

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Lötzer und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/3379 –

Sicherung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungswirksamkeit staatlicher Wirtschaftsförderung

Die Ausweitung der Beschäftigung und die Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze sind vorrangige Zielsetzungen staatlicher Wirtschaftsförderung. In der Förderpraxis kommt es jedoch immer häufiger zu Fällen von Betriebsstättenverlagerungen, die mit einem Abbau von Arbeitsplätzen einhergehen. In Fällen, wo Betriebsstätten aus den alten in die neuen Bundesländer verlagert werden, kommt es neben den negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung insgesamt auch zu Gefährdungen der Einheit und der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in Ost und West, da dabei die Arbeitsplatzinteressen von Beschäftigten in Ost und West gegeneinander ausgespielt werden.

Ein jüngstes exemplarisches Beispiel dafür ist die Absicht der Firma Brandt Zwieback in Hagen (Westfalen), ihre Produktionsstätte mit 430 Beschäftigten zu schließen und gleichzeitig unter Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel eine neue Produktionsstätte in Thüringen mit ca. 100 Beschäftigten zu errichten. In den Medien (u. a. Westfälische Rundschau und Westfalen Post vom 2. Mai 2000) wurde dieser Sachverhalt geschildert. Besonders die Mitnahmeeffekte von Subventionen standen im Mittelpunkt der Berichterstattung und bestimmten die landespolitische Diskussion. Der Betriebsrat, die Gewerkschaft NGG und das Bürgerbündnis „Brandt“ in Hagen setzen sich für den Erhalt der Arbeitsplätze ein; die Belegschaft hat sich mit Mehrheit für einen Streik gegen die drohende Werksschließung ausgesprochen.

Das thüringische Wirtschaftsministerium erklärte, dass die Förderung dieser Verlagerung der Betriebsstätte der Förderpolitik in den neuen Ländern entspreche und politisch gewollt sei. Sie beruhe zudem auf Entscheidungen des Planungsausschusses von Bund und Ländern und soll dazu beitragen, dass die neuen Länder wirtschaftlich gegenüber den alten Ländern aufholen. Laut einer Pressemitteilung des Betriebsrates der Firma Brandt hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung dem Betriebsrat zugesichert, den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie zu bitten, die Problematik, die bei solcherlei Förderpolitik entsteht, zu prüfen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 9. Juni 2000 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zur geschilderten Problematik angefragt worden?

Zu welchen Ergebnissen ist es bei der Prüfung des geschilderten Sachverhalts gelangt?

Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus?

Falls diese Prüfung noch nicht abgeschlossen ist, bis zu welchem Zeitpunkt wird ein Prüfungsergebnis vorliegen?

Dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sind in vergangenen Monaten von mehreren Seiten Anfragen bezüglich der Betriebsverlagerung der Firma Brandt zugegangen.

Die Bundesregierung verweist darauf, dass regionale Wirtschaftsförderung nach Artikel 30 GG grundsätzlich Ländersache ist. Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten des Bundes in dieser Länderangelegenheit bestehen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) nach Artikel 91a GG, indem der Bund an der Rahmenplanung (d. h. Ausgestaltung des Fördersystems, der Fördervoraussetzungen etc.) mitwirkt und sich hälftig an der Finanzierung beteiligt. Die Durchführung, d. h. die Prüfung der Förderanträge, die Entscheidung über Höhe der gewährten Zuschüsse sowie deren Kontrolle liegt in der alleinigen Zuständigkeit des Landes.

Bund und Länder sind sich darin einig, dass eine Förderung von Investitionen im Zusammenhang mit der Aufgabe eines bisherigen Standortes im Rahmen der GA zulässig sein sollte. Bund und Länder haben deshalb eine entsprechende Regelung in den Rahmenplan aufgenommen.

Dabei spielten die folgenden Überlegungen eine Rolle:

Ein Betrieb erwägt in der Regel deshalb eine Standortverlagerung, weil die Produktion am alten Standort nicht mehr rentabel ist oder aus außerbetrieblichen Gründen nicht mehr fortgesetzt werden kann. In einer globalisierten Wirtschaft kann ein Unternehmen vor der Entscheidung stehen, an einem anderen inländischen Produktionsstandort neue Kapazitäten aufzubauen oder aber eine Produktionsstätte ins Ausland zu verlagern. Die Abwanderung ins Ausland würde im Endergebnis dazu führen, dass inländische Arbeitsplätze vollständig und ersatzlos entfallen. Mit der Regionalförderung versuchen Bund und Länder, einer solchen gesamtwirtschaftlich nachteiligen Entwicklung entgegenzuwirken, wenn die Entscheidung gegen die Fortführung des Betriebes am bisherigen Standort gefallen ist. Selbst wenn wie im Fall der Firma Brandt im Saldo weniger Arbeitsplätze als bisher erhalten bzw. geschaffen werden, ist eine derartige Förderung nach Ansicht von Bund und Ländern gerechtfertigt. Auf diese Weise können wettbewerbsfähige Arbeitsplätze im Inland erhalten bleiben bzw. in strukturschwachen Regionen neu entstehen.

Um etwaige Mitnahmeeffekte zuverlässig zu vermeiden, hat der Bund-Länder-Planungsausschuss (das maßgebliche Entscheidungsgremium der GA) folgende Beschlüsse gefasst:

- Bei Betriebsverlagerungen müssen sowohl tatsächlich erzielte als auch erzielbare Erlöse aus der Veräußerung der bisherigen Betriebsstätte und etwaige Entschädigungsbeträge von den förderfähigen Kosten abgezogen werden. Diese Regelung stellt sicher, dass nur die Nettokosten der Betriebsverlagerung und damit die tatsächlichen Kosten der Betriebsverlagerung gefördert werden. Das Land Thüringen hat zugesagt, diese Bestimmung im Falle der Firma Brandt strikt zu beachten.

- Verlagerungsinvestitionen von Betrieben aus einem Grenzkreis (alte Länder) in einen anderen Grenzkreis (neue Länder) entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze werden nur im Einvernehmen zwischen den betroffenen Ländern gefördert. (Entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze können Anreize, Betriebsverlagerungen durchzuführen, um in den Genuss öffentlicher Fördermittel zu gelangen, dadurch gegeben sein, dass das Fördergefälle zwischen den strukturstärkeren westdeutschen Regionen und den strukturschwächeren ostdeutschen Regionen vergleichsweise hoch ist).
2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass eine Ansiedlung der oben dargestellten Art keine mit Steuermitteln finanzierte Verlagerung einer Betriebsstätte darstellt?

Die Bundesregierung verweist auf ihre Ausführungen in der Antwort zu Frage 1. Aus diesen geht hervor, dass angesichts des internationalen Standortwettbewerbs eine Verlagerung von Betrieben, die am alten Standort ihre Tätigkeit einstellen, an einen anderen inländischen Alternativstandort insgesamt immer noch einen positiven beschäftigungspolitischen Nettoeffekt hat. Aus diesem Grunde bietet der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) den Ländern die Möglichkeit, auch Investitionen in strukturschwachen Regionen, die mit der Aufgabe eines Betriebes an einem anderen Standort verbunden sind, zu fördern.

3. In welcher Höhe soll die Ansiedlung der Firma Brandt in Thüringen vom Bund und – nach Kenntnis der Bundesregierung – von den Ländern gefördert werden?
Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Bearbeitungsstand der Förderanträge?

Nach der im Verwaltungsverfahrenrecht geregelten Geheimhaltungspflicht besteht ein Anspruch darauf, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht unbefugt offenbart werden. Da dem zuständigen Land keine Einverständniserklärung des in Rede stehenden Unternehmens zur Übermittlung der konkreten Informationen vorliegt, können die erbetenen Auskünfte aufgrund bestehender schutzwürdiger Interessen nicht erteilt werden.

4. Wird die Bundesregierung Schritte gegen die Subventionierung von Betriebsverlagerungen wie in diesem Fall unternehmen?
Wenn ja, welche?
Wenn nein, wie begründet sie ihre Haltung?

Bund und Länder verkennen nicht, dass die Entscheidung eines Betriebes hin zu einem neuen Standort für den alten Standort problematisch und mit – zumindest temporären – Anpassungslasten verbunden sein kann. Dies gilt jedoch unabhängig davon, ob die Neuansiedlung des Betriebes an einem anderen Standort mit öffentlichen Mitteln gefördert wird. Bund und Länder erachten aber aus gesamtwirtschaftlicher und -staatlicher Sicht die Möglichkeit einer Förderung von Betriebsverlagerungen zugunsten strukturschwacher Regionen auch künftig als notwendig. Aus der Antwort zu Frage 1 ergibt sich, dass eine

Förderung von Betriebsverlagerungen darauf abzielt, die Entscheidung zugunsten strukturschwacher Standorte im Inland herbeizuführen und dadurch inländische Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten. Bund und Länder streben daher keine Einschränkung der bisherigen Förderpraxis an.

5. Ist es zutreffend, dass die Vorgänge der oben dargestellten Art zugrunde liegende wirtschaftspolitische Entscheidung im Planungsausschuss von Bund und Ländern getroffen worden ist?

Wenn ja, welche Position vertritt die Bundesregierung dazu?

Im Bund-Länder-Planungsausschuss der GA unter dem Vorsitz des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie sind die Wirtschaftsminister und -senatoren der Länder und der Bundesminister der Finanzen vertreten. Der Planungsausschuss als das für die Ausgestaltung der GA-Förderung maßgebliche Entscheidungsgremium verabschiedet jährlich gemeinsam den jeweils gültigen Rahmenplan, der die Fördergebiete und Förderkonditionen enthält. Der Planungsausschuss hat am 20. März 2000 den aktuellen 29. Rahmenplan der GA einstimmig verabschiedet und darin wie auch in den Vorjahren die Möglichkeit der Förderung von Investitionen in strukturschwachen Regionen im Zusammenhang mit Betriebsverlagerungen beschlossen. Die Durchführung der Förderung in dem vom Planungsausschuss gesetzten Rahmen und damit auch die Entscheidung über die Förderung einer konkreten Betriebsansiedlung im Zusammenhang mit einer Betriebsverlagerung ist ausschließlich Sache des jeweiligen Landes.

6. Hält die Bundesregierung eine Förderpraxis, die faktisch den Aufbau Ost als Arbeitsplatzverlagerung aus strukturschwachen Gebieten West betreibt, für förderlich bei der ökonomischen und sozialen Angleichung von Ost und West?

Wenn nicht, welche Maßnahmen hält die Bundesregierung für geeignet, solchen Vorgängen entgegenzuwirken?

Die Bundesregierung gestattet sich, darauf hinzuweisen, dass die obige Frage einen systematischen Zusammenhang zwischen punktuellen Ereignissen in Westdeutschland und dem Aufbau in Ostdeutschland suggeriert, der nicht besteht. Der Aufbau Ost hat hohe Priorität für die Bundesregierung, denn trotz bereits sichtbarer Erfolge ist der wirtschaftliche Aufholprozess in Ostdeutschland auf längere Sicht noch nicht abgeschlossen und rechtfertigt weiterhin intensive öffentliche Hilfsangebote. Bedenken, dass der Aufbau Ost potentiell zulasten der Arbeitsplätze in Westdeutschland gehen könnte, sind jedoch nach Überzeugung von Bund und Ländern unbegründet:

Arbeitsplätze in Ostdeutschland werden nicht mit staatlicher Förderung zulasten bestehender Arbeitsplätze in Westdeutschland geschaffen; diese Aussage gilt ausdrücklich und insbesondere für bestehende Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen Westdeutschlands. Vielmehr sind die Förderangebote von Bund und Ländern so ausgestaltet, dass Investitionszuschüsse niemals die Höhe der Mittel übersteigen, die das betreffende Unternehmen selbst bei einer Investition einsetzen muss. Eine Betriebsverlagerung ist in der Regel mit höheren Kosten verbunden als ein Verbleib (ggf. verbunden mit einer Erweiterungsinvestition) am alten Standort. Angesichts des hohen Eigenanteils des Unternehmens ist davon auszugehen, dass eine Betriebsverlagerung erst dann erfolgt,

wenn eine Lösung am bisherigen Standort nicht möglich ist und das Unternehmen den bisherigen Standort wirtschaftlich ohnehin nicht mehr aufrechterhalten kann.

Nach den Erfahrungen von Bund und Ländern steht die Frage, öffentliche Fördergelder einzuwerben, nicht am Beginn, sondern am Ende der unternehmerischen Überlegungen.

7. Hält die Bundesregierung Vorgänge der oben geschilderten Art für vereinbar mit den im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ von Bund und Ländern entwickelten Zielsetzungen?

Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit zur Veränderung dieser Zielstellungen und welche Vorschläge wird sie den Ländern dafür unterbreiten?

Ziel der GA ist es, in strukturschwachen Regionen Arbeitsplätze zu schaffen und zusätzliches Einkommen in diesen Regionen aufzubauen. Diese Zielsetzung der GA hat durch die Wiedervereinigung erhöhte politische Bedeutung erlangt. Bund und Länder halten an ihr unverändert fest.

Gerade die schwierige ökonomische Situation in Ostdeutschland macht es aus Sicht der Bundesregierung begrüßenswert, wenn dort Produktionsanlagen auf neuestem technischen Stand aufgebaut werden. Die Ansiedlung zahlreicher hochmoderner Produktionsanlagen in Ostdeutschland wäre ohne öffentliche Förderung nicht möglich gewesen. Dennoch ist die Modernisierung des Produktionsstocks noch längst nicht so flächendeckend, dass der wirtschaftliche Aufschwung selbsttragend voranschreiten kann. Die Bundesregierung hält angesichts zunehmender Globalisierung und Standortkonkurrenz an der Förderung einer modernen, im internationalen Vergleich wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland fest.

Die Förderung der ostdeutschen strukturschwachen Regionen trägt der im Grundgesetz verankerten Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet Rechnung.

8. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf, die einer Förderung von Betriebsverlagerungen mit negativen Beschäftigungsauswirkungen zwischen den Bundesländern entgegenwirkt?

Wenn ja, welche Maßnahmen hält die Bundesregierung für geeignet?

Wenn nein, wie begründet die Bundesregierung dies?

Den Ausführungen zu Frage 1 ist zu entnehmen, dass Bund und Länder die Förderung von Investitionen im Zusammenhang mit Betriebsverlagerungen auch dann für sinnvoll halten, wenn am neuen Standort weniger Arbeitsplätze entstehen als am alten Standort verloren gehen. Ziel der Möglichkeit zur Förderung von Betriebsverlagerungen ist es ausdrücklich nicht, den Abbau von Arbeitsplätzen am bisherigen Standort eines Unternehmens zu erleichtern. Ziel ist es vielmehr, Arbeitsplätze ganz oder zumindest teilweise andernorts im Inland zu erhalten, wenn die Entscheidung des Unternehmens gegen den bisherigen Standort bereits gefallen ist, wenn also am bisherigen Standort ohnehin Arbeitsplätze abgebaut werden. Die Möglichkeit zur Förderung von Verlagerungsinvestitionen dient dazu, einer Abwanderung von Betrieben ins Ausland

(und damit dem ersatzlosen Entfall inländischer Arbeitsplätze) entgegenzuwirken und stattdessen die Schaffung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen im Inland zu fördern. Die Bundesregierung steht in dieser Frage im Konsens mit den Ländern.

9. Welches Berechnungsverfahren wird bei der Umsetzung der Bestimmung des GA-Rahmenplans angewandt, dass bei Verlagerungsinvestitionen sowohl erzielte als auch erzielbare Erlöse aus der Veräußerung der bisherigen Betriebsstätte und etwaige Entschädigungszahlen von den förderfähigen Kosten einer Verlagerungsinvestition abzuziehen sind (Drucksache 14/1753)?

Wie wird diese Regelung in Fällen der oben dargestellten Art angewandt?

Nach dem geltenden Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) sind bei Investitionen, die im Zusammenhang mit der Verlagerung einer Betriebsstätte stehen, Erlöse, die aus der Veräußerung der bisherigen Betriebsstätte erzielt werden bzw. erzielbar wären und eventuelle Entschädigungsbeträge (z. B. nach dem Baugesetzbuch) von den förderfähigen Investitionskosten abzuziehen. Die o. g. Regelung ist für alle Länder, denen die Durchführungskompetenz in der GA obliegt, bindend und daher von diesen anzuwenden.

Die Höhe erzielbarer Veräußerungserlöse ergibt sich in der Regel auf Basis einer plausiblen Schätzung, z. B. durch Verkehrswertgutachten. Sollten mangels tatsächlicher Veräußerung erzielbare Veräußerungserlöse in die Betrachtung einbezogen werden, wird z. B. im Freistaat Thüringen gegenüber dem Zuwendungsempfänger die Auflage erteilt, dass er unverzüglich mitzuteilen hat, wenn die tatsächlich erzielten Veräußerungserlöse über dem im Verkehrswertgutachten angegebenen Wert liegen. Sich hieraus ergebende Auswirkungen werden dann von der zuständigen Behörde geprüft.

Ein Verstoß gegen die Vorgaben des Rahmenplanes bzw. gegen die im Bewilligungsbescheid enthaltenen Auflagen führen zur Rückforderung der gewährten Mittel.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeiten von Unternehmen zur Ausnutzung des Fördergefälles über größere Entfernungen angesichts der Festlegung im GA-Rahmenplan, dass zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten zur Ausnutzung des „Fördergefälles zwischen strukturstärkeren westdeutschen Regionen und strukturschwächeren Regionen“ (Drucksache 14/1753) entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze Investitionen von Betrieben aus einem Grenzkreis (alte Länder) in einen anderen Grenzkreis (neue Länder) nur im Einvernehmen zwischen den betroffenen Ländern gefördert werden?

Welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

Die GA verfolgt das Ziel, strukturschwache Regionen durch Förderanreize für gewerbliche Investoren und durch den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur so zu unterstützen, dass sie Anschluss an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung halten.

Die Strukturprobleme in Ostdeutschland sind nach wie vor so gravierend, dass nach übereinstimmender Auffassung von Bund und Ländern höhere Förderan-

reize für gewerbliche Investitionen und eine höhere Ausstattung mit Fördermitteln für die ostdeutschen Regionen notwendig und gerechtfertigt sind.

Das Fördergefälle ist zwangsläufig entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze vergleichsweise ausgeprägt. Die Einvernehmensklausel (vgl. Frage 1) bei Verlagerungen von Betrieben entlang der ehemaligen Grenze will etwaigen Missbrauchsbestrebungen von Investoren vorbeugen, die Betriebsverlagerungen deshalb über vergleichsweise kurze Entfernungen anstreben könnten, um in den Genuss höherer öffentlicher Fördermittel zu gelangen.

Verlagerungen von Betriebsstätten erfolgen im Übrigen nicht nur von West nach Ostdeutschland (also hinein in Regionen mit verstärkten Fördermöglichkeiten), sondern häufig auch zwischen Ländern, die ein gleichartiges Förderangebot für Investoren bieten. Bund und Länder sehen keinen Anlass, die Einvernehmensbedingung bei Betriebsverlagerungen im ehemaligen Grenzgebiet zur einer generellen Regelung für alle Verlagerungsinvestitionen über Ländergrenzen hinweg auszuweiten.

11. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf zur Sicherung betrieblicher Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten bei Betriebsverlagerungen und -schließungen in der angekündigten Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes?

Wenn ja, welche konkreten Regelungen werden vorbereitet?

Wenn nein, warum hält die Bundesregierung die bestehenden Regelungen für ausreichend?

Betriebsverlagerungen und -schließungen sind betriebsverfassungsrechtlich Betriebsänderungen, die umfassende Beteiligungsrechte des Betriebsrates auslösen, wenn der betroffene Betrieb mehr als zwanzig Arbeitnehmer beschäftigt.

Der Arbeitgeber muss zunächst den Betriebsrat über die beabsichtigte Betriebsänderung rechtzeitig und umfassend unterrichten und mit ihm über den Abschluss eines Interessenausgleichs beraten. Bei diesen Beratungen kann der Betriebsrat bereits seine Vorstellungen über den Zeitpunkt und den Umfang der Betriebsänderung in die unternehmerischen Entscheidungen einbringen und Alternativen vorschlagen. Darüber hinaus verpflichtet das Betriebsverfassungsgesetz Arbeitgeber und Betriebsrat zum Abschluss eines Sozialplanes. Unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Unternehmens können z. B. Abfindungszahlungen für zu kündigende Arbeitnehmer, Umzugskosten oder Fahrtkosten bei notwendiger Versetzung, aber auch Maßnahmen zur Qualifizierung und Wiedereingliederung vereinbart werden, um die sozialen Auswirkungen auszugleichen oder zu mindern. Kommt es nicht zu einer Einigung zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat, entscheidet die Einigungsstelle als innerbetriebliche Schlichtungsstelle mit einem unparteiischen Vorsitzenden. Führt der Arbeitgeber die Betriebsänderung durch, ohne zuvor einen Interessenausgleich versucht zu haben, oder weicht er ohne zwingenden Grund von einem abgeschlossenen Interessenausgleich ab, so können entlassene Arbeitnehmer eine Abfindung als Nachteilsausgleich verlangen. Auch die Firma Brandt Zwieback GmbH hat angekündigt, wegen der geplanten Verlagerung ihrer Produktion nach Thüringen einen Interessenausgleich und Sozialplan in enger Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat zu erstellen.

Unabhängig von Interessenausgleich und Sozialplan stehen dem Betriebsrat weitgehende Beteiligungsrechte bei Einzelmaßnahmen zur Umsetzung der Betriebsänderung zu, wie z. B. Anhörungs- und Widerspruchsrechte bei Kündigungen und Zustimmungsverweigerungsrechte bei Versetzungen.

Damit verfügt die Betriebsverfassung für den Fall einer Verlegung oder Schließung eines Betriebes über ein fein abgestimmtes System von Anhörungs-, Beratungs- und Mitbestimmungsrechten, das sowohl die Entscheidungsfreiheit des Arbeitgebers über die Ausgestaltung seiner Betriebsorganisation wahrt als auch für die notwendige soziale Abfederung für betroffene Arbeitnehmer sorgt. Die Bundesregierung sieht keinen Bedarf, dieses System grundlegend zu ändern. Vorschläge für eine Feinabstimmung liegen vor und werden geprüft. Ein Referentenentwurf soll im Herbst dieses Jahres vorliegen.