

Mitbestimmte Unternehmensförderung

Ralf Bartels
Astrid Ziegler

Bund und Bundesländer geben jährlich erhebliche finanzielle Mittel aus, um in Deutschland auf vielfältige Weise Unternehmen zu unterstützen. Gewerkschaften und Betriebsräte werden in die Kontrolle arbeits- und strukturpolitischer Maßnahmen in der Regel nicht einbezogen – mit Ausnahme in Nordrhein-Westfalen. Der Beitrag verdeutlicht dieses Beteiligungsverfahren in NRW, die Rolle der Gewerkschaften und Betriebsräte in der Unternehmensförderung und diskutiert Lehren und Schlussfolgerungen, die daraus zu ziehen sind.

1

Hintergrund

In Deutschland gibt es eine kaum überschaubare Programmkulisse der betrieblichen Wirtschaftsförderung, finanziert von Bundesländern, Bund und Europäischer Kommission (www.bmwa.bund.de/Navigation/Unternehmer/foerderdatenbank.html) mit dem Ziel, Unternehmen in ihren unterschiedlichen Entwicklungsstadien zu helfen. Betrieben werden über verschiedene Förderprogramme staatlicherseits Zuwendungen, Kredite und Bürgschaften zur Verfügung gestellt. Diese Form der Förderung verbilligt den Produktionsfaktor Kapital. Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft wurden zwischen 1991 und 2004 bundesweit allein über die Regionalförderung für betriebliche Investitionen an die gewerbliche Wirtschaft über 182 Mrd. € staatliche Subventionen vergeben (www.bmwa.de/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/regionalpolitik.html). Die betriebliche Wirtschaftsförderung wird in Deutschland zwar im engen Zusammenhang mit dem zentralen Instrument der Regionalförderung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) diskutiert (Gerlach/Ziegler 1998), wie aber die konkrete betriebliche Förderpraxis zeigt, zählen im weiteren Sinne auch Politikfelder wie die Innovations- und Technologiepolitik, die Mittelstands- und Existenzgründungsförderung oder auch die Energiepolitik mit ihren Instrumenten zur Unternehmensförderung.

Im Vorfeld der Antragsbewilligung durch staatliche Stellen werden Gewerkschaften in einzelnen Bundesländern bei

der betrieblichen Wirtschaftsförderung eingebunden. Dies gilt in Nordrhein-Westfalen (NRW) für die im Rahmen der GRW und der Landesbürgschaft gestellten Anträge; in Brandenburg für die GRW-Förderung der gewerblichen Wirtschaft und in Niedersachsen für die Landesbürgschaft. Gewerkschaften in diesen Bundesländern werden über Förderanträge der Betriebe informiert und können prüfen, ob das antragstellende Unternehmen gegen mögliche Arbeitnehmerschutzrechte verstößt. Auf Basis langjähriger Forschungs- und Beratungsarbeit soll am Beispiel von NRW aufgezeigt werden, welche Rolle die Gewerkschaften und Betriebsräte in der Unternehmensförderung haben und wie mit der gewerkschaftlichen Stellungnahme umgegangen wird. Außerdem wird diskutiert, welche Vorteile eine Mitwirkung von Gewerkschaften und Betriebsräten an der staatlichen Unternehmensförderung volkswirtschaftlich, aber auch für die Gewerkschaftspolitik hat.¹

2

Einzelbetriebliche Förderung in Deutschland

Die Instrumente der betrieblichen Wirtschaftsförderung (Unternehmensförderung) können je nach inhaltlichen Förderansätzen grob in die Kategorien eingeteilt werden:

- Investitionsförderung,
- Existenzgründungsförderung sowie Stärkung der Eigenkapitalbasis,
- Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation,

- Förderung von Auslandsaktivitäten und Erhöhung der Exporte,
- Förderung von Beratung und Krisenbewältigung sowie
- Förderung verschiedener Formen der Vernetzung.

Wie die Förderpraxis in den Bundesländern zeigt, genießen innerhalb dieser staatlichen Unternehmensförderung die Investitionsförderung auf der einen und die Technologie- und Innovationsförderung auf der anderen Seite hohe Priorität. Aus der gesamten Palette an Unternehmensförderungsmaßnahmen spielt für die gewerkschaftliche Beteiligung an strukturpolitischen Instrumenten vor allem die Investitionsförderung in Form der GRW und der Landesbürgschaft eine große Rolle. Daher werden diese beiden Instrumente im Folgenden in ihren Grundzügen kurz skizziert.

¹ Die Autoren danken für die hilfreichen Hintergrundgespräche, die sie u.a. mit verschiedenen Mitgliedern des Bürgschaftsausschusses und mit Gewerkschaftsvertretern in NRW geführt haben.

Ralf Bartels, Dr., Referent für Struktur- und Technologiepolitik beim DGB-Bezirk NRW, Düsseldorf.

e-mail: ralf.bartels@dgb.de

Astrid Ziegler, Dr., Wissenschaftlerin im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Arbeitsschwerpunkt: Strukturpolitik und -forschung.

e-mail: Astrid-Ziegler@boeckler.de

2.1 LANDESBÜRGschaften

Unternehmen stehen sowohl für Investitionen als auch zur Finanzierung von Betriebsmitteln von Seiten des Bundes und der Bundesländer parallele Bundes-/Landesbürgschaften zur Verfügung. Mit ihren Bürgschaftsprogrammen bürgen die Länder und der Bund bei Existenzgründungen und Geschäftseröffnungen, bei Erweiterungen und Verlagerungen und bei ähnlichen Vorhaben vorwiegend bei Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die sich ganz oder mehrheitlich in privater Hand befinden. Voraussetzung ist, dass das Vorhaben volkswirtschaftlich sinnvoll, das Unternehmenskonzept wirtschaftlich tragfähig und eine anderweitige Finanzierung nicht möglich ist. Eine Kreditgewährung durch Banken wird dadurch erleichtert.

2.2 DIE GRW

Die GRW, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, ist seit 1969 das Instrumentarium der deutschen Regionalförderung schlechthin, die gemeinsam von Bund und Bundesländern getragen wird; diese teilen sich je zur Hälfte die Finanzierung der Investitionsförderung. Mit Mitteln der GRW können Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft (einschließlich des Fremdenverkehrs) sowie der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur in strukturschwachen Regionen gefördert werden. Gewerbliche Investitionen werden in diesen Gebieten durch nicht rückzahlbare Zuschüsse unterstützt. Die Zuschüsse fließen nur an solche Unternehmen, deren Betriebsstätte in den ausgewiesenen GRW-Fördergebieten liegen. Unterstützt werden Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen sowie die Umstellung und grundlegende Rationalisierung von Unternehmen. Darüber hinaus werden auch der Erwerb einer stillgelegten oder von Stilllegung bedrohten Betriebsstätte sowie Betriebsweiterungen gefördert. Zusätzlich stellt die GRW Finanzmittel für die Förderung von Regionalmanagement, Kooperationsnetze und Clustermanagement zur Verfügung.

Die GRW will mit der Förderung gewerblicher Investitionen unmittelbar der Schaffung neuer und der Sicherung dauerhaft wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze dienen und die Einkommenssituation in den strukturschwachen Regionen verbessern. Die Regelungen über Voraussetzungen, Art

und Intensität der Förderung sind im sogenannten Rahmenplan festgelegt, der jährlich zwischen Bund und Bundesländern verabschiedet wird. Aktuell gilt der Vierunddreißigste Rahmenplan. Die Länder können die Förderbedingungen durch ergänzende landesinterne Richtlinien konkretisieren und einschränken. Für die Durchführung der GRW-Förderung sind ausschließlich die Länder zuständig. Sie

- setzen die Förderschwerpunkte und legen die Fördermittel auf bestimmte Projekte, Branchen oder Regionen fest,
- wählen die förderfähigen Projekte aus,
- erteilen die Bewilligungsbescheide und
- kontrollieren die Einhaltung der Förderbestimmungen durch die Zuschussempfänger.

Die Förderregeln und das Fördergebiet unterliegen den beihilferechtlichen Bestimmungen der Europäischen Kommission. Die Förderhöchstsätze für Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft hängen von der Schwere der Strukturprobleme in der betreffenden Region und von der Größe des zu fördernden Unternehmens ab. Die GRW-Mittel werden an die Unternehmen erst nach Abschluss der Investition ausbezahlt und wenn das Unternehmen die zugesagten eigenen Investitionen nachgewiesen hat. Für eine Überwachungszeit von mindestens fünf Jahren nach Abschluss des Investitionsvorhabens müssen die Arbeitsplätze tatsächlich besetzt oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten werden (Deutscher Bundestag 2005). Bei Nichterfüllung wird die Subvention zurückgefordert.

Unternehmen, die staatliche Hilfen in Anspruch nehmen, sind in der Regel zu einem erheblichen Eigenanteil verpflichtet. Je nach Programm, Förderart und -inhalt müssen sie u.a. eigene Investitionen durchführen und/oder Arbeitsplätze sichern bzw. schaffen. Diese staatlichen Subventionen des Unternehmenssektors greifen unmittelbar in die Arbeitsplätze und das Arbeitsplatzumfeld der Beschäftigten ein. Sie können sich negativ (durch Wegfall von Arbeitsplätzen) oder positiv (durch Aufbau neuer oder Sicherung vorhandener Arbeitsplätze, Verbesserung der Arbeitsbedingungen) auswirken. Obwohl die Beschäftigten unmittelbar spüren, ob die staatliche Unternehmensförderung erfolgreich oder weniger erfolgreich war, werden in der deutschen Wirtschaftsförderungs-

praxis nur bei der GRW und den Landesbürgschaften in einzelnen Bundesländern Arbeitnehmervertreter in die Antragsbewilligung eingeschaltet. Welche Chancen darin liegen, zeigt das Beispiel NRW.

3

Beteiligung der Gewerkschaften – das Beispiel NRW

Ein Instrument gewerkschaftlichen Einflusses auf arbeitnehmerorientierten Strukturwandel ist die landesrechtlich festgeschriebene Beteiligung des DGB-NRW an allen Antragsverfahren einzelner Unternehmen auf Förderung durch Landesbürgschaften und GRW-Investitionshilfen.

3.1 DIE FORMALE EBENE

BÜRGschaftsVERFAHREN

Das Land Nordrhein-Westfalen übernimmt im Rahmen der Ermächtigung durch das jeweilige Haushaltsgesetz Bürgschaften. Über die Bewilligung der Bürgschaft entscheidet – vorbehaltlich einer nach dem Haushaltsgesetz etwa erforderlichen Mitwirkung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags – das Finanzministerium. Im Vorfeld der Antragsbewilligung durch das Finanzministerium wird der Landesbürgschaftsausschuss eingeschaltet. Ihm gehören bei Anträgen aus dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft und der freien Berufe je ein Vertreter der Fachministerien (Finanzen, Wirtschaft, Arbeit, Land- und Forstwirtschaft), von öffentlichen und privaten Banken, von der Industrie- und Handelskammer und Handwerkskammer an. Vertreter der Gewerkschaften haben in NRW keinen Sitz im Landesbürgschaftsausschuss. Die Bürgschaftsrichtlinien sehen aber eine Beteiligung der Gewerkschaften im Vorfeld der Beratungen im Landesbürgschaftsausschuss vor.

Die Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers (PwC) ist vom Landesfinanzministerium beauftragt, bei dem Bürgschaftsverfahren mitzuwirken, insbesondere die Anträge entgegenzunehmen, zu bearbeiten, zu begutachten sowie die Bürgschaftsübernahmen vorzubereiten und die Landesbürgschaften zu verwalten und abzuwickeln. Die PwC fordert Stel-

lungnahmen an vom Fachministerium zur volkswirtschaftlichen Förderungswürdigkeit, vom zuständigen Finanzamt zu evtl. Steuerrückständen, von der zuständigen berufsständischen Vertretung (z. B. Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Landwirtschaftskammer) über die wirtschaftlichen Einschätzungen zum Vorhaben sowie von der zuständigen Gewerkschaft (über den DGB) zu möglichen Verstößen gegen Arbeitnehmerschutzrechte.

Danach berät und beschließt der Landesbürgschaftsausschuss und empfiehlt dem Finanzministerium, die Bürgschaft zu übernehmen oder abzulehnen. Das Finanzministerium teilt dann seine auf dieser Grundlage getroffene Entscheidung dem antragstellenden Unternehmen und seiner Bank mit. Die Bewilligung wird unwirksam, wenn nicht innerhalb einer Frist von in der Regel sechs Monaten ein Kreditvertrag abgeschlossen und der PwC zugeleitet wird. Die Bewilligung kann mit Nebenbestimmungen, insbesondere mit einem Widerrufsvorbehalt, versehen werden. Üblicherweise liegt die Stellungnahme des DGB bis zur Sitzung des Landesbürgschaftsausschusses vor. Der DGB wird nach Abgabe seiner Stellungnahme über den weiteren Verlauf des Verfahrens nicht mehr informiert.

Werden von den Gewerkschaften Bedenken gegen die Übernahme einer Landesbürgschaft erhoben, so ist nach den Landesbürgschaftsrichtlinien vor der Entscheidung über den Bürgschaftsantrag der Landesschlichter einzuschalten. In der Praxis bedeutet das ein Gespräch zwischen Antragsteller, örtlichem Gewerkschaftssekretär und Landesschlichter über die gewerkschaftlichen Beanstandungen, über das ein Protokoll verfasst wird, in dem sich der Antragsteller verpflichtet, kritisierte Missstände zu verbessern. Häufig ist ein Grund für negative Stellungnahmen die Behinderung von Betriebsratswahlen, und im Schlichtungsgespräch wird vereinbart, dass der Gewerkschaftssekretär zu einer Belegschaftsversammlung eingeladen wird, um über das Wahlverfahren zu einem Betriebsrat zu informieren; in der Regel folgt darauf eine unbehinderte Betriebsratswahl.

GRW-VERFAHREN

Im aus der GRW finanzierten Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm (RWP) gelten zwar andere Regeln für die Mittelvergabe, doch die Beteiligung der Gewerk-

Tabelle 1: Förderanträge in NRW zwischen 1995 bis 2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Regionale Wirtschaftsförderung											
Anträge insgesamt	735	677	860	739	723	409	265	240	265	54	78
positiv beschiedene Anträge	705	659	837	717	712	402	262	232	187	40	51
negativ beschiedene Anträge											
insgesamt	27	14	16	17	8	5	2	2	6	3	4
in %	3,7	2,1	1,9	2,3	1,1	1,2	0,8	0,8	2,3	5,6	5,1
Landesbürgschaften											
Anträge insgesamt	109	141	161	131	108	129	112	100	85	79	72
positiv beschiedene Anträge	102	129	151	107	83	92	82	87	73	64	53
negativ beschiedene Anträge											
insgesamt	6	12	10	6	9	12	5	5	9	11	9
in %	5,5	8,5	6,2	4,6	8,3	9,3	4,5	5,0	10,6	13,9	12,5

Quelle: DGB-Förderstatistik

WSI Hans Böckler Stiftung

schaften ist ähnlich dem Landesbürgschaftsverfahren geregelt.

Die NRW-Bank, die hier für das Verfahren zuständig ist, unterrichtet über den DGB-NRW die zuständige Gewerkschaft über das Investitionsvorhaben, damit diese Stellung nehmen kann zu der Frage, ob die Arbeitnehmerschutzvorschriften beachtet werden. Die beteiligten Stellen – Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Agentur für Arbeit, Gewerkschaften – übersenden ihre Stellungnahmen innerhalb von vier Wochen der NRW-Bank sowie bei Investitionssummen unter 2,5 Mio. € der Bezirksregierung zum Landeswirtschaftsministerium. Auch hier gilt: Werden von den Gewerkschaften Bedenken gegen die Förderung erhoben, ist vor der Entscheidung über den Antrag der Landesschlichter einzuschalten. In der Praxis ist der wichtigste Unterschied zum Bürgschaftsverfahren die Vierwochenfrist: Wird innerhalb dieser Frist keine Stellungnahme abgegeben, gilt dies als positives Votum.

3.2 DAS INNERGEWERKSCHAFTLICHE VERFAHREN

Die gewerkschaftliche Stellungnahme wird vom DGB-Bezirk NRW koordiniert. Zunächst sendet der DGB-Bezirk zu jedem eingehenden Vorgang einen standardisierten Fragebogen über die örtlich zuständige DGB-Region an die für das antragstellende Unternehmen zuständige Mitgliedsgewerkschaft, der u.a. nach der Existenz eines Betriebsrats, der Einhaltung von Arbeitnehmerschutzrechten und der Realisierung der Arbeitsplatzzusagen fragt (ausführlich hierzu Harmes-Liedtke 1998).

Innerhalb von drei Wochen führt der für das antragstellende Unternehmen zuständige Gewerkschaftssekretär ein oder mehrere Gespräche mit dem Betriebsrat – wenn es einen gibt – und der Geschäftsführung und empfiehlt dem DGB eine Stellungnahme. Negative Stellungnahmen werden zusätzlich zum Fragebogen formlos begründet.

In den antragstellenden Unternehmen, die Anlass zu negativer Stellungnahme geben, bewirken allein die Gespräche mit der Gewerkschaft im Zusammenhang mit einer beantragten Bürgschaft oder einer GRW-Förderung häufig, dass Missstände im Hinblick auf Arbeitnehmerschutzrechte abgestellt werden. Werden ausreichende betriebliche Verbesserungen innerhalb der DGB-internen Frist erzielt, wird eine positive Stellungnahme des DGB-Bezirks gegenüber PwC oder NRW-Bank abgegeben. Die Gewerkschaften übernehmen so eine für Betriebe und Arbeitnehmer sinnvolle frühe und informelle Mitwirkungsfunktion an den Förderverfahren.

Zur Reflexion des Verfahrens und für besondere Einzelfälle finden Gespräche zwischen dem DGB-Bezirk und den Mitgliedsgewerkschaften auf Landesebene sowie dem Landesschlichter statt. Direkte Kontakte des DGB-Bezirks mit antragstellenden Unternehmen gibt es nur in Ausnahmefällen.

3.3 AUSWERTUNG DER FÖRDERSTATISTIK

Bei wie vielen Anträgen im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung und der Landesbürgschaft die Gewerkschaften in

den letzten Jahren am Antragsverfahren beteiligt wurden, geht aus der *Tabelle 1* hervor. Es wird deutlich, dass seit 1998 die Zahl der gestellten Anträge kontinuierlich sinkt – bei der Regionalförderung viel stärker als bei der Landesbürgerschaft. Diese Entwicklung überrascht nicht, weil auf Grund der konjunkturellen Situation in den letzten Jahren die Betriebe in ihrer Investitionstätigkeit zurückhaltender waren und die Förderangebote der öffentlichen Hand deshalb weniger nachgefragt haben. Gleichzeitig macht sich auch die restriktive Haushaltspolitik der Landesregierung bemerkbar, die immer weniger Mittel in die einzelnen Förderprogramme einstellt. Von diesen Mittelkürzungen ist insbesondere die GRW betroffen.

Die überwiegende Zahl der Anträge wurde von den Gewerkschaften in jüngerer Zeit positiv beurteilt. Bis 2002 lag die Negativquote bei beiden Programmen zusammen unter 10 %. Seit 2003 wächst der Anteil der negativen Stellungnahmen in beiden Programmen an. Die Gewerkschaften gaben bis Ende der 1990er Jahre deutlich mehr negative Stellungnahmen bei den GRW-Anträgen als bei den Bürgerschaftsanträgen ab. Höhepunkt war 1995 mit 27 negativ beschiedenen GRW-Anträgen und 6 negativen Bürgerschaftsanträgen. Dieses Bild hat sich ab 2000 umgekehrt. Dies mag u.a. daran liegen, dass die GRW in den westdeutschen Bundesländern kaum noch eine Rolle spielt und nur noch Verpflichtungen abdeckt, die vor 2004 eingegangen worden sind, was sich auch in der Antragsentwicklung zeigt.

Die Anträge mit negativem Bescheid wurden in der Mehrzahl der Fälle nach dem Schlichtungsverfahren von den Gewerkschaften positiv beurteilt. Teilweise einigte sich das antragstellende Unternehmen mit der Gewerkschaft bereits vor dem Schlichtungstermin. Nach Aussagen der Beteiligten kann davon ausgegangen werden, dass in der Mehrzahl der Schlichtungsgespräche die gewerkschaftlichen Einwände ausgeräumt werden konnten und im Ergebnis Maßnahmen beschlossen wurden, die die Gewerkschaft umstimmten. So konnten z. B. Informationsdefizite auf Seiten der Betriebsräte beseitigt werden, die Einhaltung tarifvertraglicher Regelungen wurde verabredet oder die Gründung eines Betriebsrats vereinbart.

4

Argumente für mitbestimmte Unternehmensförderung

Hauptziel der Unternehmensförderung ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Deutschland, was indirekt zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen führen soll. Die betriebliche Wirtschaftsförderung wird daher auch beschäftigungspolitisch begründet. Dazu werden in der Regel Arbeitsplatzzahlen herangezogen, die auf den ex-ante-Angaben der Antragsteller beruhen. Um die beschäftigungspolitischen Aspekte der gewerkschaftlichen Mitwirkung an Landesbürgerschaften und GRW-Förderung herauszuarbeiten, wählen wir eine andere Herangehensweise. Wir betrachten nicht allein die Arbeitsplatzeffekte eines geförderten Vorhabens, sondern die beschäftigungspolitischen Auswirkungen auf den gesamten Betrieb, auf die Branche und ihr Zusammenspiel mit anderen Subventionsformen.

(1) Beteiligung als Frühindikator

Wo Betriebsräte und Gewerkschaften nachfragen, ob – durch Landesbürgerschaften oder GRW – geförderte Vorhaben eines Unternehmens Arbeits- und Ausbildungsplätze sichern oder schaffen, wird das gewerkschaftliche Beteiligungsverfahren zu einem Frühindikator interner betrieblicher aber auch sozialer Probleme. Mit ihrer Stellungnahme überprüfen die Gewerkschaften im Vorfeld der Antragsbewilligung, ob es für den antragstellenden Betrieb realistisch ist, die zugesicherten Arbeitsplätze auf Dauer zu schaffen bzw. zu sichern. Dies ist in beschäftigungspolitisch schwierigen Zeiten besonders wichtig. In Nordrhein-Westfalen ist der Druck auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer höher, Arbeitsplätze in (Krisen-)Unternehmen wenn irgend möglich zu erhalten, als in Ländern mit geringerer Arbeitslosigkeit, wo von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte bzw. unzufriedene Arbeitnehmer relativ leichter neue Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Betrieben finden können.

(2) Transparenz erhöht Erfolgchancen

In den Gewerkschaften kommen Betriebsräte konkurrierender Unternehmen zusammen und stellen betriebliche Probleme

in einen überbetrieblichen Zusammenhang: Hat ein Unternehmen ein Problem, oder hat die gesamte Branche dieses Problem? Hat z. B. ein Unternehmen allein ein Problem, ist genau zu prüfen, ob seine Subventionierung den Wettbewerb in seiner Branche verzerrt und ein schlechtes Beispiel für seine Konkurrenten gibt, ebenfalls nach abweichenden Tarifverträgen und Wirtschaftsförderungsmitteln zu verlangen. Im schlimmsten Fall besteht ein Unternehmen darauf, dass seine Mitarbeiter außertariflich per Einzelarbeitsvertrag unbezahlter Mehrarbeit zustimmen, um einen Kostenvorteil vor seiner Konkurrenz zu erlangen. So kann schließlich die gesamte Branche in einen negativen Sog geraten, wenn z. B. in der Folge die tarifgebundenen Unternehmen Öffnungsklauseln fordern, um mit dem Lohndrucker gleichziehen zu können. Übertragen auf staatliche Beihilfen bedeutete dies zu verlangen, das Land müsse z. B. allen Wettbewerbern eines Bürgerschaftsempfängers ebenfalls eine Bürgerschaft gewähren.

Das nordrhein-westfälische Beteiligungsverfahren ist wichtig, weil es auf der einen Seite neue Kommunikationswege für die staatlichen Stellen erschließt und hilft, die beschäftigungspolitischen Zusagen des Betriebes richtig einzuschätzen, und auf der anderen Seite eine wichtige Informationsquelle für Gewerkschaften und Betriebsräte über beantragte Bürgerschaften und GRW-Mitteln bietet.

(3) Kenntnis der Subventionierer

Aus gewerkschaftlicher Sicht muss einer Entwicklung entgegengewirkt werden, bei der Unternehmen mit den besten wirtschaftlichen Entwicklungsaussichten von ihren Hausbanken mit Kapital versorgt werden, die schlechteren risikobehafteten Betriebe Landesbürgerschaften bzw. GRW-Zuschüsse erhalten und die Krisenunternehmen sich von ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern subventionieren lassen. Eine gewerkschaftliche Beteiligung bricht mit dieser Kette.

Die Frage ist, ob Unternehmen sowohl vom Staat über Bürgerschaften oder die GRW als auch durch die Arbeitnehmer tarifvertraglich „subventioniert“ werden sollen. Es geht also um einerseits staatliche und andererseits arbeitnehmerseitige Subventionen für Unternehmen. Wichtig ist, dass die subventionierenden Akteure voneinander wissen und ihre Subventions-Instrumente im Rahmen einer abgestimmten

Strategie einsetzen. Dazu dient auch die gewerkschaftliche Beteiligung an den Förderverfahren.

Für Gewerkschaften besteht zudem die Gefahr, dass Unternehmen mit Vorliebe nach „Subventionierung“ durch ihre Beschäftigten verlangen, statt Landesförderung zu beantragen, weil es ihnen einfacher erscheint, die Belegschaft unter Druck zum Entgeltverzicht zu bewegen, als etwa eine Landesbürgschaft bewilligt zu bekommen. Deswegen müssen Gewerkschaften Unternehmen, die Abweichungen von Tarifverträgen fordern, mindestens so gründlich prüfen, wie dies bei Anträgen auf Investitionsförderung erfolgt (wie z. B. PwC bei der Landesbürgschaft).

(4) Subventionen nur mit Zukunftsstrategie

Die IG Metall nutzt unseres Erachtens in Nordrhein-Westfalen auf exemplarische Weise Anträge auf Landesbürgschaften oder GRW in Unternehmen für eine Diskussion über offensive Strategien, die zu neuen Arbeitsplätzen führen und bringt mitbestimmte Unternehmensförderung mit der gewerkschaftlichen Tarifpolitik zusammen. Wenn sich das Vorhaben des Unternehmens in defensiven Cost-cutting-Plänen erschöpft, die über Wirtschaftsfördermittel und Entgeltverzicht einseitig von Steuerzahlern und Beschäftigten finanziert werden sollen, kann es sinnvoller sein, gegen eine Landesförderung Stellung zu beziehen, Abweichungen vom Flächentarifvertrag zu verweigern und in letzter Konsequenz die rechtzeitige Insolvenz als strategische Option zu nutzen, damit eine neue Geschäftsführung das Unternehmen erfolgreich fortführen kann. Im positiven Fall können Fördermittel neben betrieblich vom Flächentarifvertrag abweichenden Tarifverträgen entsprechend dem Pforzheimer Abkommen von 2004 (Huber et al. 2005) Elemente eines offensiven Turnaround-Konzepts sein, die der Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung dienen.

(5) Einhaltung der Arbeitnehmerschutzrechte

Mit dem Beteiligungsverfahren an der Wirtschaftsförderung haben die Gewerkschaften in NRW ein Instrument an der Hand, um die Berücksichtigung der kollektiven und individuellen Rechtsvorschriften zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Förderverfahren zu gewährleisten. Im Sinne einer Kontrollin-

stanz können Gewerkschaften über ihre Stellungnahme Informationen an die Landesregierung geben, ob das zu fördernde Unternehmen Mitbestimmungsrechte und Arbeitnehmerschutzrechte einhält. Jedoch haben die Gewerkschaften keine direkte Handhabe, wenn Unternehmen gegen Arbeitnehmerschutzrechte verstoßen, sie verfügen mit der Stellungnahme lediglich über eine weiche Eingriffsmöglichkeit. In Konfliktsituationen sind sie darauf angewiesen, welche Konsequenzen die Landesregierung aus den gewerkschaftlichen Einsprüchen zieht.

(6) Zentrale Rolle des Landesschlichters

Letztlich spielt die Rolle des Landesschlichters bei gewerkschaftlichen Einsprüchen eine große Rolle. Nordrhein-Westfalen ist eines der wenigen Bundesländer, das diese Funktion aktiv nutzt. Der Landesschlichter als „unparteiischer und neutraler Moderator“ schaltet sich u.a. ein, wenn es in NRW bei der Umsetzung von arbeits- und strukturpolitischen Programmen und Maßnahmen zu Verstößen gegen die rechtsverbindlichen Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen kommt und diese aufgedeckt werden. Konkret finden unter Leitung des Landesschlichters Vermittlungsgespräche zwischen Unternehmensleitung, Betriebsrat und Gewerkschaft statt. In der Vergangenheit führten sie dazu, dass die gewerkschaftlichen Bedenken ausgeräumt werden konnten. Durch die Beteiligung der Gewerkschaften im Vorfeld der Bewilligung bei Bürgschafts- und GRW-Anträgen ist zum einen sichergestellt, dass Betriebe, die über diese beiden Wirtschaftsförderungsinstrumente subventioniert werden, rechtsverbindliche Arbeitsschutzbestimmungen einhalten und zum anderen, dass die betriebliche Unternehmensförderung in NRW eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz erfährt.

(7) Gewerkschaftliche Beteiligung reduziert Kosten

Die gewerkschaftliche Beteiligung im Vorfeld der Förderbewilligungen hat nicht nur für den Staat Vorteile, auch für andere kann sie einen positiven Nebeneffekt haben. In der Regel kommt es bei betrieblichen Investitionen zu einem Finanzierungsmix aus privatem, fremdfinanziertem und/oder öffentlichem Kapital. Dabei machen Geschäftsbanken aufgrund geänderter Eigenkapitalvorschriften (Basel II) in sehr viel

größerem Maße als bisher die Entscheidung über Kreditvergabe und Kreditkonditionen von der individuellen Situation ihres jeweiligen Kundenunternehmens abhängig. Zwar wird über die Vorlage des Unternehmenskonzeptes die betriebs- und volkswirtschaftliche Seite geprüft, trotzdem bleibt ein Unsicherheitsfaktor bestehen, der sich nicht in ökonomischen Bilanzen festschreiben lässt. Denn verstößt z. B. ein Unternehmen gegen Gesetze, kann sich dies negativ auf das Betriebsergebnis niederschlagen mit der Folge, dass Kredite nicht mehr bzw. nur zögerlich zurückgezahlt werden. Werden nun Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte durch die Beteiligung der Gewerkschaften und Betriebsräte im Vorfeld der Fördermittelbewilligung aufgedeckt und gemeinsam mit Unternehmer und/oder Landesschlichter ausgeräumt, kann umgekehrt „der Erhalt des sozialen Friedens“ als positiver Indikator in der Unternehmensbilanz zu Buche schlagen.

Die Kehrseite der Medaille ist eine Mehrbelastung der Gewerkschaften und Betriebsräte. Die Beteiligung am Antragsverfahren ist nur leistbar, wenn der Rückhalt in den Gewerkschaften und Betriebsräten vorhanden ist. Beide erschließen sich darüber eine weitere Informationsquelle zu betrieblichen Entwicklungen, die auch für die Gewerkschaftspolitik bzw. Betriebsratsarbeit selbst genutzt werden kann.

5

Ausblick

Nur in wenigen Bundesländern (wie z. B. in Nordrhein-Westfalen) sind Gewerkschaften und Betriebsräte in die Vergabe von strukturpolitischen Fördermitteln einbezogen. Dies ist insofern verwunderlich, weil das struktur- und wirtschaftspolitische Handeln des Staates u.a. mit beschäftigungspolitischen Argumenten begründet wird und zudem staatliche Instanzen in vielen anderen Bereichen kontrollieren, ob Unternehmen gegen bestehende Gesetze verstoßen, wie z. B. bei Umweltauflagen. Vor allem Gewerkschaft und Betriebsrat haben die Kompetenz, zu überprüfen, ob Arbeitnehmerschutzrechte – die per Gesetz festgeschrieben sind – in dem zu fördernden Betrieb eingehalten werden. Es wäre nur konsequent, wenn die Beteiligung der Gewerkschaften und Betriebsräte ver-

pflichtend für alle Maßnahmen der staatlichen Wirtschaftsförderung gelten würde.

Für die Beteiligung der Gewerkschaften an der Umsetzung arbeits- und struktureller Programme und Maßnahmen spricht aber auch die internationale Entwicklung. In der öffentlichen Wahrnehmung dominiert zurzeit die Meinung, dass staatliche Instanzen erpressbarer gegenüber Unternehmensforderungen geworden sind. Dies wird vor allem bei der Diskussion um die Verlagerung von Unternehmen und Arbeitsplätzen innerhalb Deutschlands (z. B. von West- nach Ostdeutschland) oder in (osteuropäische) Billiglohnländer deutlich. Die Standortverlagerungen innerhalb Deutschlands und Europas lassen sich die Unternehmen durch Steuergelder subventionieren – so die öffentliche Meinung.

Vor diesem Hintergrund reicht es nicht aus, die Beteiligung der Gewerkschaften an der staatlichen Unternehmensförderung auf die komplette Unternehmensförderung in Deutschland auszudehnen. Vielmehr sollte das gewerkschaftliche Beteiligungsverfahren in der gesamten EU gelten. Staatliche Subventionen – gleich ob sie vom Mitgliedstaat oder von der Europäischen Kommission kommen – dürfen nicht zur Schaffung von Arbeitsplätzen verwendet werden, für die anderswo in Deutschland oder in der EU Arbeitsplätze abgebaut werden. Eine Verlagerung von Arbeitsplätzen, die sich nur aus den

unterschiedlichen Bedingungen von EU-Subventionsvorteilen begründet, ist kontraproduktiv und sollte durch die entsprechende Änderung der EU-Subventionsrichtlinien und eine Kontrolle der Subventions- und Besteuerungspraxis in den Mitgliedsstaaten ausgeschlossen werden. Förderbedingte Arbeitsplatzverlagerungen sind auszuschließen, indem Förderrichtlinien entsprechende Vorkehrungen enthalten und Betriebsräte und ihre Gewerkschaften an deren Kontrolle beteiligt werden.

Dazu gilt es ein Verfahren zu entwickeln,

- das jedes europäische Unternehmen verpflichtet, an allen Standorten seine Betriebsräte bzw. Arbeitnehmervertreter über beantragte Subventionen zu informieren,
- das alle Subventionen gewährenden Stellen verpflichtet, vor Bewilligung die Arbeitnehmervertreter über die Gewerkschaften anzuhören.

Perspektivisch muss es aber um mehr gehen als um die Abwehr von Verlagerungsdruck. Jede Subventionsvereinbarung eines Unternehmens, ob mit dem Staat oder mit den Arbeitnehmern, müsste auch eine Innovationsvereinbarung enthalten, in der eine Strategie festgeschrieben wird, wie das Unternehmen besser werden will, sodass es zukünftig ohne Subvention wirtschaften und mehr und bessere Jobs anbieten kann.

Auf europäischer wie auf regionaler Ebene würden solche Innovationsvereinbarungen mehr als bisher Unternehmensbeihilfen in den Dienst der Lissabon-Strategie der EU stellen und die Wettbewerbsfähigkeit in Europa zusammen mit der Beschäftigung stärken.

Erforderlich ist eine proaktive Wirtschaftsförderung im Dienst umfassender Beschäftigungspolitik. Statt bürokratisch abzuwarten, bis ein Unternehmer eine Subvention beantragt, ist Verwaltungshandeln daran auszurichten, dass Risiken für Arbeitsplätze frühzeitig erkannt und Chancen für Beschäftigung genutzt werden. Es muss ein flexibles Instrumentarium zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des Strukturwandels in Branchen und Regionen entwickelt werden. Betrieblich reicht das von Kompetenzentwicklung, Wissenstransfer und Innovationsförderung über Krisenfrüherkennung und gegebenenfalls fortführungsorientierte Insolvenzgestaltung bis zum Beschäftigtentransfer, regionalpolitisch geht es um Cluster- und Kompetenzfeldpolitik.

Eine unternehmensbezogene Wirtschaftsförderung muss in einen solchen Rahmen einbezogen werden. Erfolgsvoraussetzung ist dabei - auf der Unternehmensebene wie auf dem überbetrieblichen, wirtschaftspolitischen Feld - die Partizipation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und damit gewerkschaftliche Mitbestimmung.

LITERATUR

Deutscher Bundestag (2005): Vierunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2005 bis 2008, Drucksache 15/5141

Gerlach, F./Ziegler, A. (1998): Neugestaltung der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland und erste Erfahrungen, HBS Graue Reihe – Neue Folge 129, Düsseldorf

Harmes-Liedtke, U. (1998): Gewerkschaftliche Handlungsmöglichkeiten in der nordrhein-westfälischen Wirtschaftsförderung, Expertise im Auftrag des DGB-Landesbezirks NRW, Bochum

Huber, B./Burkhard, O./Klebe, Th. (2005): Tarifpolitik ist Betriebspolitik, Betriebspolitik ist Tarifpolitik, in: WSI-Mitteilungen 11, S. 656–662