

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Grundmann, Martin; Voß, Susanne
Other Persons: Gerlach, Frank

Book

Wirtschaftsförderung und Gute Arbeit : neue Herausforderungen und Handlungsansätze : ein Projekt der Otto Brenner Stiftung

Provided in Cooperation with:

Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main

Reference: Grundmann, Martin/Voß, Susanne (2013). Wirtschaftsförderung und Gute Arbeit : neue Herausforderungen und Handlungsansätze : ein Projekt der Otto Brenner Stiftung. Red.-Schluß: 18. Juli 2013. Frankfurt/Main : Otto Brenner Stiftung.

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/11159/855>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

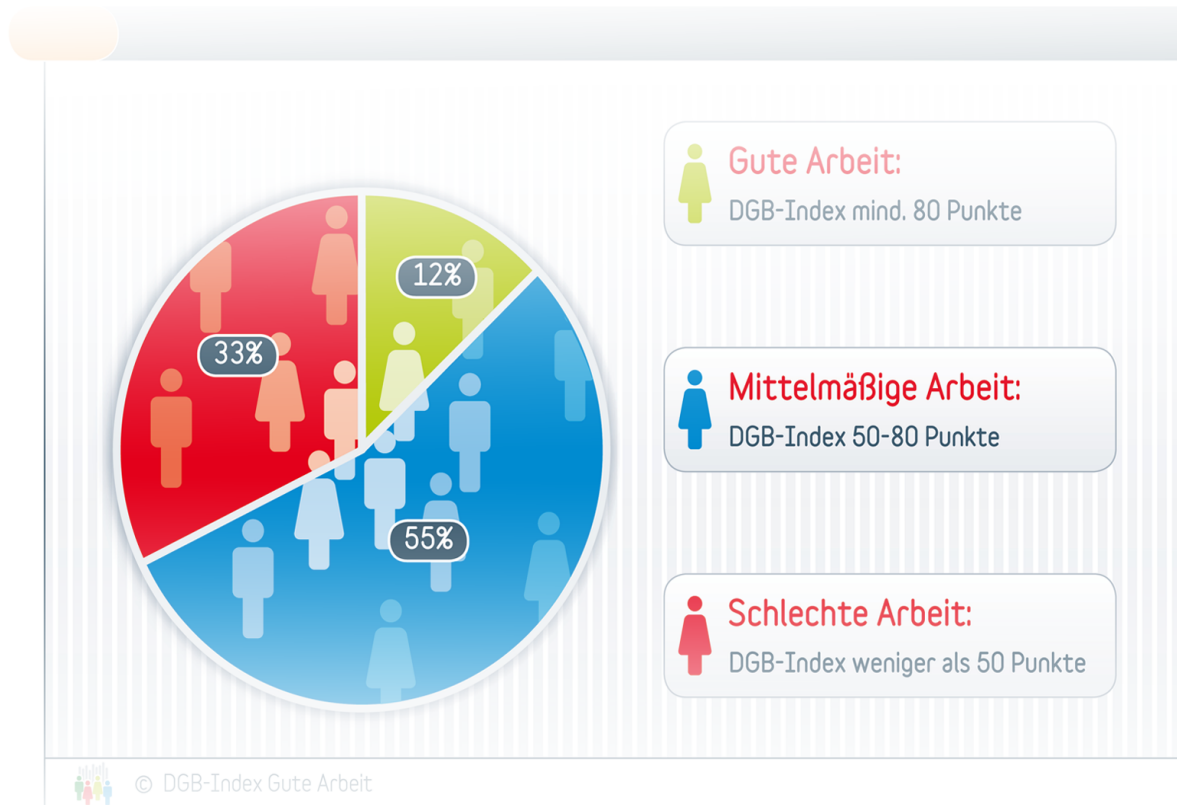
Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

Martin Grundmann/Susanne Voß unter Mitarbeit von Frank Gerlach



Wirtschaftsförderung und Gute Arbeit

Neue Herausforderungen und Handlungsansätze

Ein Projekt der Otto Brenner Stiftung
Frankfurt am Main 2013

OBS-Arbeitspapier Nr. 8

OBS-Arbeitspapier 8

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung
Jupp Legrand
Wilhelm-Leuschner-Straße 79
D-60329 Frankfurt/Main

Tel.: 069-6693-2810
Fax: 069-6693-2786

E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de
Internet: www.otto-brenner-stiftung.de

Autoren:

Dr. Martin Grundmann
E-Mail: grundmann@grundmann-consult.de

Susanne Voß
E-Mail: voss@grundmann-consult.de

Dr. Frank Gerlach
E-Mail: fk-gerlach@t-online.de

Redaktion: Dr. Burkard Ruppert (OBS) und Julian Wenz (OBS)

Bildnachweis Titelgrafik:
© DGB Index Gute Arbeit 2009,
<http://www.dgb-index-gute-arbeit.de/downloads/bilddatenbank>

Redaktionsschluss: 18. Juli 2013

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Dieses Arbeitspapier darf nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Beratung und ausschließlich in der von der Otto Brenner Stiftung veröffentlichten Fassung – vollständig und unverändert – von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

In den Arbeitspapieren werden Ergebnisse der Forschungsförderung der Otto Brenner Stiftung dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für die Inhalte sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Arbeitspapiere erscheinen nur online, nicht als Printprodukt. Download und weitere Informationen:
www.otto-brenner-stiftung.de

Gliederung

Einleitung	2
1. „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) - Ziele, Instrumente und Wirksamkeit.....	5
2. Die GRW – ein Instrument für „Gute Arbeit“?	9
3. Zielsetzung, Fragestellungen und methodisches Vorgehen.....	11
4. „Gute Arbeit“	14
5. Rechtliche Möglichkeiten zur Bindung sozialer Kriterien an die Wirtschaftsförderung	18
6. Wirtschaftsförderung und „Gute Arbeit“ in den neuen Bundesländern und Berlin am Beispiel der neujustierten GRW-G-Richtlinien in den Jahren 2011 bis 2013	20
7. Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der neu justierten GRW-G-Richtlinien	26
8. Handlungsempfehlungen für die sozialpartnerschaftliche Begleitung einer nachhaltigen sozialen, ökonomischen und ökologischen Wirtschaftsförderung	28
Literaturverzeichnis	31

Einleitung

Das Projekt „Wirtschaftsförderung und Gute Arbeit – neue Herausforderungen und Handlungsansätze“ hat untersucht, wie die öffentlichen Mittel im Rahmen der Wirtschaftsförderung an Vorgaben geknüpft werden können, die im Sinne der Lissabon-Strategie und der Strategie Europa 2020 zu mehr und besserer Arbeit beitragen können. Damit soll ein Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft im ökonomischen, sozialen und ökologischen Sinne geleistet werden.

Die aktuelle Beschäftigungssituation ist geprägt von den Auswirkungen des demografischen Wandels, von Fachkräfteengpässen und einer globalen Wirtschafts- und Finanzkrise. Das hat dazu geführt, dass immer größere Anforderungen an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gestellt werden. Zugleich sind viele abhängig Beschäftigte von mehr Unsicherheiten und Existenznöten betroffen. Die Ausbreitung von prekärer Beschäftigung und Leiharbeit, die weiter zunehmende Anzahl erwerbstätiger Hartz-IV-Empfänger sowie eine rückläufige Tarifbindung sind Indizien für diese negative Entwicklung. Insbesondere für Frauen, Alleinerziehende und Teilzeitkräfte ist es schwierig, eine existenzsichernde Beschäftigung zu erlangen. Zudem wirkt sich die Zunahme prekärer Arbeitsplätze und von Fachkräfteengpässen auf Wachstum und Beschäftigung auf Dauer negativ aus.

Insbesondere in den neuen Bundesländern sind Lohndumping, prekäre Arbeit und ein sich verschärfender Fachkräftemangel zu einem immer größeren Problem geworden. Seit 2010 ist man sich dieser Probleme offensichtlich bewusst geworden. Deshalb wird die Investitionsförderung zunehmend mit Kriterien im Sinne von „Guter Arbeit“ verbunden. Auf diese Weise sollen die Regionen Ostdeutschlands attraktiver für Fachkräfte werden: In Vorgaben, die die Inanspruchnahme von öffentlichen Geldern für betriebliche Investitionen an bessere Arbeitsbedingungen knüpfen, wird von politischer Seite ein Weg zur Behebung bzw. zur Verringerung dieser Probleme gesehen. Künftige Anforderungen der Strategie Europa 2020, deren Ziel ein nachhaltiges Wachstum ist, werden auf diese Weise mit der Erprobung von länderspezifischen Ausprägungen, Strategien und Handlungsansätzen aufgegriffen.

Die vorliegende Studie „Wirtschaftsförderung und Gute Arbeit“ wird sich mit diesen neuen Ansätzen befassen. Sie leistet damit einen Beitrag, die Kluft zwischen den neuen Herausforderungen und dem notwendigen Handlungswissen zu schließen.

In unserer Untersuchung konzentrieren wir uns als Beispiel auf die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Sie ist nach wie vor das wichtigste Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik.

Hierdurch werden seit mehr als 40 Jahren Unternehmen in strukturschwachen Regionen mit Fördermitteln unterstützt. Ca. 90% der öffentlichen Mittel aus der GRW fließen mittlerweile in die neuen Bundesländer.¹ Ihre Wirkungen werden im Großen und Ganzen durchaus positiv bewertet: Beispielsweise stellen Bade und Eickelpasch in ihrer Analyse zu den Wirkungen der GRW-Fördermittel fest: „Jeder investierte Euro bringt ein Mehrfaches an Wirtschaftskraft“.² Die Studie zeigt, wie der Fördermitteleinsatz der Wirtschaftsförderung an Sozialstandards gebunden werden kann, welche Indikatoren im Sinne von „Gute Arbeit“ geeignet sind und wie Richtlinien am Beispiel der einzelbetrieblichen Investitionsförderung qualitativ ausgerichtet werden können. Dazu ist es erforderlich, Forschung im Hinblick auf die Entwicklung einer an nachhaltigen und sozialen Kriterien orientierten Wirtschaftsförderung zu betreiben. Hierzu wurden empirische Analysen in den neuen Bundesländern und Berlin durchgeführt.

Wie bereits angesprochen, wurden manche dieser neuen Anforderungen bereits berücksichtigt. Es wurden Bonussysteme eingeführt, die Anreize für Unternehmen bieten, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und mehr soziale Verantwortung zu übernehmen. Einige Beispiele³:

- Thüringen führte 2011 bei der Vergabe von Fördermitteln eine Leiharbeitsquote ein. Andere Bundesländer, wie Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt folgen. Prekäre Arbeitsplätze sollen nicht länger mit Fördermitteln unterstützt werden.
- Sachsen-Anhalt schließt aus, dass die neu geschaffenen Arbeitsplätze mit geringfügig Beschäftigten und Mitarbeitern mit Werkverträgen besetzt werden.
- Mecklenburg-Vorpommern ändert das Vergabegesetz und führt einen Mindestlohn über 8,50 Euro ein. Zutraglich war hier das Rechtsgutachten von Kohte, der argumentiert, dass die Bindung von Wirtschaftsförderung an soziale Kriterien rechtlich unbedenklich ist.⁴
- Tarifbindung bzw. tarifgerechte Entlohnung wird in Thüringen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern als Kriterium in die GRW-Richtlinien aufgenommen.

¹ http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/ga_statistik/statistik/ga_tab_bundesland.pdf
Stand: 08.03.2013

² Bade, Franz; Eickelpasch, Alexander: „Fördermittel für strukturschwache Gebiet: Die erfolgreiche 26-Milliarden-Euro-Subvention“, in: DIW-Wochenbericht 5/2011, Berlin 2011, S.10

³ An dieser Stelle werden die Veränderungen exemplarisch nur kurz angerissen. Detailliert werden sie im empirischen Teil der Studie sowie in der synoptischen Darstellung im Anhang beschrieben.

⁴ Kohte, Wolfhard: „Die Umsetzung nachhaltiger und sozialer Wirtschaftsförderung auf Landesebene am Beispiel von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt“, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 2012

- Für lohnkostenbezogene Zuschüsse wird zunehmend eine Lohnuntergrenze festgelegt zwischen 25.000 Euro Arbeitgeber-Jahres-Brutto in Berlin und Brandenburg und 36.000 Euro Arbeitgeber-Jahres-Brutto in Sachsen-Anhalt, Sachsen setzt die Lohnuntergrenze bei 35.000 Euro fest.
- Thüringen fördert keine Lohnkosten mehr. Ausschlaggebend war die Erfahrung, dass die geförderten Arbeitsplätze in nicht wenigen Fällen prekärer Beschäftigung dienen.
- Zur Qualitätssicherung von dauerhaften und stabilen Arbeitsplätzen implementieren die Länder zunehmend Indikatoren, die die Besetzung der zu schaffenden Arbeitsplätze mit hoch qualifizierten Mitarbeitern fördern. Neben dem Qualifikationsniveau unterstützt beispielsweise Sachsen-Anhalt die Übernahme von Auszubildenden. Mecklenburg-Vorpommern motiviert Betriebe, besondere Anstrengungen im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu unternehmen.
- Entsprechend der neuen EU-Strategie 2020 setzen die neuen Bundesländer verstärkt auf Forschung und Innovation. Das Qualitätskriterium Forschungs- und Entwicklungsintensität wird dahingehend spezifisch geregelt, dass z.B. in Sachsen Boni für technisch bedeutsame Forschungs- und Entwicklungsvorhaben vergeben werden.
- Auch der Schwerpunktbereich „Klimawandel“ der Strategie Europa 2020 findet sich in den Neuausrichtungen der GRW-Richtlinien von Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen wieder. Unterstützt werden Unternehmen, die ihre betriebliche Ressourcen- und Energieeffizienz verbessern, Umweltschutzmaßnahmen verwirklichen und nach Umwelt- und Energiemanagementsystemen zertifiziert sind.

Fazit: Die Verknüpfung von öffentlicher Förderung mit Sozialstandards, aber auch mit Bedingungen zu Forschungs- und Entwicklungsleistungen (F&E) sowie den Anforderungen des Klimawandels, konkretisiert sich in den neuen Bundesländern in operationellen Umsetzungen der GRW-Förderung. Dies zeigt die vorliegende Studie. Details enthält die synoptische Darstellung im Anhang.

Mit der Implementierung von qualitativen Indikatoren im Sinne von „Gute Arbeit“ in die GRW-Richtlinien nimmt die Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern eine Vorreiterrolle ein. Ein Anfang ist gemacht. Eine weiterführende Diskussion um die Orientierung der zukünftigen Strukturpolitik an Sozialstandards muss aber folgen, um die strategische Grundausrichtung „Gute Arbeit für alle“ in der Förderpolitik noch stärker zu verankern. Die Strategie „Gute Arbeit und öffentliche Förderpolitik“ muss als ganzheitlicher Ansatz weiterverfolgt werden. Sie kann auf den Handlungsansätzen der Wirtschaftsförderung aufbauen, diese weiterentwickeln und auf andere Politikbereiche übertragen werden.

1. „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) - Ziele, Instrumente und Wirksamkeit

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist ein Kernstück der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Sie wurde 1969 unter relativ günstigen wirtschaftlichen Bedingungen aufgelegt. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der GRW ist verfassungsrechtlich im Art. 91 des Grundgesetzes geregelt und im Gesetz über die GRW konkretisiert. Die Regionalförderung erfolgt auf Basis eines zwischen dem Bund und den Ländern vereinbarten Koordinierungsrahmens. Dieser enthält die grundsätzlichen Leitlinien der GRW; er legt die Instrumente, die Förderregeln und die Förderhöchstsätze sowie die Fördergebiete fest. Da gemäß Art. 30 GG in erster Linie die Länder für die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen verantwortlich sind, ist es somit ihre Sache, im Rahmen des Koordinierungsrahmens eigene Förderschwerpunkte unter Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse und Prioritäten zu setzen. Sie können die Fördermittel auf bestimmte Projekte, Branchen oder Regionen konzentrieren. Dies geschieht in entsprechenden GRW-Landesrichtlinien zur Durchführung der GRW. Die Förderregeln, die Fördersätze und das Fördergebiet unterliegen den beihilferechtlichen Bestimmungen der EU-Kommission. Sie sind in regelmäßigen Abständen auf Basis des EU-Beihilferechts neu festzulegen. Zukünftig wird die GRW aufgrund des Wegfalls der Investitionszulage zum 31.12.2013, der in der neuen EU-Förderperiode 2014-2020 zu erwartenden Reduktion der Mittelzuweisungen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie wegen der Einschränkungen beihilferechtlicher Fördermöglichkeiten weiter an Relevanz gewinnen.

Erklärtes Ziel der GRW ist die Förderung von Investitionen in wirtschaftlich schwachen Regionen. Hierdurch soll deren Entwicklung unterstützt und ein Beitrag zum Abbau von regionalen Disparitäten in der Bundesrepublik Deutschland geleistet werden. Insbesondere sollen durch die Vergabe von Finanzmitteln an strukturschwache Regionen bzw. an Betriebe in diesen Regionen dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen, gesichert und schließlich gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erreicht werden. Aus diesem Grunde werden primär Unternehmen mit einem überwiegend überregionalen Absatz gefördert. Durch den zusätzlichen regionalen „Export“ soll die regionale Wirtschaft angekurbelt und damit die Kaufkraft „vor Ort“ erhöht werden. Neben der direkten finanziellen Unterstützung von Unternehmen werden durch die Förderung der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur zugleich die Voraussetzungen für die Ansiedlung und Entwicklung von Unternehmen in strukturschwachen Regionen verbessert. Darüber hinaus ist eine Förderung

von nicht-investiven Aktivitäten „vor Ort“, wie z.B. die Entwicklung regionaler Entwicklungskonzepte oder die Realisierung eines Regional-bzw. Clustermanagements möglich. Einzelheiten werden im Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe umrissen. Er legt die Bedingungen für die Förderung von Investitionsvorhaben fest und setzt bei investitionsgebundenen, lohnkostenbezogenen Zuschüssen mittlerweile voraus, dass Arbeitsplätze mit überdurchschnittlichen Qualifikationsanforderungen, mit besonders hoher Wertschöpfung oder in Bereichen mit ausgeprägtem Innovationspotential entstehen.⁵ Im Rahmen von Bonus- oder Zuschlagssystemen haben die neuen Länder zudem spezifische Regelungen und Anreize getroffen, um darüber hinaus mehr Dauerarbeitsplätze zu schaffen. Da der Koordinierungsrahmen Leiharbeit erlaubt und zu Lohnuntergrenzen keine Aussagen macht, haben ostdeutsche Bundesländer hierauf reagiert und spezielle Regelungen zur Lohnkostenförderung und zu Lohnuntergrenzen festgelegt.

Als eingespieltes Instrument der Regionalförderung wurde die GRW 1990/1991 mit einigen Modifikationen auf die neuen Bundesländer übertragen. Angesichts des wirtschaftlichen Rückstands in Ostdeutschland sowie des Zustands der Infrastruktur und der sich hieraus ergebenden regionalpolitischen Notwendigkeit, den „Aufholprozess“ mit erheblichen finanziellen Mitteln zu unterstützen, war es nur folgerichtig, dass ab 1991 der Großteil der GRW-Mittel in die neuen Bundesländer floss: Von 1991-2012 entfielen 89% der bewilligten GRW/EFRE-Mittel (wobei die EFRE-Mittel zu einem guten Teil zur Ko-Finanzierung von GRW-Mitteln verwendet wurden) auf die neuen Bundesländer.

Im Kern dient die GRW der Mobilisierung der sogenannten endogenen Potentiale: Durch die Förderung von privaten Investitionen, von Infrastruktur, aber auch von „nicht-investiven“ Aktivitäten soll den Betrieben und damit den Regionen ein „Anschub“ für einen Modernisierungsprozess gegeben werden, der im Idealfall zu einer sich selbst tragenden Entwicklung führt und sie damit von öffentlicher Förderung unabhängig machen soll. Zugleich bietet er den Ländern den Spielraum, durch eigene Richtlinien die spezifischen Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung in „ihren“ Regionen im Rahmen der länderspezifischen Richtlinien zu berücksichtigen. Insbesondere für die neuen Bundesländer war dies insofern ein Pluspunkt, als dass sie im Zuge der Transformation in ein neues Wirtschaftssystem

⁵ Im Einzelnen: Investitionsvorhaben werden nur dann gefördert, wenn der Investitionsbetrag, bezogen auf ein Jahr, die in den letzten drei Jahren durchschnittlich verdienten Abschreibungen (ohne Sonderabschreibungen) um mindestens 50% übersteigt (Abschreibungskriterium) oder die Zahl der bei Investitionsbeginn in der zu fördernden Betriebsstätte bestehenden Dauerarbeitsplätze um mindestens 15% erhöht wird. Bei Errichtungsinvestitionen und bei dem Erwerb einer stillgelegten oder von Stilllegung bedrohten Betriebsstätte gelten diese Voraussetzungen als erfüllt. Ein neu geschaffener Ausbildungsplatz wird wie zwei Dauerarbeitsplätze gezählt.

sowie des Aufbaus neuer Wirtschaftsstrukturen mit sehr unterschiedlichen Problemen in den Regionen konfrontiert waren.

Ob die GRW in diesem Sinne erfolgreich war, ist in vielen wissenschaftlichen Untersuchungen überprüft worden. Die GRW ist sicherlich eines der am intensivsten und am häufigsten evaluierten wirtschaftspolitischen Instrumente der Bundesrepublik. Hierbei wurde methodisch unterschiedlich vorgegangen: Zum einen erfolgte der empirische Zugriff in einzelwirtschaftlicher Perspektive, d.h. es wurden die Wirkungen der Förderung auf den unmittelbaren Adressaten, die geförderten Betriebe, untersucht.⁶ Zum anderen wurden die regionalen Wirkungen der GRW bewertet, d.h. es wurde der Frage nachgegangen, ob durch die GRW regionale Disparitäten verringert werden konnten.⁷

Entsprechend der Themenstellung und dem Erkenntnisinteresse unserer Untersuchung können im Folgenden zentrale Ergebnisse vorliegender Studien nur cursorisch vorgestellt werden: Danach ist die Bewertung der einzelwirtschaftlichen Wirkungen in der Tendenz eindeutig positiv. Sowohl die von Lammers und Niebuhr diskutierten Studien, wie auch eine neuere Untersuchung von Bade und Alm erhärten diesen Befund. Insbesondere die zuletzt genannte Studie kann in einem methodisch höchst aufwändigen Matching-Verfahren (zu jedem geförderten Betrieb wurde ein ihm in seinen Determinanten möglichst ähnliches nicht-gefördertes Unternehmen gesucht) nachweisen, dass geförderte Betriebe stärker expandierten und ihre Beschäftigungsentwicklung deutlich günstiger war. Danach haben die geförderten Betriebe ihre Beschäftigung und die Lohneinkommen gesteigert: „Im Durchschnitt über alle Förderkohorten ist die Beschäftigtenzahl vom Jahr der Förderung bis 2008 um 4,6% p.a. gewachsen, das Lohneinkommen sogar um 6,0% p.a.“⁸ Demgegenüber sah die Entwicklung in den nicht geförderten Betrieben deutlich schlechter aus. „Ihre Beschäftigung ist im Durchschnitt aller Kohorten um -4,3 p.a. und ihr Lohneinkommen um -2,2% p.a. gesunken; der Rückstand gegenüber den geförderten Betrieben beträgt somit 8,9 bzw. 8,2 Prozentpunkte p.a.“⁹

⁶ Vgl. dazu Bade, Franz-Josef; Alm, Bastian: „Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines System für ein gleitendes Monitoring“, Dortmund 2010. Einen guten Überblick über die Begleitforschung zur GRW gibt: Lammers, Konrad; Niebuhr, Annetrin: „Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung“, HWWA Report 214, Hamburg 2002

⁷ Vgl. als Überblick Lammers, Niebuhr, a.a.O

⁸ Vgl. Bade, Alm, a.a.O., Zusammenfassung S.x

⁹ ebenda, Zusammenfassung S. xi. Der Rückstand fällt umso größer aus, je genauer die regionale und sektorale Zugehörigkeit der geförderten Betriebe berücksichtigt wird. Danach haben die geförderten Betriebe des Förderjahres 2004 nach Abschluss von zwei Matching-Verfahren pro Jahr eine um 13,6% (!) günstigere Beschäftigungsentwicklung als ihre Kontrollgruppe (ebenda, S.106).

Basierend auf dem empirischen Material von Bade/Alm kommen Bade und Eickelpasch ebenfalls zu dem Ergebnis, dass sich die geförderten Betriebe wesentlich dynamischer entwickeln als die nicht geförderten.¹⁰ Durch den Investitionszuschuss werden sie in die Lage versetzt, in überdurchschnittlichem Maße zu expandieren. Die GRW erreicht offenbar die „richtigen“ Betriebe, die häufig in forschungsintensiven Branchen tätig sind und deren Beschäftigte besser qualifiziert sind.¹¹

Kann die positive einzelwirtschaftliche Wirkung der GRW somit wissenschaftlich als weitgehend gesichert gelten¹², so fällt dieser Nachweis bei den regionalpolitischen Wirkungen wesentlich schwerer.¹³ Dies ist auf grundlegende methodische Probleme zurückzuführen. Da die Entwicklung von Regionen durch eine Vielzahl von Faktoren bedingt ist, kann die Wirkung des Einsatzes von GRW-Mitteln nur schwer isoliert werden. Ein Matching-Verfahren ist in diesem Fall nicht möglich. Ein Gesamtmodell zur Schätzung gibt es nicht, partialanalytische Verfahren stoßen an ihre Grenzen.¹⁴ Ältere Untersuchungen – neuere gibt es nicht – legen jedoch positive regionalpolitische Effekte nahe. Danach fördert die GRW die Entwicklung der Investitionen und der Arbeitsplätze in den Regionen.¹⁵ Im Übrigen kann von den ohne Zweifel positiven betrieblichen Wirkungen der GRW auf entsprechende Effekte auf die Förderregionen, in denen diese Betriebe angesiedelt sind, geschlossen werden.

¹⁰ Bade, Eickelpasch, a.a.O, S.2ff

¹¹ Ebenda, S.9

¹² Die bereits zitierte ältere Literaturstudie von Lammers und Niebuhr stützt im Wesentlichen diesen Befund. Vgl. Lammers, Niebuhr, a.a.O., S.39ff

¹³ Vgl. dazu Lammers, Niebuhr, a.a.O., S.43ff

¹⁴ Ebenda, S.53ff

¹⁵ Vgl. dazu Riedel, Jürgen u.a.: „Wirtschaftsförderung im Transformationsprozeß. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Thüringen“ in: IFO-Dresden-Studien, BD.21, München 1999. Bestätigt werden die Ergebnisse der IFO-Studie durch: Gerlach, Frank: Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt, START-Forschungsbericht 9, Erfurt 1997 sowie Bratzke, Gunthard/ Schädlich, Michael/ Wagner, Gerald: Regionale Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt“, Halle 1995. Zum Stand der Diskussion für Westdeutschland vergleiche auch Lammers/Niebuhr a.a.o., S.46ff

2. Die GRW – ein Instrument für „Gute Arbeit“?

Wenn auch die GRW ein wirksames Instrument zumindest in einzelwirtschaftlicher Hinsicht ist, so stellt sich doch die Frage, ob sie **eine** Antwort auf neue Herausforderungen in den Regionen und Betrieben sein kann. Wie bereits schon angedeutet zeichnet sich bereits jetzt ein Fachkräftemangel ab, der sich in Zukunft verschärfen und damit zu einem Hemmschuh für das zukünftige Wirtschaftswachstum werden wird. Insbesondere in Ostdeutschland, das durch Abwanderung sehr viele gut qualifizierte Arbeitskräfte verloren hat, ergeben sich durch den demografischen Umbruch neue Risiken. Die sich abzeichnende Reindustrialisierung infolge einer dynamischen Entwicklung in zukunftsfähigen Branchen könnte hierdurch ins Stocken geraten. Es ergeben sich somit neue Herausforderungen für die Wirtschaftsförderung, die sich laut B. Lutz u.a. drei Bereichen stärker widmen muss: der Fachkräftesicherung, der Bewältigung des Strukturwandels der Beschäftigung sowie der betrieblichen Personalpolitik. Wirtschaftsförderung hat daher die sich abzeichnenden Probleme der Betriebe, insbesondere infolge der sich verschlechternden Altersstruktur, professioneller als bisher in Angriff zu nehmen.¹⁶

Zugleich zeichnet sich in Ostdeutschland ein Trend ab, der in der Literatur mit einer wachsenden Prekarisierung der Beschäftigung umschrieben ist.¹⁷ Eine deutliche Zunahme der Leiharbeit und Minijobs¹⁸ – bundesweit vervierfachte sich z.B. die Zahl der in Leiharbeit Beschäftigten von 1998 bis 2010 von 230.000 auf fast eine Million -,¹⁹ sowie die Ausdehnung des Niedriglohnsektors sind hierfür der Beleg.²⁰ Als eine Ursache hierfür wird auch die abnehmende Tarifbindung in Ostdeutschland angesehen, denn Beschäftigte, deren Arbeitsverhältnis durch einen Tarifvertrag geregelt ist, werden im Durchschnitt höher bezahlt, häufiger von ihrem Arbeitgeber weiter qualifiziert und sind auch mit ihrer Bezahlung und ihrer Arbeit zufriedener.²¹ Dass die angesprochenen Prekarisierungstendenzen das zentrale Ziel

¹⁶ Lutz, Burkart, u.a.: „Fachkräftemangel in Ostdeutschland - Konsequenzen für Beschäftigung und Interessenvertretung“, Otto Brenner Stiftung, Arbeitsheft 65, Frankfurt/Main 2010

¹⁷ Vgl. dazu Castel, Robert; Dörre, Klaus (Hrsg.): „Prekarität, Abstieg und Ausgrenzung – Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhundert“, Frankfurt/New York 2009

¹⁸ Hohendanner, Christian; Stegmeier, Jens: „Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben – Umstrittene Minijobs“, IAB-Kurzbericht 24/2012, Nürnberg 2012

¹⁹ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund: einblick 02/2011, Berlin 2011

²⁰ Im Jahr 2010 war nur noch jedes fünfte Unternehmen in Ostdeutschland tarifgebunden, 1998 waren es noch 30%, vgl. www.boeckler.de/pdf/p_ta_tarifaschenbuch_2012.pdf, 8.8.2012. Die Trends zu einem Niedriglohnsektor wurden von dem Leiter der Bundesagentur für Arbeit, Frank-Jürgen Weise vor kurzem in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung bestätigt. Vgl. dazu „Hier wächst der Unterschied zwischen oben und unten“, Süddeutsche Zeitung 15./16.06.2013, S.21

²¹ Vgl. Presseerklärung Hans Böckler Stiftung „Mit Tarifvertrag höher bezahlt und häufiger weiter gebildet“, 26.04.2013. Befragt wurden per Internet 52000 Beschäftigte.

der GRW, die Mobilisierung der endogenen Potentiale zur Erreichung eines nachhaltigen Wachstums, gefährden können, liegt auf der Hand. Schließlich sind qualifizierte, gut bezahlte Beschäftigte, deren Arbeitszufriedenheit auch auf adäquate Arbeitsbedingungen zurückzuführen ist, ein zentrales Element für eine positive regionale Entwicklung.

Schlechte Arbeitsbedingungen können zu einem Fachkräftemangel führen oder ihn verschärfen. In den neuen Bundesländern entstand deshalb eine Diskussion, ob und wie die Vergabe öffentlicher Mittel an Kriterien für Sozialstandards zu knüpfen sei. Auf diese Weise könnte ein Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und somit der Wachstumsbedingungen geleistet und zugleich verhindert werden, dass Unternehmen subventionierte prekäre Beschäftigungsverhältnisse schaffen. Eine wichtige Rolle spielte in diesem Zusammenhang die insbesondere von gewerkschaftlicher Seite initiierte Diskussion um „Gute Arbeit“, die eine direkte Reaktion auf die oben angerissenen Probleme ist. Im Kern sind hiermit die Schaffung sowie die Umgestaltung von Arbeitsplätzen gemeint, die den Kriterien von guten Arbeitsbedingungen und einer entsprechenden Qualifikation und Bezahlung genügen. Leiharbeit sollte auf ein Mindestmaß begrenzt werden. Ausbildungs- sowie Weiterbildungsmöglichkeiten und Aufstiegschancen gehören ebenfalls hierzu. Nicht zuletzt ist die Mitbestimmung ein eigenständiges Ziel, um „Gute Arbeit“ zu erreichen und zugleich ein wichtiges „Instrument“ für eine positive wirtschaftliche Entwicklung in den Betrieben und Regionen.²² Viele Betriebe weisen jedoch in der Umsetzung von Mitbestimmung Defizite aus. In ihnen existiert zudem häufig kein Betriebsrat. Insbesondere in den neuen Bundesländern ist dies ein Problem. Selbst in den dort angesiedelten neuen Industrien wird Mitbestimmung keineswegs immer entsprechend den rechtlichen Möglichkeiten umgesetzt.

Es blieb jedoch nicht bei der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion, sondern den Absichtsbekundungen folgten erste Taten. Die neuen Bundesländer nutzten ihre Spielräume, im Rahmen der GRW entsprechende Bestimmungen zu erlassen und damit eine Verbindung von regionaler Strukturpolitik und Sozialstandards auf den Weg zu bringen. Wie weit diese geht, wo ihre Stärken und Schwächen liegen, welche Erfahrungen mit ihrer Umsetzung gemacht wurden und welche weiteren Schritte für die Zukunft erforderlich sein könnten, ist nun Gegenstand der empirischen Untersuchung, die wir vorgenommen haben. Zu diesen Themen liegen noch keine wissenschaftlichen Untersuchungen vor, da die noch sehr jungen Neuausrichtungen der GRW-Richtlinien aus den Jahren 2011-2013 zurzeit noch keine Evaluation ermöglichen. Erst wenn sich in den kommenden Jahren messbare Effekte abzeichnen, können solche Studien durchgeführt werden.

²² Hans Böckler Stiftung; Gerlach, Frank; Kamp, Lothar; Schietinger, Marc (Hrsg): „Innovation und Mitbestimmung - Empirischen Untersuchungen und Literaturstudien“, Düsseldorf 2012

3. Zielsetzung, Fragestellungen und methodisches Vorgehen

Zielsetzung

Wie oben bereits betont, werden in dem Forschungsprojekt „Wirtschaftsförderung und ‚Gute Arbeit‘“ neue Ansätze der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland empirisch untersucht. In den Jahren 2011 bis 2013 wurden Kriterien von „Gute Arbeit“ in die neu justierten Richtlinien der Wirtschaftsförderung und qualitative Indikatoren zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen als Förderkriterium aufgenommen.

Aufgrund der nach wie vor hohen Relevanz der Wirtschaftsförderung für die strukturelle ökonomische und soziale Entwicklung in den neuen Bundesländern wurde der Schwerpunkt des Vorhabens auf die neuen Bundesländer und Berlin gelegt.

Die vorliegende Studie betrachtet insbesondere die landesspezifischen GRW-Richtlinien für die gewerbliche Wirtschaft (GRW-G). Hiernach werden staatliche Subventionen für einzelbetriebliche Investitionen in Form von lohn- oder sachkostenbezogenen, nicht zurück zu zahlenden Zuschüssen für Unternehmen mit der Prämisse gewährt, dauerhaft Arbeitsplätze zu schaffen. Neben der Ansiedlung und Erweiterung von Betriebsstätten ist die Einführung von Unternehmensinnovationen durch neue Produkte oder verbesserte Verfahren von zentraler Bedeutung.

Die Neujustierungen der GRW-G-Richtlinien wurden im Hinblick auf Kriterien von „Gute Arbeit“ betrachtet, und zwar in den Bereichen Tarifbindung, Mindestentgelt und Lohnuntergrenze, Leiharbeit und prekäre Beschäftigung, Qualifikationsniveau, Übernahme von Auszubildenden, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, FuE-Intensität sowie Umwelt und Energieeffizienz. Die neuen Ansätze in der GRW-Förderung sind u.E. ein erster Schritt auf dem Weg zur Umsetzung eines nachhaltigen Wachstums. Zugleich bieten sie die Chance, den gesellschaftlichen Herausforderungen der demografischen Entwicklung zu begegnen. Zugleich sollten sich hieraus Konsequenzen für die aktuelle Diskussion um die Ausgestaltung der Operationellen Programme für die EU-Strukturfondsperiode 2014-2020 ergeben. Sie kann von den Erfahrungen im Bereich der nationalen Wirtschaftsförderung profitieren.

Fragestellungen

Folgende Fragestellungen haben in der Studie Berücksichtigung gefunden:

- Wie ist und wird die Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern und Berlin ausgerichtet? Welche Schwerpunktsetzungen und Instrumentenansätze verfolgen die neuen Länder und Berlin? Wo liegen Unterschiede und Gemeinsamkeiten?
- Welche neuen Regelungen gibt es in der Wirtschaftsförderung, die Indikatoren „Guter Arbeit“ integriert? Warum wurden sie realisiert? Wie sehen die ersten Erfahrungen mit der Umsetzung aus?
- Welche Anforderungen sollten künftig an die Wirtschaftsförderung gestellt werden? Wie kann eine erweiterte Verknüpfung mit verbesserten Arbeitsbedingungen hergestellt werden? Welche qualitativen Kriterien sind dabei relevant?
- Welche Voraussetzungen müssen bei einer Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung mit Anbindung an Kriterien „Guter Arbeit“ beachtet werden?

Das Forschungsprojekt zielt darauf, erste Umsetzungsschritte im Hinblick auf eine humanere und sozialer gestaltete Arbeitswelt zu untersuchen sowie Vorschläge für das weitere Vorgehen zu machen.

Methodisches Vorgehen

Empirisches Kernstück des Forschungsprojektes sind zwei Fachworkshops zu den künftigen Herausforderungen an die Nachhaltigkeit der Wirtschaftsförderung und ihre Weiterentwicklung im Hinblick auf die Unterstützung von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum und die Verknüpfung mit qualitativen Kriterien von „Guter Arbeit“. Im Erfahrungsaustausch mit Experten zu den Anforderungen und Problemlagen der Praxis und zur zukunftsorientierten Gestaltung der Wirtschaftsförderung wurde ein besonderes Augenmerk auf die aktuelle Neuausrichtung der GRW-G-Richtlinien gelegt. Dabei wurden insbesondere die aktuellen Sachstände in den einzelnen Ländern sowie die Anforderungen an die neue EU-Strukturfondsperiode 2014–2020 erörtert. Die Ergebnisse der Fachworkshops sind Bestandteil des vorliegenden Abschlussberichtes und hier auch dokumentiert. Es wurde ein dialogorientierter Handlungsansatz verfolgt, der die Besonderheiten der einzelnen Länder berücksichtigt und den Transfer und Erfahrungsaustausch gewährleistet hat.

Sechs Experteninterviews mit Vertretern der Wirtschaftsministerien der untersuchten Länder zu den Strukturen und Förderansätzen der Wirtschaftsförderung ergänzen die Auswertung der länderspezifischen Regelungen der GRW-G. Auf dieser Basis wurden die

Neujustierungen im Hinblick auf Kriterien von „Gute Arbeit“ miteinander verglichen und ausgewertet.

Im Rahmen des Projektes konnten auch die Diskussionsprozesse in den einzelnen Ländern zur Verknüpfung von Wirtschaftsförderung und Sozialstandards begleitet werden.

In einer telefonischen Nachbefragung wurden abschließend erste Erfahrungen mit der Umsetzung der GRW-G-Förderung ermittelt und Probleme und Chancen der Einbindung von Indikatoren „Guter Arbeit“ erfragt.

4. „Gute Arbeit“

Leitbild

Das Leitbild „Gute Arbeit“ steht – wie bereits erwähnt - für eine moderne, humane Arbeitswelt auf der Basis von unbefristeten Arbeitsverhältnissen bei gleichzeitig begrenzenden Regelungen für Leiharbeit, Minijobs und prekäre Beschäftigung. Folgende Anforderungen werden hierfür gestellt: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit, Mitbestimmung, Mindestlohn und Tarifbindung. Neben einem existenzsichernden Einkommen zielt „Gute Arbeit“ auf eine hohe Beschäftigungsqualität. Das Leitbild umfasst zudem Arbeitsplatzsicherheit, sozialen Schutz, Gesundheitsschutz sowie eine familienfreundliche Arbeitsorganisation.

Das Verständnis von „guter Arbeit“ beruht auf den von der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) und dem DGB entwickelten Indikatoren.

Seit mehr als zehn Jahren beschäftigt sich die Initiative Neue Qualität der Arbeit mit dem "Wettbewerbsvorteil Arbeitsqualität". Ihr Ziel: mehr Arbeitsqualität als Schlüssel für die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft von Unternehmen. Im Fokus stehen dabei immer die Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitnehmer. Die entscheidende Frage dabei: Wie kann Arbeit für Unternehmen rentabel und für Beschäftigte gesund, motivierend und attraktiv gestaltet werden?²³

DGB-Index „Gute Arbeit“

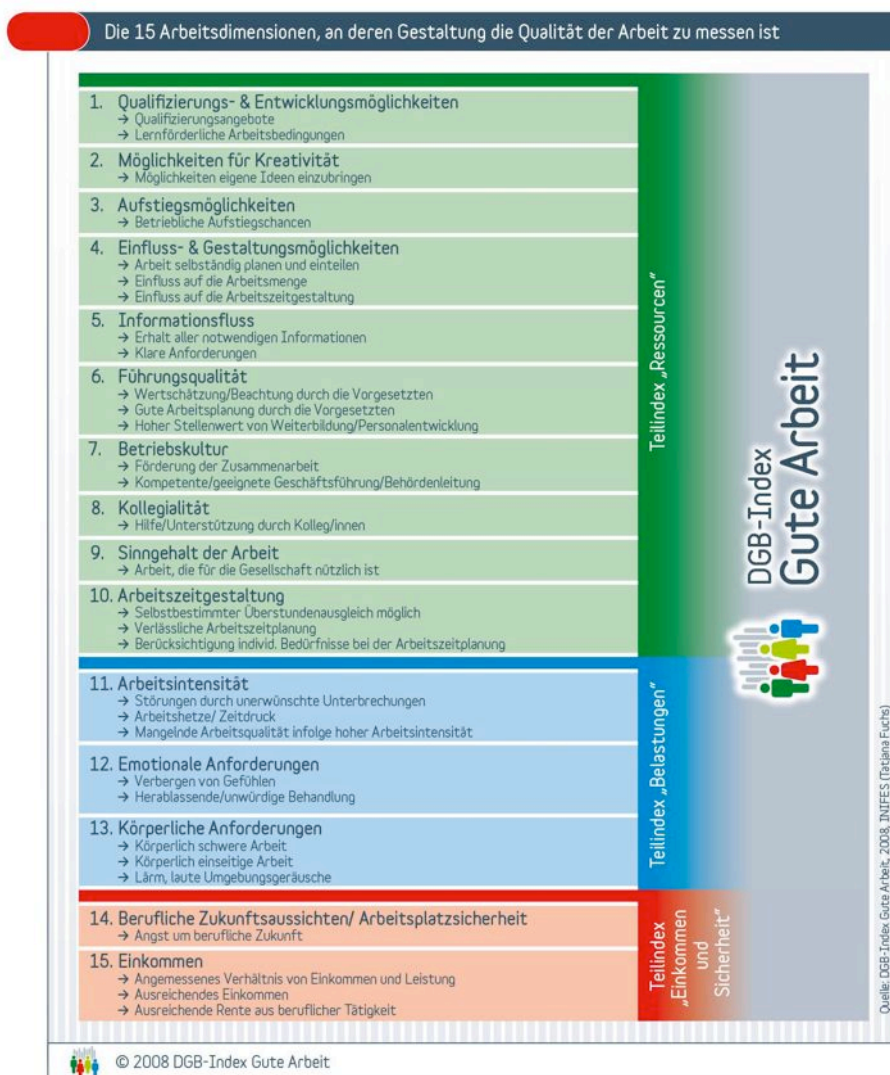
Im Jahr 2007 wurde durch die Initiative des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) das Instrument des Index „Gute Arbeit“ entwickelt, um betriebliche und arbeitswissenschaftlich fundierte Mitarbeiterbefragungen durchzuführen. Der DGB-Index „Gute Arbeit“ misst die Qualität der Arbeit am Urteil der Beschäftigten über ihre Arbeitsbedingungen. Der Index wird seit 2007 für jährliche bundesweite Repräsentativerhebungen eingesetzt. In schriftlichen Befragungen wird in einer Zufallsstichprobe von jeweils mehr als 6.000 abhängig Beschäftigten das Urteil der Arbeitnehmerschaft ermittelt. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus allen Regionen, Branchen, Einkommensgruppen und Beschäftigungsverhältnissen werden über ihre Arbeitsbedingungen befragt. Entsprechend ihrem Anteil sind dabei auch geringfügig Beschäftigte, Leiharbeitnehmer und Teilzeitbeschäftigte vertreten. Somit ist der DGB-Index „Gute Arbeit“ repräsentativ für das Urteil der Beschäftigten in Deutschland.

²³ www.inqa.de

Der DGB Index „Gute Arbeit“ ist ein Instrument, das die subjektive Bewertung der Arbeitssituation misst, ohne objektive Kriterien hinzuzuziehen. Dennoch ist der Index aufgrund der Laufzeit seit 2007 mittlerweile ein Spiegel der Entwicklung der Arbeitsbedingungen und damit ein Indikator für die Qualität der Arbeit, da seine Veränderungen einen wie auch immer subjektiv gebrochenen Reflex auf objektive Entwicklungen darstellen.

Bei der Repräsentativerhebung zum DGB-Index „Gute Arbeit“ beurteilen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Arbeitssituation in 15 Dimensionen, die 3 Teilbereichen zugeordnet sind: „Ressourcen“, „Belastungen“, „Einkommen und Sicherheit“. Für jede der 15 Arbeitsdimensionen werden Indizes festgelegt. In den Jahren 2007 bis 2010 schätzten die Beschäftigten die Arbeitsqualität konstant als mittelmäßig ein, dabei jedoch im unteren Mittelfeld liegend.²⁴

Abbildung 1: DGB Index „Gute Arbeit“



²⁴ www.dgb-index-gute-arbeit.de

In Anlehnung an den DGB-Index „Gute Arbeit“ bietet es sich für das Vorhaben, Wirtschaftsförderung mit Kriterien von Guter Arbeit zu verknüpfen, an, aus den Teilindizes „Ressourcen“, „Belastungen“ und „Einkommen und Sicherheit“ (siehe Schaubild) Qualitätskriterien abzuleiten und weiterzuentwickeln. Folgende Kriterien sind aus unserer Sicht relevant:

- Keine Förderung von Leiharbeitsplätzen, bzw. Einführung einer Leiharbeitsquote
- Keine Förderung von prekären Arbeitsplätzen
- Tarifbindung bzw. tarifliche oder übertarifliche Bezahlung
- Mindestlohn/ Lohnuntergrenze
- Qualifikationsniveau der neuen und der zu sichernden Arbeitsplätze
- Betriebliche Weiterbildungsaktivitäten
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Mitbestimmung
- Arbeitsorganisation
- Arbeitsplatzgestaltung
- Betriebliches Gesundheitsmanagement
- Betriebliche Altersvorsorge

Außerdem sollten neben sozialen auch ökologische Kriterien berücksichtigt werden. Ein wirtschaftlicher Strukturwandel, der ökologische Belange berücksichtigt, kann sich langfristig auf den Aufbau von Beschäftigung und die Verbesserung von Einkommensmöglichkeiten positiv auswirken.

Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung 2011 in Sachsen-Anhalt

Im Rahmen des Fachkräftesicherungspaktes von Sachsen-Anhalt wurde anhand des DGB-Index „Gute Arbeit“ im Zeitraum von Juni bis September 2011 erstmals eine repräsentative Telefonbefragung von über 1.100 Beschäftigten aller Branchen durchgeführt. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten in Sachsen-Anhalt im Vergleich zu den westlichen Bundesländern immer noch deutlich schlechter ausfallen und der Einkommensabstand zu hoch ist, um Fachkräfte dauerhaft an Sachsen-Anhalt binden zu können²⁵:

²⁵ DGB Gute Arbeit Index GmbH: „Arbeits- und Einkommensbedingungen in Sachsen-Anhalt“. Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung 2011 im Rahmen des Index „Gute Arbeit“ des DGB, April 2012.

- Das Einkommensniveau liegt im Vergleich zu Westdeutschland nur bei 77%.
- 36% der Beschäftigten ziehen bei besserer Bezahlung einen Arbeitsplatzwechsel in Betracht.
- 28% können sich einen Wegzug aus Sachsen-Anhalt vorstellen.
- Es hat sich ein Niedriglohnsektor in Sachsen-Anhalt etabliert: 44% der Beschäftigten erhalten monatlich weniger als 1.500 Euro (Westdeutschland: 31%). Im Rahmen der Vollzeitarbeit erhalten sogar 33% ein Entgelt von unter 1.500 Euro (Westdeutschland: 12%).²⁶
- 45% der Beschäftigten mit einem monatlichen Einkommen unter 1.500 Euro verfügen über einen Berufsabschluss (Westdeutschland: 23%).
- Der Niedriglohnsektor betrifft alle Betriebsgrößen.
- Lediglich 50% der Beschäftigten fallen in den Geltungsbereich von Tarifverträgen.
- Tarifbindung und Betriebsräte erhalten eine hohe Wertschätzung: 85% halten einen Tarifvertrag für wichtig und rund 75% das Vorhandensein eines Betriebsrates.

²⁶ Angaben in Brutto.

5. Rechtliche Möglichkeiten zur Bindung sozialer Kriterien an die Wirtschaftsförderung

Aus einer rechtlichen Perspektive stellt sich zunächst die Frage, ob bzw. inwiefern Kriterien „Gute Arbeit“ mit der Vergabep Praxis in der Wirtschaftsförderung verknüpft werden können. Ein Gutachten von Wolfhard Kothe hat diese Frage überprüft. Der Autor zeigt Möglichkeiten und Grenzen einer „sozialen Wirtschaftsförderung“ auf Landesebene am Beispiel von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt auf.²⁷

Im Ergebnis stellt Kothe fest, dass unter Berücksichtigung verschiedener rechtlicher Regelungen – wie dem europäischen Vertrags- und Beihilferecht, dem europäischen Vergaberecht, dem bundesdeutschen Verfassungs- und Wirtschaftsrecht sowie dem Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Bundesländer – die Bundesländer Spielräume haben, die Unternehmen im Rahmen der Wirtschaftsförderung an soziale Kriterien zu binden.

Der Autor verdeutlicht, dass rechtliche Bedenken gegenüber der Einbindung von sozialen Indikatoren in die Wirtschaftsförderung haltlos sind. Die EU stärkt das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen; sie stärkt und fordert, dass soziale Verantwortung von Unternehmen in der Förderpolitik Berücksichtigung findet. Als Voraussetzung für die Inanspruchnahme von staatlicher Förderung ist das Kriterium „Zuverlässigkeit“ seit langem anerkannt. Danach können Unternehmen von Beihilfe- und Vergabeverfahren ausgeschlossen werden, wenn sie ihre gesetzlichen Pflichten beim Arbeits- und Gesundheitsschutz verletzen oder die betriebliche Mitbestimmung behindern. Daraus ergibt sich ein Zugang zu qualitativen Kriterien für „Gute Arbeit“ als Voraussetzung für die Vergabe von Fördermitteln.

Für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die Gestaltung der Neujustierungen in den neuen Bundesländern vor dem Hintergrund, neue wettbewerbsfähige Dauerarbeitsplätze zu schaffen bzw. bestehende Dauerarbeitsplätze dauerhaft zu sichern, lassen sich aus dem Gutachten von Kothe nach heutiger Rechtslage folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Von den geförderten Betrieben kann ein gesetzlich festgelegtes Mindestentgelt verlangt werden. Hierdurch werden der Existenzschutz der Beschäftigten, die Qualitätssicherung der zu schaffenden Arbeitsplätze und die Funktionsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme verbessert.

²⁷ Kothe, Wolfhard: „Die Umsetzung nachhaltiger und sozialer Wirtschaftsförderung auf Landesebene am Beispiel von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt“, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 2012

- Eine allgemeinverbindliche Vorgabe der Branchentarifvertragsbindung für geförderte Unternehmen sowie zusätzliche Vorschriften zur Beachtung tariflicher Regelungen sind möglich, z.B. für überdurchschnittlich qualifiziertes und entlohntes Personal bei FuE-Maßnahmen.
- Eine Vorgabe von Höchstquoten für Leiharbeit, Minijobs und befristete Arbeitsverhältnisse ist zur Qualitätssicherung von dauerhaften und stabilen Arbeitsverhältnissen möglich.
- Die Integration benachteiligter Gruppen kann als Vorgabe für geförderte Unternehmen vorgegeben werden, z.B. durch das Vorschreiben von Mindestquoten bei der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen, von Menschen mit Behinderung, von Menschen nichtdeutscher Herkunft, der Beschäftigung und Übernahme von Auszubildenden.
- Auflagen für eine gendgerechte Gleichstellungspolitik sind ebenfalls möglich.
- Nicht möglich ist, die Beihilfe als Bedingung an die Existenz eines Betriebsrates zu knüpfen, da es dem Arbeitgeber untersagt ist, die Wahl des Betriebsrates in die Wege zu leiten. Allerdings können die mit dem Betriebsrat getroffenen Vereinbarungen z.B. bei einer Bonusregelung als Indikator für die Erhöhung der Zuschüsse herangezogen werden.²⁸

Nach geltendem Recht kann folglich die Wirtschaftsförderung mit sozialen Kriterien verknüpft werden. Hierzu stehen den Bundesländern Handlungsräume zur Verfügung. Es gibt somit einen Weg, Leiharbeit, Minijobs und andere Formen prekärer Beschäftigung, Lohndumping und Diskriminierung einzudämmen und „Gute Arbeit“ zu verankern. Insbesondere sind Bonussysteme gut geeignet, den Unternehmen entsprechende Anreize zu geben.

²⁸ ebd., S. 65-73

6. Wirtschaftsförderung und „Gute Arbeit“ in den neuen Bundesländern und Berlin am Beispiel der neujustierten GRW-G-Richtlinien in den Jahren 2011 bis 2013

Ziele und Handlungsansätze

Mit dem Ziel mehr Wachstum und Beschäftigung zu erreichen und vor dem Hintergrund der knapper werdenden öffentlichen Mittel wurde die GRW-Richtlinie in den neuen Bundesländern neu ausgerichtet. Die Subventionen der Wirtschaftsförderung wurden zunehmend an qualitative Kriterien geknüpft. Dem wurde das Kriterium „Mehr und bessere Arbeit“ im Sinne der Lissabon-Strategie und der Strategie EU-2020 zugrunde gelegt. Die Teilziele der Länder variieren, ebenso die Handlungsansätze und Schwerpunktsetzungen.

Die Neuausrichtung der GRW-Richtlinien der Länder seit 2010 konzentriert sich auf die Einbindung von Sozialstandards, Kriterien zur Forschungs- und Entwicklungsintensität und Indikatoren für Umwelt und Energieeffizienz in der Wirtschaftsförderung. Die Indikatoren, die neu hinzugezogen wurden, betreffen:

- Tarifbindung und tarifliche oder übertarifliche Bezahlung
- Leiharbeitsquoten und prekäre Beschäftigung
- Qualifikationsniveau
- Übernahme von Auszubildenden
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Forschungs- und Entwicklungsintensität
- Umwelt und Energieeffizienz

Die neuen länderspezifischen Regelungen

Im Folgenden werden die länderspezifischen Regelungen in kurzer Form exemplarisch dargestellt. Im Anhang findet sich eine Synopse, in der die jeweiligen Länderregelungen in ausführlicher Form aufgeführt sind.

Das Land **Berlin** fördert, seit der Bekanntmachung vom 23. August 2011, Investitionen der gewerblichen Wirtschaft, wenn mit dem Vorhaben mindestens ein besonderer Struktureffekt für die Berliner Wirtschaft erzielt wird. Ein besonderer Struktureffekt liegt vor, wenn das Vorhaben den quantitativen und qualitativen Defiziten der Wirtschaftsstruktur und des Arbeitsplatzangebotes entgegenwirkt. Die Investitionen können gefördert werden, wenn sie zur Hebung oder Stabilisierung der Beschäftigten beitragen, die regionale Innovationskraft

stärken, im Zusammenhang mit Existenzgründungen stehen oder Arbeits- und Ausbildungsplätze für Frauen und Jugendliche schaffen. Investitionsvorhaben von kleinen und mittleren Unternehmen stehen bei der Berliner GRW-Richtlinie für die gewerbliche Wirtschaft im Mittelpunkt. Die neue GRW-Richtlinie konzentriert sich besonders auf die Berliner Zukunftsfelder Biotechnologie, Medizintechnik, Informations- und Kommunikationstechnologie/Medien, Verkehrssystemtechnik, optische Technologien und Energietechnik.

Brandenburg setzt auf verstärkte Qualitätsorientierung. Der Fördersatz ergibt sich aus der Erfüllung von Struktureffekten. Die Struktureffekte sind in drei Kategorien gegliedert: Regionalwirtschaftliche Effekte, Beschäftigungs- und Einkommenseffekte sowie Innovation, Ausbildung und Umwelt. Für die Erfüllung der regionalwirtschaftlichen Effekte zählen die Art der Investition und die Verortung von Investitionen in sog. „Regionalen Wachstumskernen“. Für die Erreichung der Beschäftigungs- und Einkommenseffekte werden die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Tarifbindung an einen Entgelttarifvertrag und das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter als Qualitätskriterien angesetzt. Für die Erreichung der Struktureffekte Innovation, Ausbildung und Umwelt wird auf die Forschungs- und Entwicklungsintensität des Unternehmens Wert gelegt sowie auf verstärkte Berufsausbildung und Energieeffizienz.

In Mecklenburg-Vorpommern ist die Neujustierung der GRW-Förderung am 22.01.2013 in Kraft getreten. Im Fokus der Kriterien für eine Erhöhung des Fördersatzes stehen insbesondere das verarbeitende Gewerbe, die Errichtung einer Betriebsstätte, FuE-Aufwendungen und die tarifgleiche oder höhere Entlohnung. Im Hinblick auf die neue GRW-Richtlinie wurde ein Mindestlohngebot in Höhe von 8,50 Euro festgelegt. Bei allen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, bei denen als Fördervoraussetzung oder als Maßstab für die Förderhöhe die Anzahl der neu zu schaffenden Arbeitsplätze und / oder die Anzahl der zu sichernden Arbeitsplätze in den Richtlinien normiert ist, gilt dieser Mindestlohn für konkret betroffene Arbeitsplätze. Demnach müssen bei Investitionsvorhaben, wie sie z.B. die GRW-Richtlinie vorsieht, die neu geschaffenen oder die gesicherten Arbeitsplätze mit mindestens 8,50 Euro vergütet werden.

Im Freistaat **Sachsen** ist die neue Richtlinie mit veränderten Konditionen am 01.05.2011 in Kraft getreten, wobei Kriterien von „Guter Arbeit“ keine Rolle spielen. Nach der neuen Richtlinie müssen allerdings mindestens 5% neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Arbeitsplatzsicherung ist für eine Förderung nicht mehr ausreichend. KMU können einen FuE-Bonus erhalten, wenn ihre jährlichen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung mehr als 3% des Umsatzes betragen.

Am 01.02.2012 sind in **Sachsen-Anhalt** die neuen Bestimmungen im Rahmen der GRW-G-Förderung in Kraft getreten. Die einzelbetriebliche Investitionsförderung konzentriert sich

stärker als bisher auf forschungs- und wertschöpfungsorientierte Unternehmen. Im Vordergrund steht die Einhaltung von Sozialstandards und tariflichen Mindestbedingungen. Die Förderhöhe richtet sich nach der Anzahl der Arbeitsplätze, die ein Unternehmen schafft und nach der Hochwertigkeit und Dauerhaftigkeit dieser Arbeitsplätze. Der Schwerpunkt wird auf Tarifbindung gelegt, um den Stellenwert von Tarifverträgen im Land zu erhöhen, und auf die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen. Mit der Neuausrichtung der GRW-Richtlinie fördert Sachsen-Anhalt grundsätzlich nur noch Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen, die mit der Neuschaffung von Dauerarbeitsplätzen einhergehen. Eine Sicherung von Arbeitsplätzen reicht nicht mehr aus, um förderfähig zu sein.

Der Freistaat **Thüringen** hat zum 01.04.2011 die Änderung der Richtlinie zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der GRW veranlasst. Die inhaltliche Neuausrichtung zielte vor allem auf eine bessere Tarifbindung sowie auf die Eindämmung des deutlichen Anstiegs der Leiharbeitsquote. Förderzuschläge richten sich nach der Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze, Entlohnung und Tarifbindung, der Qualifikation der Mitarbeiter, Nachhaltigkeit der Produktion, Energieeffizienz, Forschungs- und Entwicklungsintensität oder Exportanteil. Mit der neuen GRW-Richtlinie 2012 wurde die Lohnkostenförderung abgeschafft, da die geförderten Arbeitsplätze in der Vergangenheit überdurchschnittlich mit Leiharbeitern besetzt und niedrig entlohnt wurden.

Indikatoren „Guter Arbeit“ bei der neuen GRW-G-Förderung

Bei der Neugestaltung der Förderbedingungen für die GRW-Förderung in den neuen Bundesländern sind verschiedene Indikatoren für „Gute Arbeit“ eingearbeitet worden. Insgesamt zeigt sich, dass Sozialstandards mit zunehmender Fördermittelknappheit an Bedeutung gewinnen. Damit werden nicht zuletzt europapolitische Entwicklungen aufgegriffen. Dabei gestalten die Bundesländer Bedingungen, die jeweils auf die regionalspezifische Situation zugeschnitten sind. Allerdings setzen sich zugleich bestimmte Kriterien als verallgemeinerbar durch.

Tarifbindung und tarifgerechte Entlohnung

Tarifbindung oder tarifgerechte Entlohnung ist im Zuge der Neujustierungen in den neuen Bundesländern mit Ausnahme von Berlin und Sachsen erstmals als Kriterium in der Wirtschaftsförderung verankert worden. Damit wird eine wesentliche Forderung der Sozialpartner umgesetzt.

Leiharbeitsquoten und prekäre Beschäftigung

Mit der Neujustierung der GRW-G-Richtlinien wurde mit Ausnahme des Freistaates Sachsen in allen neuen Bundesländern eine Leiharbeitsquote nach dem Thüringer Modell eingeführt. Danach erhalten Unternehmen, die in ihren Betriebsstätten mehr als 30% Leiharbeitskräfte beschäftigen, keine Förderung. Unternehmen mit mehr als 10% bzw. 20% Leiharbeitskräften können mit maximal der Hälfte des jeweils möglichen Förderhöchstsatzes gefördert werden oder erhalten Abschläge bzw. nur die Basisförderung. Das variiert je nach Bundesland. Sachsen-Anhalt geht hier noch einen Schritt weiter: Betriebsstätten mit mehr als 20% Leiharbeitern erhalten keine Förderung.

Sachsen-Anhalt und Thüringen haben als Indikator für „Gute Arbeit“ das Kriterium prekäre Arbeitsplätze in ihre GRW-G-Richtlinien aufgenommen. Während Sachsen-Anhalt die Mitarbeiter mit Werkverträgen und geringfügig Beschäftigte auf die förderfähigen Arbeitsplätze nicht anrechnet, setzt Thüringen ein Signal gegen prekäre Arbeitsplätze, indem die neu geschaffenen Arbeitsplätze mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu besetzen sind.

Qualifikationsniveau

Im Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe ist festgelegt, dass die neu zu schaffenden Dauerarbeitsplätze Arbeitsplätze mit überdurchschnittlicher Qualifikationsanforderung, mit besonderer Wertschöpfung oder in einem Bereich mit besonders hohem Innovationspotenzial sein müssen. Konkretisiert wird dieses Kriterium in den Neuausrichtungen der GRW-Richtlinien in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hier werden bei bestimmten Quoten an Hochschulabschlüssen, Meister- oder Fachabschlüssen Zuschläge gewährt. Berlin fördert zusätzlich hoch qualifizierte Frauenarbeitsplätze.

Übernahme von Auszubildenden

Im Koordinierungsrahmen ist ein Kriterium, das die Übernahme von Auszubildenden regelt, nicht vorgesehen. Hier nimmt Sachsen-Anhalt eine Vorreiterrolle ein, indem die Neujustierung ihrer GRW-Richtlinie festlegt, dass bei Übernahme von 50% der Auszubildenden bei einer Ausbildungsquote von mindestens 5% der Basisfördersatz erhöht werden kann.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Im Koordinierungsrahmen ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht als Kriterium festgeschrieben. Hierzu hat Mecklenburg-Vorpommern federführend einen Vorstoß

unternommen. Unternehmen mit einschlägigen Auditierungen, z.B. nach dem Audit „berufundfamilie“ oder dem Vorsatz, ein solches Auditierungsverfahren abzuschließen, werden mit Bonuspunkten und einem erhöhten Fördersatz belohnt.

Forschungs- und Entwicklungsintensität

Der Koordinierungsrahmen sieht für die Forschungs- und Entwicklungsintensität eines Unternehmens keine spezifische Regelung vor. In den länderspezifischen Regelungen wird auf diesen Bereich zunehmend Wert gelegt und es werden Anreize durch Bonusförderungen geschaffen.

Umwelt und Energieeffizienz

Auch zu dem Bereich Umwelt und Energieeffizienz bietet der Koordinierungsrahmen keine spezifische Regelung. Die neuen Länder messen dem Thema zunehmend Bedeutung bei und richten auch ihre GRW-Richtlinien danach aus. So fördern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen im Rahmen ihrer jeweiligen Punkte- bzw. Bonussysteme Unternehmen in besonderem Maße, die nach einem Umweltmanagementsystem zertifiziert sind bzw. besondere Maßnahmen des Umwelt- oder Energiemanagements ergreifen.

Unterschiede und Gemeinsamkeiten bei den Zuschlagssystemen und –verfahren

Die betrachteten Bundesländer wenden unterschiedliche Zuschlagssysteme und Auswahlverfahren an. Während Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern nach dem Windhund-Verfahren die Fördermittel vergeben, wendet Thüringen das Ranking-Verfahren an.

Das Windhund-Verfahren bezeichnet das Auswahlverfahren bzw. die Zuteilungsform für die begrenzt vorhandenen Fördermittel. Kriterium ist der Zeitpunkt der Antragstellung. In der zeitlichen Reihenfolge des Antragsingangs werden gemäß dem Ordnungsprinzip „first come, first served“ die Fördermittel vergeben. Bei dem Ranking-Verfahren erfolgt die Vergabe der Fördermittel nach einem Rangfolgeverfahren bzw. einer Rangordnung. Hierfür werden Kriterien festgelegt und in eine Reihenfolge gebracht (Prioritäten-Ranking).

In Sachsen konnten gemäß der Kriterien-orientierten Förderung bislang alle Antragsteller, die die Auflagen erfüllt haben, die Förderung erhalten. Sachsen-Anhalt hat ebenso verfahren können. Wenn das beantragte Volumen der Projektanträge die Fördermittel übertraf, wurde

die Förderung auf das Folgejahr verschoben. Ein neues Auswahlverfahren ist für Sachsen-Anhalt in Diskussion.

Während die Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt eine Basisförderung gewähren, die bei Vorliegen bestimmter Kriterien durch Zuschläge aufgestockt werden kann, verfährt Brandenburg nach einem neuen kriterienorientierten Punktesystem. Hiernach wird ausschließlich nach Erreichen der Struktureffekte verfahren, so dass ein Fördersatz zwischen 5%-Punkten und 30%-Punkten gewährt werden kann.

7. Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der neu justierten GRW-G-Richtlinien

Im Februar und März 2013 wurden Vertreter der Wirtschaftsministerien aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu ihren ersten Erfahrungen mit den neu ausgerichteten GRW-G-Richtlinien befragt. Es handelt sich hier um erste Einschätzungen, die noch keine systematischen Bewertungen zulassen. Nichtsdestotrotz können sie wichtige Erkenntnisse vermitteln.

Im Ergebnis der Befragung ist festzustellen, dass sich durch die Einführung der Kriterien „Guter Arbeit“ ein Bewusstseins- und Verhaltenswandel bei den Antragstellern vollzogen hat. Die Qualität der Neuanträge hat sich offensichtlich erhöht. Insgesamt ist allerdings auch ein spürbarer Rückgang der Neuanträge zu verzeichnen. Das kann verschiedene Ursachen haben, wie z.B. den allgemeinen Rückgang der Fördermittel oder die allgemeine Investitionen hemmende Wirtschaftslage. Es kann aber zumindest in Teilen auch auf das neue Zuteilungssystem und die erhöhten Anforderungen bei der Fördermittelvergabe zurückzuführen sein.

So ist in Thüringen, wo Unternehmen mit mehr als 30% Leiharbeit nicht gefördert werden, eine Änderung in der Leiharbeitspraxis erkennbar, um Förderfähigkeit zu erlangen. Thüringen wertet die an klaren Kriterien orientierte Förderung und das Rankingverfahren zur Auswahl der Projekte als sehr positiv, da sich das Verhältnis zwischen Zuschuss und geschaffenen Arbeitsplätzen günstig auswirkt. Es erhalten die Unternehmen den Zuschlag, welche die Kriterien erfüllen und zusätzlich im Vergleich mehr Dauerarbeitsplätze schaffen.

Sachsen-Anhalt sieht das Ziel, mit weniger Zuschüssen mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, als erreicht an. Diese Bewertung erfolgt nicht zuletzt deswegen, weil die Sicherung von bestehenden Arbeitsplätzen nicht mehr gefördert wird. Um Fördermittel zu erhalten, müssen Unternehmen Leistung und Qualität bringen, sich ihre Förderung „verdienen“.

Auch Brandenburg bewertet die neue GRW-G-Förderung als Erfolg. Strukturelle Anforderungen des Landes, die die antragstellenden Unternehmen erreichen, beziehen sich auf das Qualifikationsniveau der Beschäftigten und auf Energieeffizienz. Bei Letzterem ist durch den Anreiz der Förderung bereits eine Verhaltensänderung erkennbar.

Insgesamt als eher problematisch werden die Indikatoren zur Forschungs- und Entwicklungsintensität bewertet. Diese Struktureffekte werden kaum in Anspruch genommen, insbesondere KMU haben Schwierigkeiten, zum Teil deshalb, weil sie keine Kostenstellen für FuE-Aufwendungen führen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass infolge der Neuausrichtung der GRW-G-Richtlinien nur Unternehmen subventioniert werden, die sich an die qualitativen Kriterien halten. Damit werden die mit den neuen Förderkriterien beabsichtigten Wirkungen erzielt und es wird insgesamt der Lissabon-Strategie entsprochen, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen.

Mecklenburg-Vorpommern konnte aufgrund der erst seit dem 22.1.2013 in Kraft getretenen GRW-Richtlinie kaum Aussagen zu Erfahrungswerten treffen. Ungeachtet dessen wird hier eine ganzheitliche Strategie verfolgt, Indikatoren von „Gute Arbeit“ weitreichend mit der Strukturförderung zu verknüpfen. In diesem Zusammenhang sei auf die Änderung des Vergabegesetzes und die diesbezügliche Einführung eines Mindestlohns von 8,50 Euro sowie die Diskussion um eine Änderung des Mittelstandsfördergesetzes im Hinblick auf die Einführung sozialer Kriterien verwiesen. Aus Sicht des Landes geht es schließlich auch darum, wie sich Sozialstandards in der neuen EU-Strukturfondsperiode 2014-2020 im EFRE niederschlagen können.

8. Handlungsempfehlungen für die sozialpartnerschaftliche Begleitung einer nachhaltigen sozialen, ökonomischen und ökologischen Wirtschaftsförderung

Im Ergebnis der Studie „Wirtschaftsförderung und Gute Arbeit – neue Herausforderungen und Handlungsansätze“ ist festzustellen, dass in den neuen Bundesländern eine positive Entwicklung für eine Verknüpfung von Wirtschaftsförderung mit Kriterien von „Gute Arbeit“ zu verzeichnen ist.

Seit langem fordern die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, gute Arbeitsbedingungen als Fördervoraussetzung bzw. deren Nichtbeachtung als Förderbeschränkung aufzunehmen. Wie unsere Untersuchung gezeigt hat, wird dem zunehmend nachgekommen.

Die Sicherung der Qualität der Arbeit im Sinne von „Guter Arbeit“ sollte auch weiterhin im Fokus der arbeitsorientierten Aktivitäten stehen. Gesunde, motivierte, qualifizierte und leistungsstarke Mitarbeiter sind entscheidende Faktoren für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung.

Die Ergebnisse, die hier zur Integration von Kriterien von „Gute Arbeit“ für Wirtschaftsfördermaßnahmen in der GRW-Förderung vorgetragen werden, können und sollten übertragen werden auf die Programmgestaltung der kommenden Strukturfondsförderperiode der EU von 2014 bis 2020. In der neuen Förderperiode werden europäische Fonds auf die Strategie Europa 2020 ausgerichtet. Die Europäische Kommission hat im Oktober 2011 ihre diesbezüglichen Vorschläge unterbreitet. Die Vorbereitungen zur Programmgestaltung haben begonnen.

Die EU-2020-Strategie fordert von den Mitgliedstaaten, die Lissabon-Strategie umzusetzen und mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Zukünftig sollte daher verstärkt die Frage nach Niedriglohnbeschäftigung und der Qualität der Arbeit gestellt werden. Es gilt deshalb, in der nächsten Förderperiode „Gute Arbeit“ zu einem zentralen politischen Ziel zu machen. Strukturfondsmittel sollten nur an Unternehmen und Einrichtungen gereicht werden, die ein Minimum an bestimmten sozialen Bedingungen erfüllen, in dem Sinne, wie sie hier für die GRW-Förderung beschrieben wurden.

Folgende Handlungsempfehlungen werden auf Basis der hier vorgelegten Studie ausgesprochen:

1. Die Kopplung öffentlicher Fördermittel an Sozialstandards sollte ein Grundsatz werden, um Leiharbeit, Minijobs und andere Formen prekärer Arbeitsplätze wirksam

- eindämmen zu können. Daher ist eine Übertragung auf andere Förderrichtlinien zu empfehlen. Insbesondere im Hinblick auf die neue EU-Strukturfondsperiode 2014-2020 sind die Operationellen Programme zu überprüfen, ob und wie sie dem Ziel der Förderung von „Gute Arbeit“ dienen können. Empfehlenswert ist eine begleitende Studie „Gute Arbeit in der Strukturpolitik“. Es gilt Transparenz zu schaffen über die Ländergrenzen hinweg, Benchmarks zwischen den Ländern zu erstellen und miteinander in Dialog zu treten.
2. Wie sich in den Fachworkshops herausgestellt hat, ist eine bessere Vernetzung der Länder wichtig, um voneinander zu lernen und miteinander in Austausch zu treten, Impulse zu erhalten und zu geben. Wichtige Fragestellungen, die weiterer Vertiefung bedürfen, sind Fragen zur Prozessbildung, zu den Meilensteinen und zur Beteiligung der Sozialpartner. Wie sind die Prozesse abgelaufen? In welchem institutionellen Kontext? Um die Vernetzung, den Austausch und die Abstimmung im Hinblick auf die Umsetzung von „Gute Arbeit“ in die Förderpolitik zu gewährleisten, werden eine prozessorientierte Evaluation und kontinuierliche Transferworkshops empfohlen.
 3. Weiterhin ist empfehlenswert, regelmäßige branchenübergreifende Workshops im Sinne eines Erfahrungsaustausches zwischen den Akteuren der Wirtschaftsförderung und den Sozialpartnern auszurichten. Auf ihnen sind neue Studien, Analysen, Auswertungen und Gutachten vorzustellen und Impulse für die Weiterentwicklung einer nachhaltigen Wirtschaftsförderung zu geben.
 4. Zudem sollten die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer an der Entscheidung über Investitionsförderungen durch eine Anhörung zu jedem Förderfall beteiligt werden. Bei Bedenken der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer (Stellungnahmen im Einzelfall) gegen die Förderung ist das Einschalten eines Landeschlichters vorzusehen.
 5. Erforderlich ist die Entwicklung von weiteren Kriterien und Indikatoren, die quantitativ wie qualitativ eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen erzeugen und diese auch überprüfbar machen. Die Berücksichtigung von Sozialstandards in unternehmensbezogenen Förderprogrammen kann hier ein Handlungsansatz sein. Als weitere, noch zu spezifizierende Indikatoren bieten sich u.a. Kriterien aus den Bereichen betriebliches Gesundheitsmanagement und Corporate Social Responsibility (CSR) an.
 6. Erforderlich ist die Entwicklung von ausgewogenen und zuverlässigen Prüfverfahren, die die Einhaltung der Vorgaben, d.h. der qualitativen Kriterien, überwachen. Zur Zeit

fehlt es noch an einer Prüfpraxis bzw. ist sie noch nicht hinreichend entwickelt. Lediglich Thüringen hat mit seinem jüngst eingeführten Prüfraster hier eine Vorlage geliefert. Ein Austausch zwischen den Ländern könnte zur Entwicklung eines gemeinsamen Prüfsystems beitragen, dass durch ein begleitendes Gremium aus Landesministerien, Sozialpartnern und weiteren relevanten Gruppen begleitet wird. Sobald eine ex-post-Evaluation wissenschaftlich realisierbar ist, sind zugleich methodisch anspruchsvolle Untersuchungen zu den Wirkungen der neuen Ansätze in der GWG sowohl auf einzelbetrieblicher Ebene wie auch in den Förderregionen dringend erforderlich.

7. Die Unternehmen werden im Kampf um die besten Köpfe in Zukunft attraktivere Angebote für ihre Beschäftigten bereitstellen müssen, um diese zu halten und um neue Fachkräfte zu gewinnen. Der globale Wettbewerb setzt ein hohes Innovationstempo und qualitativ hochwertige Produkte und Dienstleistungen voraus. Dafür sind Maßnahmen zur Mitarbeiterbindung, Personalentwicklung und für gute Rahmenbedingungen, wie faire Bezahlung, Weiterbildung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, betriebliches Gesundheitsmanagement erforderlich. Die Qualitätsansprüche bei den qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an ihren Arbeitsplatz werden steigen. Hier kommt schließlich auf der betrieblichen Ebene den Betriebsräten eine bedeutende Rolle zu, die arbeitsorientierten Forderungen umzusetzen.
8. Arbeitsorientierte Standards für eine nachhaltige soziale, ökonomische und ökologische Wirtschaftsförderung sollten quantifizierbar erarbeitet werden. Damit wäre es möglich, die Wirkungen von Nachhaltigkeitsstandards auf die Wirtschaftsförderung zu messen. Die subjektiven Kriterien des Index „Gute Arbeit“ können so ergänzt werden. Die kommende EU-Strukturfondsperiode 2014-2020 sollte dabei bereits berücksichtigt werden können.

Literaturverzeichnis

- Bade, Franz-Josef/ Alm, Bastian: „Evaluierung der GRW durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring – Endbericht“, Hrsg.: TU Dortmund, Dortmund, September 2010.
- Bade, Franz-Josef/ Eickelpasch, Alexander: „Fördermittel für strukturschwache Gebiete: Die erfolgreiche 26-Milliarden-Euro-Subvention“, in: Wochenbericht des DIW Nr. 5/2011, Berlin 2011.
- Bratzke, Gunthard/ Schädlich, Michael; Wagner, Gerald: „Regionale Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt“, Halle 1995.
- Castel, Robert/ Dörre, Klaus (Hrsg): „Prekarität, Abstieg und Ausgrenzung – Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts“, Frankfurt/New York, 2009.
- Deutscher Gewerkschaftsbund: einblick 02/11, Berlin.
- DGB-Index Gute Arbeit: „Der Report 2010. Wie die Beschäftigten die Arbeitswelt in Deutschland beurteilen“, Berlin 2010.
- Gerlach, Frank: „Die Gemeinschaftsaufgabe `Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur´ in Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt“, Start-Forschungsbericht 9, Erfurt 2007.
- Hans Böckler Stiftung/ Gerlach, Frank/ Kamp, Lothar/ Schietinger, Marc (Hrsg.): „Innovation und Mitbestimmung: Empirische Untersuchungen und Literaturstudien“, Düsseldorf 2012.
- Hohendanner, Christian/ Stegmeier, Jens: „Geringfügig Beschäftigte in deutschen Betrieben – Umstrittene Minijobs“, IAB-Kurzbericht 24/2012, Nürnberg 2012.
- Kohte, Wolfhard: „Die Umsetzung nachhaltiger und sozialer Wirtschaftsförderung auf Landesebene am Beispiel von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt“, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 2012.
- Lammers, Konrad/Niebuhr, Annetrin: „Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung“, HWWA-Report 214, Hamburg 2002.
- Lutz, Burkart, u.a.: „Fachkräftemangel in Ostdeutschland – Konsequenzen für Beschäftigung und Interessenvertretung“, Otto Brenner Stiftung, Arbeitsheft 65, Frankfurt/Main 2010.

Presseerklärung Hans Böckler Stiftung: „Mit Tarifvertrag höher bezahlt und häufiger weiter gebildet“, 26.04.2013.

Riedel, Jürgen u.a.: „Wirtschaftsförderung im Transformationsprozess. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Thüringen“, IFO-Dresden-Studien Bd.21, München 1999.

Süddeutsche Zeitung 15./16.06.2013, S.21.