

Betriebsverlagerungen als Mittel der kommunalen Wirtschaftsförderung

Eine Untersuchung der Gesellschaft
für Wirtschaftsförderung im Kreis Warendorf mbH

Einleitung

Das Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe in Gemenlagen hat zu einer Vielzahl von Kontroversen geführt. Zwei Ansätze stehen zur Alternative. Während von einigen die Beibehaltung des bisherigen Standortes unter Verbesserung der Emissionssituation angestrebt wird, um wohnungsnahe Arbeitsplätze zu erhalten, den Flächenbedarf einzuschränken und die Verwendung öffentlicher Fördermittel zu begrenzen¹, wird von Kritikern eine durchgreifendere Lösung gefordert: Betriebsverlagerungen statt ständiger Korrekturen an der bestehenden Situation sollen dem Betrieb auch für zukünftige Expansionsbestrebungen genügend Raum lassen².

Eine Klärung der Standpunkte bringt die neueste Untersuchung der gfw — Gesellschaft für Wirtschaftsförderung im Kreis Warendorf mbH — zu den Auswirkungen von Betriebsverlagerungen. In zwei Studien³ hat die gfw im Frühjahr 1988 mehr als 80 Unternehmen im Kreisgebiet befragt, die zwischen 1971 und 1981 ihren Betrieb verlagert haben.

Warum Betriebsverlagerungen?

Obwohl nationale und internationale Unternehmensansiedlungen gerade während der letzten fünf Jahre nicht nur im Kreis Warendorf weiter zurückgegangen sind und auch mit Blick auf den EG-Binnenmarkt ab 1993 nicht wieder zunehmen dürften, wird unter Wirtschaftsförderung vielfach noch immer "Ansiedlungspolitik" verstanden. Die Werbung hierfür ist unvermindert intensiv und erfährt unter dem Druck konstant hoher Arbeitslosenquoten weitere Belebung.

Voraussetzung jeder Stärkung endogener Wachstumskräfte ist die Beseitigung von Standortnachteilen. Da ein Markt für Industrieansiedlungen praktisch nicht mehr besteht, erscheint die Betreuung ansässiger Unternehmen um so dringlicher. Nicht Bestandspflege, sondern Bestandsentwicklung ist daher die Devise einer effektiven Wirtschaftsförderung.

Kriterien einer Betriebsverlagerung

Die Entscheidung für eine Verlagerung hängt ab von den Kosten, die die Entschärfung oder Beseitigung der Nachteile am alten Standort erfordert. Diese sind in der Regel sehr hoch. Denn die betrieblichen Beeinträchtigungen durch die Übernutzung städtischer Bereiche, durch die starke Verflechtung von Wohnen und Gewerbe und durch verschärfte Umweltbestimmungen sind oftmals erheblich. Sind diese durch bauliche oder technische Änderungen nicht spürbar zu vermindern, bleibt nur die Verlagerung.

Für Standortsicherungen wie für Verlagerungen stellen das Land Nordrhein-Westfalen, der Bund und die EG verschiedene Förderprogramme bereit. Sie bieten bei unterschiedlichen Förderungsvoraussetzungen Mittel für: Maßnahmen des Umweltschutzes, Gutachten zur Standortsicherung, die Einführung neuer Technologien, die Einführung umweltfreundlicher Produktionsprozesse, passive Umweltschutzmaßnahmen, Verkehrsneuordnungen, Wohnumfeldverbesserungen, die Erschließung oder die Neuerschließung gewerblicher Bauflächen.

Wer sich zur Verlagerung entschlossen hat, wird sich den Gegebenheiten am neuen Standort anpassen müssen, z.B. hinsichtlich seiner Infrastrukturausstattung, der Kundenströme, der notwendigen betrieblichen Umstrukturierung, der finanziellen Belastungen. Dies muß genau durchdacht werden. Jede Verlagerung muß — bei allen Chancen — auch die Risiken einkalkulieren. Dabei sind auch "betriebliche Zukunftswerte" zu berücksichtigen, die die Entwicklung der branchenspezifischen Konjunktur einbeziehen.

Andererseits darf ein Betrieb durch den Verbleib am alten Standort nicht so belastet werden, daß er nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Produktionseinschränkungen sollten einer möglichst umfassenden Lösung zugeführt werden und nicht etwa mit Kompromissen, die nur von aufschiebender Wirkung sein können.

Gegenstand der Untersuchung

Im Frühjahr 1988 hat die gfw Betriebe befragt, die zwischen 1971 und 1981 eine Verlagerung mit Hilfe des Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG) durchgeführt haben⁴. 23 Unternehmen wurden angeschrieben; 22 Betriebe antworteten. In die Untersuchung einbezogen wurden auch solche Firmen, deren Verlagerung in der Zeit vom 25. August 1978 bis zum 31. Dezember 1981 stattfand und durch das damalige Mittelstandskreditprogramm (MKP Nr. 6) des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert wurde.

Die gfw erhielt von 65 (= 100 %) Betrieben Auskunft, die sich auch schon 1983 bei der ersten Befragung beteiligt hatten, so daß ein Zeitreihenvergleich möglich ist. Sechs Betriebe hatten bereits wegen Insolvenz ihre Tätigkeit eingestellt oder fanden eine Nachfolgenutzung. Somit berücksichtigt die Untersuchung 59 Betriebe. Gefragt wurde nach

- der Branchenzugehörigkeit,
- den Beschäftigtenzahlen,
- den Grundstücksgrößen sowie
- den betrieblichen Nutzflächen (bebaute Flächen).

Die Erfassung der Betriebszustände in den Jahren 1983 und 1988 erlaubt Aussagen über die Bestandsentwicklung und darüber, ob Verlagerungen auch über einen längeren Zeitraum positive Effekte entfalten, und ermöglicht damit ein Urteil über das Instrument der Verlagerung als Element der Wirtschaftsförderung.

Die Unternehmen haben sich bis zum Jahr 1988 am neuen Standort im Vergleich zur Zeit vor der Verlagerung wie folgt entwickelt:

a) Bei der Förderung nach StBauFG:

- 2,6fache Vergrößerung der Grundstücksfläche gegenüber dem alten Standort;
(bis 1983: 2,6fache Vergrößerung),
- 1,6fache Vergrößerung der Nutzfläche;
(bis 1983: 1,6fache Vergrößerung),
- unveränderte Beschäftigtenzahl;
(bis 1983: Steigerung um 18,8 %; zwischen 1983 und 1988: Rückgang um 16,1 %).

b) Bei der Förderung nach MKP Nr. 6:

- 4,2fache Vergrößerung der Grundstücksfläche gegenüber dem alten Standort;
(bis 1983: 4,6fache Vergrößerung),
- 3,2fache Vergrößerung der Nutzfläche;
(bis 1983: 3,0fache Vergrößerung),

— Steigerung der Mitarbeiterzahl um 106,3 %; (bis 1983: Steigerung um 45,4 %).

Die Zahlen belegen die unterschiedliche "Griffigkeit" der beiden Förderprogramme und verdeutlichen ihre unterschiedliche Zielsetzung: Das Städtebauförderungsgesetz zielt auf die Beseitigung städtebaulicher Mißstände und auf die Verwirklichung architektonischer Leitbilder. Betriebswirtschaftliche Belange bleiben dabei weitgehend unberücksichtigt. Diese hingegen sind Gegenstand des Mittelstandskreditprogramms, das den Interessen der Unternehmen daher naturgemäß näherkommt.

Die Ergebnisse

— Branchengliederung

Häufig wird die Entwicklung von Betrieben am alten Standort durch unterschiedliche Faktoren wie z.B. Lärm- und Schadstoffemissionen nachhaltig gehemmt. Das gilt insbesondere für Gewerbebetriebe wie Handwerk, Verkehrs- und Transportunternehmen oder das Baugewerbe.

Entsprechend zählen das Handwerk mit knapp 40 % und der Handel mit 30 % zu den Wirtschaftsbereichen, die sowohl nach StBauFG als nach MKP Nr. 6 am häufigsten verlagert haben. Obwohl wirtschaftlich recht expansiv, hat der Dienstleistungsbereich dagegen nur in geringem Umfang mit Standortproblemen zu kämpfen und benötigt vergleichsweise selten neue Nutzflächen: Weniger als 10 % der Verlagerungen entfallen auf diesen Wirtschaftszweig (vgl. Tab. 1).

— Grundstücksflächen

Im Zuge von Verlagerungen erweitern die Betriebe ihre Flächen in der Regel recht deutlich. So konnten die nach StBauFG verlagerten Betriebe ihre Betriebsflächen bis 1983 nahezu verdreifachen und die nach MKP Nr. 6 verlagerten sogar nahezu verfünffachen. Zwischen 1983 und 1988 kam es dann jedoch nur noch zu geringfügigen Flächenaufstockungen. Einzelheiten dazu enthält die Tabelle 2. Insgesamt ist der Flächenbedarf von Industrie- und Handwerksbetrieben mit bis zu 5 000 m² und mehr je Betrieb deutlich höher als im Dienstleistungsbereich.

Tabelle 1:
Geförderte Verlagerungen

Wirtschaftsbereich	Förderung nach Städtebauförderungsgesetz				Förderung nach Mittelstandskreditprogramm Nr. 6			
	1983		1988		1983		1988	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Industrie	2	8,7	2	9,1	14	21,6	13	22,0
Handwerk	11	47,8	10	45,4	23	35,4	5	8,5
Handel	8	34,8	8	36,4	19	29,2	21	35,6
Verkehrsbetriebe	—	—	—	—	6	9,2	17	28,8
Dienstleistung	2	8,7	2	9,1	3	4,6	3	5,1
Gesamt	23	100,0	22	100,0	65	100,0	59	100,0

Tabelle 2:
Flächenentwicklung

	Förderung nach Städtebauförderungsgesetz		Förderung nach Mittelstandskreditprogramm Nr. 6	
	Grundstücksflächen	betriebl. Nutzfläche	Grundstücksflächen	betriebl. Nutzfläche
Flächen am alten Standort in m² (vor Verl.)	50 647	19 871	79 760	22 012
Ø Flächen am alten Standort in m² (vor Verl.)	2 202	864	1 227	339
Flächen am neuen Standort in m² (1983)	131 407	31 563	366 689	66 106
Ø Flächen am neuen Standort in m² (1983)	5 713	1 372	5 641	1 017
Steigerung	2,6 x	1,59 x	4,6 x	3,0 x
Flächen am neuen Standort in m² (Stand 1988)	133 538	32 283	337 974	71 446
Ø Flächen am neuen Standort in m² (Stand 1988)	6 070	1 467	5 728	1 211
Steigerung	2,6 x	1,6 x	4,2 x	3,2 x

— Nutzflächenbedarf

Ähnliche Steigerungen weisen auch die gewerblich genutzten Gebäudeflächen auf (vgl. Tab. 2). Diese Veränderung dokumentiert einen außerordentlich großen Flächenbedarf. Die Erweiterung um das 3fache resultiert aus dem deutlich kleinteiligen Nutzflächenzuschnitt pro Betrieb am alten Standort, der als wesentliches Entwicklungshemmnis und damit als der herausragende Verlagerungsgrund anzusehen ist.

— Beschäftigungseffekte

Nach StBauFG verlagerte Unternehmen weisen am neuen Standort insgesamt keine Veränderung in der Zahl ihrer Beschäftigten auf. In den Wirtschaftsbereichen Handwerk und Handel hat es jedoch im Zeitraum bis 1983 einen bedeutsamen Beschäftigungsschub gegeben. Der Handel verzeichnete einen Zuwachs um 18 %, das Handwerk sogar um 63,5 %. Danach haben jedoch starke Einbußen in den Sparten Industrie (-28,6 %) und Handel (-23,2 %) diese positive Bilanz wieder zunichte gemacht. Die Zahlen lassen vermuten, daß die mit der Verlagerung verbundenen Ausgangserwartungen der Unternehmen zu optimistisch waren.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die nach dem StBauFG verlagerten Unternehmen ihren Beschäftigungszuwachs nicht halten konnten. So senkten zehn von 22 Betrieben ihren Personalbestand, sieben erweiterten und fünf hielten ihre Mitarbeiterzahl konstant.

Dagegen zeigen die Verlagerungen gemäß MKP Nr. 6 deutliche Arbeitsmarkterfolge. Mit der Verlagerung wurden 459 Arbeitsplätze neu geschaffen; zwischen 1983 und 1988 kamen weitere 616 hinzu. Insgesamt erhöhte sich die Beschäftigtenzahl damit um 1 075 Personen.

Besonders bemerkenswert ist der deutliche Beschäftigungsanstieg im Untersuchungszeitraum 1983 bis 1988. 59 (von anfänglich 65) Betrieben teilen sich diesen Erfolg. Waren vor der Verlagerung durchschnittlich 15 Beschäftigte pro Betrieb beschäftigt, so stieg diese Zahl nach der Verlagerung auf 23 und belief sich 1988 auf 35. Auch bei der Verlagerung nach MKP Nr. 6 verzeichnen Industrie und Handel Beschäfti-

gungseinbußen, die jedoch mit -5,5 % bzw. -1,0 % deutlich geringer ausfallen als bei den Verlagerungen nach StBauFG.

Der hohe Beschäftigungseffekt bei Dienstleistungsunternehmen, die nach MKP Nr. 6 den Standort wechselten (+117,8 % zwischen 1983 und 1988) unterstreicht den expansiven Kurs dieses Wirtschaftssektors.

Exkurs: Konkurse

Die sechs insolventen Betriebe wurden nach MKP Nr. 6 gefördert. Ursachen der Firmenzusammenbrüche waren in drei Fällen eine falsche Finanzierung und ein Überschreiten der geplanten Verlagerungsinvestition, in weiteren drei Fällen waren es unvorhersehbare Branchenzusammenbrüche. Als Folge davon gingen 122 Arbeitsplätze verloren; 28 715 m² Grundstücksfläche wurden freigesetzt.

Die Fortführung der insolventen Betriebe (fünf der sechs fanden einen Nachfolger) erfolgte unter nur geringer Veränderung der Grundstücks- und Nutzflächen.

Die Beschäftigtenzahlen entwickelten sich unterschiedlich: Im Zuge der Verlagerung der sechs Betriebe stieg die Zahl der Mitarbeiter bis 1983 von 62 auf 122 (+ 96,8 %), ging aber infolge der Insolvenzen bis 1988 auf 81 zurück.

Zusammenfassung

Von den Betriebsverlagerungen sind günstige Entwicklungseffekte ausgegangen, die insgesamt zu einer Steigerung der Wirtschaftskraft im Kreis Warendorf beigetragen haben. Besondere Beachtung verdienen die Beschäftigungseffekte, die durch die Expansion erst möglich wurden. Bei fast allen Betrieben ist eine Vergrößerung der Grund- und Nutzfläche zu beobachten. Die größten Veränderungen ergaben sich unmittelbar im Zuge der Verlagerung. Die positiven Auswirkungen der Verlagerung konnten auch noch in der Kontrolluntersuchung aus dem Jahr 1988 festgestellt werden.

Der Befund ermutigt zu weiteren Verlagerungen, wo immer sie geboten sind. Es handelt sich um eines der wirksamsten Instrumente einer Wirtschaftsförderung, die sich der gesunden Bestandsentwicklung ansässiger Unternehmen besonders

Tabelle 3:
Beschäftigte nach Wirtschaftsbereichen

Wirtschaftsbereich	Förderung nach Städtebauförderungsgesetz					Förderung nach Mittelstandskreditprogramm Nr. 6				
	vor Verl. abs.	1983		1988		vor Verl. abs.	1983		1988	
		abs.	Steigerung in %	abs.	Steigerung in %		abs.	Steigerung in %	abs.	Steigerung in %
Industrie	171	171	—	122	- 28,6	261	366	40,2	346	- 5,5
Handwerk	74	121	63,5	125	3,3	165	282	70,9	290	2,8
Handel	58	69	18,0	53	- 23,2	126	199	57,9	197	- 1,0
Dienstleistung	11	12	9,1	13	8,3	378	511	35,4	1 113	117,8
Verkehrsbetriebe	—	—	—	—	—	81	112	38,3	140	25,0
Gesamt	314	373	18,8	313	- 16,1	1 011	1 470	45,4	2 086	41,9

verpflichtet fühlt. Um die günstigen Auswirkungen von Verlagerungen zu nutzen, sollten die Gemeinden versuchen, auch branchenspezifischen Standortanforderungen zu entsprechen.

Anmerkungen

1 Vgl. *Mielke, Bernd*: Standortsicherung in Gemengelagen als unternehmenspolitisches Problem von Klein- und Mittelbetrieben. In: *Raumforschung und Raumordnung*, 44. Jg. (1986) H. 4/5, S. 190–197.

2 Vgl. die Studie von *Hagedorn, Wolfgang; Kühne-Büning, Lidwina; Osenberg, Hanno*: Erfolgskontrolle von Betriebsverlagerungen in Nordrhein-Westfalen. — Dortmund 1983. = Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen.

3 Vgl. *Kröll, Joachim; Grunenberg, Sylvia*: Bestandsentwicklung und Beschäftigungseffekte durch Betriebsverlagerungen. — Eine empirische Untersuchung der mit Hilfe der Städtebauförderung verlagerten Unternehmen im Kreis Warendorf zwischen 1971 und 1981. Fortschreibung einer Untersuchung aus dem Jahre 1983. Hrsg. Gesellschaft für Wirtschaftsförderung im Kreis Warendorf mbH. — Beckum 1988.

Vgl. *Kröll, Joachim; Grunenberg, Sylvia*: Bestandsentwicklung und Beschäftigungseffekte durch Betriebsverlagerungen. Eine empirische Untersuchung der mit Hilfe des Mittelstandskreditprogramms des Landes Nordrhein-Westfalen verlagerten Unternehmen im Kreis Warendorf. Fortschreibung aus dem Jahre 1983. Hrsg. Gesellschaft für Wirtschaftsförderung im Kreis Warendorf mbH. — Beckum 1988.

4 Das StBauFG wurde zum 8.12.1986 mit Erlaß des Baugesetzbuches mit dem Bundesbaugesetz zu einem einheitlichen Gesetz zusammengefaßt.

Joachim Kröll
Dipl.-Kaufmann
Sylvia Grunenberg
Dipl.-Geographin
gfw — Gesellschaft
für Wirtschaftsförderung
im Kreis Warendorf mbH
Neubeckumer Straße 39
4720 Beckum