

Mitteilung des Senats vom 30. April 2002**Zielgenauigkeit der Arbeitsmarkt und Investitionsförderung überprüfen**

Die Fraktionen der SPD und der CDU haben unter Drucksache 15/1104 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung

Seit 1993 werden in den alten Bundesländern (in den neuen Bundesländern seit 1996) im Rahmen des so genannten IAB-Betriebspanels (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit) repräsentative Betriebsbefragungen zum Thema „Beschäftigungstrends“ durchgeführt.

Auf Initiative des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales und des Senators für Wirtschaft und Häfen wurde eine Aufstockung der Bremer Stichprobe dieser jährlichen bundesweiten IAB-Betriebspanelbefragung zunächst für die Jahre 2000 bis 2002 vorgenommen, um auch regionale Daten dieser Befragung zu erhalten.

Mit dem Panel Bremen 2000 lagen 908 verwertbare Fragebögen vor, mit deren Auswertung der BAW — Institut für Wirtschaftsforschung GmbH von den initiierenden Ressorts beauftragt wurde. Die Ergebnisse des Bremer Panels wurden in einer Kurz- und einer Langfassung präsentiert. Mit diesen Ergebnissen wurden die AG 3 „Innovative Wirtschaftspolitik“ im Bündnis für Arbeit und Ausbildung in Bremen und Bremerhaven am 26. Oktober 2001, die Deputation für Arbeit und Gesundheit am 16. November 2001 und die Deputation für Wirtschaft und Häfen am 5. Dezember 2001 befasst.

Die Methode der Panelerhebung bietet gegenüber der amtlichen Statistik den Vorteil, auf Basis fortgesetzter Befragungen eines gleichbleibenden Adressatenkreises mit im Wesentlichen unverändertem Fragenkatalog Längsschnittdaten vorzunehmen. Die Erhebung gibt also Auskunft darüber, wie sich Unternehmen bezogen auf einzelne Branchen und Betriebsgrößenklassen sowie (ab der Panalauswertung 2001) nach Gebietstypen differenziert entwickelt haben. Durch Kombination mit weiteren panelspezifischen Fragestellungen zu Einschätzungen, Erwartungen und Reaktionen der befragten Betriebe können darüber hinaus Aussagen über mögliche künftige Unternehmensentwicklungen getroffen werden.

Im BAW-Ergebnisbericht wird darauf hingewiesen (Kurzfassung Seite 3), dass bei der Interpretation der Ergebnisse zwischen betriebs- und beschäftigungsproportionalen Aussagen zu unterscheiden ist. Bei betriebsproportionalen Aussagen wird lediglich erhoben, ob ein Betrieb eine Förderung in Anspruch nimmt, aber nicht in welchem Umfang.

So wird im Zusammenhang mit der Frage nach der Inanspruchnahme von Lohn- und Gehaltskostenzuschüssen darauf verwiesen, dass das Panel teilweise nur betriebsproportionale Aussagen zulässt, weil in diesen Fällen nicht die Anzahl der Beschäftigten, sondern die von diesen Fördermaßnahmen profitierenden Be-

triebe ermittelt werden. Für differenzierte Aussagen zur Inanspruchnahme der Förderung nach der Betriebsgröße müsste die Zahl der Förderfälle in den Betrieben mit der Anzahl der jeweils Beschäftigten gewichtet werden. Derartige Informationen sind aber im Rahmen der auf betriebsproportionale Aussagen abzielenden Panelbefragungen nicht unmittelbar erhältlich.

Aussagen über die betriebsgrößenorientierte Zielgenauigkeit der Wirtschaftsförderungsprogramme sind dann möglich, wenn sie kombiniert werden mit Informationen über die Investitionshäufigkeit bzw. über die Häufigkeit von Einstellungen. Da die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb in einem Jahr Investitionen bzw. Einstellungen vornimmt mit der Größe des Betriebes zunimmt, steigt auch die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Förderprogrammen. So haben 100 % aller Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten angegeben, sie hätten im betreffenden Jahr Investitionen vorgenommen, während die Quote bei den Kleinstbetrieben mit bis zu vier Beschäftigten nur etwa 50 % betrug (Langfassung S. 60). Auf eine generalisierende Aussage hinsichtlich der Inanspruchnahme betrieblicher Investitionskostenzuschüsse durch bremische Unternehmen wurde im Panel 2000 verzichtet, da von allen antwortenden Unternehmen der Bremer Panelstichprobe nur insgesamt sieben Unternehmen Investitionskostenzuschüsse erhalten haben.

Die vom BAW im ersten Jahr der Panelauswertung exemplarisch vorgeführte Möglichkeit, branchen- und betriebsgrößenabhängige Betriebsprofile zu bilden, basiert nicht auf den Ergebnissen der Bremer Panelstichprobe, sondern wegen der breiteren Datenbasis auf den Ergebnissen der alten Bundesländer insgesamt. Darauf weist das BAW-Institut sowohl in seiner eigenen Publikation (BAW-Monatsbericht, Heft 9, September 2001, S. 6) als auch in der den parlamentarischen Gremien vorgelegten Kurzfassung (S. 15) und Langfassung (S. 83) hin. Insoweit können aus den vorgenommenen Betriebsprofilen keine Schlussfolgerungen für bremische Unternehmen getroffen werden.

In der Abgrenzung der Betriebsgrößen nimmt die Betriebsprofilbildung nicht Bezug auf die klassische Abgrenzung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), wie sie von der EU bei 250 Beschäftigten zugrundegelegt wird und für die betrieblichen Investitionsförderprogramme des Landes Bremen maßgeblich sind. Von daher ist die in der Großen Anfrage zum Ausdruck kommende Schlussfolgerung, KMU nähmen die Förderprogramme nur unzureichend in Anspruch, über die Panelauswertung für das Jahr 2000 nicht belegbar.

Eine speziell auf das KMU-Abgrenzungskriterium für kleine und mittlere Betriebe fokussierte Auswertung des Bremer Panels wurde bereits im letzten Jahr vom Senator für Wirtschaft und Häfen angeregt und wird in der Auswertung des Panels 2001 vorgenommen werden, nachdem auf bremische Anregung die Aufbereitung der Paneldaten durch Infratest auf entsprechende Betriebsgrößenklassen Rücksicht nimmt.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht besteht die Anforderung an die Panelergebnisse nicht in der Beantwortung der Frage, ob und welche Unternehmen Investitionskostenzuschüsse erhalten. Darüber berichtet der Senator für Wirtschaft und Häfen den zuständigen parlamentarischen Gremien im Rahmen seiner jährlichen Durchführungsberichte über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) und das „Landesinvestitionsprogramm“ (LIP) ohnehin. Von Interesse ist vielmehr die Beantwortung der Frage, wie sich Unternehmen, die Investitionskostenzuschüsse erhalten haben, im Zeitablauf entwickeln. Gerade hierzu erhofft der Senat durch die Möglichkeit künftiger Längsschnittanalysen Aussagen zu erhalten.

Der BAW-Bericht über das Panel 2000 dokumentiert in Kapitel 10.4 Tabelle 54, dass die Betriebe im Land Bremen im Schnitt doppelt so häufig Lohn- und Gehaltskostenzuschüsse in Anspruch nehmen wie in Hamburg und im westlichen Bundesgebiet und dies in allen Branchen und Betriebsgrößenklassen, am deutlichsten bei den kleinen Betrieben mit fünf bis 19 Beschäftigten. Dies spricht für eine hohe Zielgenauigkeit der Förderprogramme im Land Bremen.

Die weiteren Fragen werden wie folgt beantwortet:

1. Welche Ursachen sieht der Senat für die starke Disparität zwischen Großbetrieben und Kleinunternehmen bei der Inanspruchnahme unternehmensbezogener

Arbeitsmarkt- und Investitionsförderprogramme, bzw. welche „Zugangsbarrieren“ zu den Programmen bestehen aus seiner Sicht speziell für Kleinunternehmen?

Die beschäftigungspolitischen Instrumente des Landes fördern i. d. R. in Form von Lohn- und Gehaltskostenzuschüssen zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse für arbeitslose Arbeitnehmer überwiegend im so genannten 2. Arbeitsmarkt.

Beschäftigungsverhältnisse bei Betrieben und Unternehmen des 1. Arbeitsmarktes werden durch das Programm „Vermittlungshilfen“ sowie seit Herbst letzten Jahres im Rahmen der „Eingliederungszuschüsse für ältere Arbeitnehmer“ gefördert.

Daten zur Inanspruchnahme dieser Förderprogramme differenziert nach Großbetrieben und Kleinunternehmen liegen in diesem Zusammenhang nicht vor. Nach Einschätzung des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales handelt es sich überwiegend um Kleinunternehmen. Die Inanspruchnahme der beschäftigungsfördernden Programme des Landes durch Unternehmen und Betriebe des regulären Arbeitsmarktes ist bisher äußerst gering.

Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales führt die verhaltene Resonanz auf die Landesprogramme zum einen auf ihren — trotz gezielter Presseinformationen — nicht hinreichenden Bekanntheitsgrad zurück. Zum anderen wird vornehmlich bei Kleinunternehmen das mit der Antragstellung notwendige Verwaltungsverfahren als aufwendig empfunden.

Die Investitionsförderung im Lande Bremen ist durch Beschluss der Wirtschaftsförderungsausschüsse (Vorlage 15/104 — L) und der Wirtschaftsdeputation (Vorlage 47/00 — L) am 27. September 2000 bzw. 5. Oktober 2000 zu einem reformierten Landesinvestitionsförderprogramm (LIP) weiterentwickelt worden. Aus diesen Vorlagen ist bekannt, dass Programmänderungen beschlossen worden sind, um die

- „Zugangsbarrieren“ zu verringern,
- die Informationen über Investitionsförderprogramme zu verbessern,
- Antragsverfahren und Abwicklung von Förderprogrammen zu vereinfachen,
- durch „Verschlankung“ der Programmstrukturen das Förderangebot insgesamt transparenter zu gestalten und so den Zugang für KMU zu erleichtern.

Über die Förderpraxis nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) und dem LIP wird der Wirtschaftsdeputation jährlich, zuletzt in der Sitzung am 24. April 2001 (Vorlage Nr. 15/173 — L) berichtet. Der Bericht für das Jahr 2001 ist für die Sitzung der Wirtschaftsdeputation am 8. Mai 2002 vorgesehen. Aus diesen Berichten und den vorgenannten Vorlagen ist bekannt, dass die Stadtgemeinde Bremen als so genanntes D-Fördergebiet eingestuft ist und damit nur Investitionsförderungen für kleine und mittlere Unternehmen möglich sind. Die von der EU vorgegebenen Einstufungskriterien für die Größe geförderter Betriebe sind in den o. g. Vorlagen ebenfalls dargestellt worden.

Nach dem Ergebnis des Berichts für das Jahr 2000 sind — wie in der Vorlage 15/173 — L nochmals gesondert hervorgehoben — im Rahmen des LIP 100 % und im Rahmen der GA 93 % der Bewilligungen (Anzahl) zu Gunsten von kleinen und mittleren Unternehmen erfolgt. Weitere Einzelheiten (Investitionsvolumen, Zuschüsse und Arbeitsplätze) können dem detaillierten Bericht entnommen werden. Tabelle 1 zeigt die Anteile geförderter KMU (GA plus LIP) im v. H. der letzten drei Jahre.

Tabelle 1: Geförderte KMU

Jahr	LIP	GA
1999	100 %	72,9 %
2000	100 %	93,0 %
2001	100 %	87,5 %

2. Welche Schritte hat der Senat unternommen und welche weiteren Möglichkeiten sieht der Senat, Kleinunternehmen besser über die vorhandenen Förderprogramme (für Lohn- und Gehaltskostenzuschüsse sowie Investitionszuschüsse) zu informieren und zu beraten?

Eine stärkere Inanspruchnahme der beschäftigungsfördernden Landesprogramme setzt eine gezieltere Information voraus.

Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales hat in diesem Zusammenhang die örtlichen Arbeitsämter gebeten, in Gesprächen mit Arbeitgebern auf die ergänzenden Fördermöglichkeiten des Landes hinzuweisen. Des Weiteren wurde z. B. mit der Kreishandwerkerschaft in Bremen vereinbart, Arbeitgeber über die Landesprogramme durch die Betriebsberater der Kammern „vor Ort“ zu informieren bzw. in einzelnen Innungsversammlungen direkt über Fördermodalitäten zu beraten.

Hinsichtlich der betrieblichen Investitionsförderung wurden bereits Erläuterungen bei der Beantwortung zu Frage 1 gegeben. Es wird daher auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

3. Welche Schritte hat der Senat unternommen und welche weiteren Möglichkeiten sieht der Senat, um durch vereinfachte (Antrags-)verfahren den bürokratischen Aufwand zur Abwicklung von Förderprogrammen, die die Reduzierung der Arbeitslosigkeit im Land Bremen verfolgen und bezwecken, für Unternehmen, insbesondere für die Kleinunternehmen, zu verringern?

Die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Programme des Landes erfolgt durch die Bremer Arbeit GmbH bzw. die Bremerhavener Arbeit GmbH. Beide Gesellschaften bieten konkrete Hilfen bei der Antragstellung an. Der Senat sieht darin eine Möglichkeit, insbesondere bei Kleinunternehmen die Scheu vor bürokratischem Aufwand zur Abwicklung von Förderprogrammen abzubauen.

Für die betriebliche Investitionsförderung wird wiederum auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Welche Schritte hat der Senat unternommen und welche weiteren Möglichkeiten sieht der Senat, durch „Verschlankung“ der Programmstrukturen bzw. Bündelung der Einzelprogramme das Förderangebot insgesamt transparenter zu gestalten und so den Zugang insbesondere für Kleinunternehmen zu erleichtern?

Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales sieht bei den beschäftigungsfördernden Programmen aktuell keine weiteren Spielräume, durch Verschlankung oder Bündelung bzw. durch Änderung der Förderkriterien der Programme das Förderangebot transparenter zu machen.

Das Landesprogramm „Eingliederungszuschüsse für Ältere“ ergänzt die Lohn- und Gehaltszuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit für diese Zielgruppe. Es knüpft an die Fördervoraussetzungen des Sozialgesetzbuches III an und wäre in seinen wesentlichen Fördervoraussetzungen damit nur im Einklang mit diesem Gesetz veränderbar.

Im Übrigen ist die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen älterer Arbeitsloser im 1. Arbeitsmarkt im Rahmen dieses Programms erst seit Herbst letzten Jahres möglich. Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales wird in Abstimmung mit der zuständigen Deputation eine Änderung der Förderkriterien vorschlagen, wenn relevante Erkenntnisse zu möglichen Zugangsbarrieren nach einer entsprechenden Programmlaufzeit vorliegen.

Beim Programm „Vermittlungshilfen“ würde eine Verschlankung der Fördervoraussetzungen zu Lasten der zielgruppenspezifischen Interventionsmöglichkeiten gehen und den Zugang für Unternehmen zu diesem Programm eher erschweren.

Für die betriebliche Investitionsförderung wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

5. Welche Spielräume existieren nach Einschätzung des Senats für eine gezielte Veränderung der Kriterien der Arbeitsmarkt- und Investitionsförderung zu Gunsten von Kleinunternehmen?

Die Regelungen der betrieblichen Investitionsförderung sind einvernehmlich zwischen Bund und Ländern abgestimmt. Darüber hinaus unterliegt die Investitionsförderung einem strengen Beihilferegime der Europäischen Kommission. Der Senat vertritt die Auffassung, dass die knappen öffentlichen Fördermittel nur für diejenigen betrieblichen Investitionen eingesetzt werden sollten, deren regionalwirtschaftlicher Nutzen am größten ist. Das entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Förderfähigkeit eines Investitionsvorhabens ist daher deren so genannter Primäreffekt, d. h. wenn durch die Investition das regional verfügbare Einkommen erhöht und dadurch zusätzliches Einkommen und zusätzliche Arbeitsplätze in der Region geschaffen werden. Dies ist dann der Fall, wenn Unternehmen ihre Produkte und Dienstleistungen überwiegend überregional absetzen bzw. wenn das geplante Investitionsvorhaben dazu führt, dass die Geschäftstätigkeit zukünftig überregional ausgerichtet sein wird. Insoweit bedarf es einer gezielten Veränderung der Kriterien der Investitionsförderung zu Gunsten von Kleinunternehmen nicht, da diese bei Nachweis des Primäreffektes ohnehin förderfähig sind.

Unternehmen mit vorwiegend lokaler Marktausrichtung profitieren von der betrieblichen Investitionsförderung indirekt dadurch, dass zusätzliches Einkommen zu einer Nachfragesteigerung nach lokalen und regionalen Gütern und Dienstleistungen führt. Von diesem Sekundäreffekt der betrieblichen Investitionsförderung des Landes Bremen profitieren damit auch vor- und nachgelagerte Bereiche wie das Handwerk, der Einzelhandel und lokale Dienstleistungen.

Zur Beschäftigungsförderung wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

6. Welche Möglichkeiten sieht der Senat zur Förderung von Kleinunternehmen im Rahmen des Bremer Stadtteilzentren-Konzepts oder anderer bestehender Konzepte und Programme in Bremen und Bremerhaven als Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Konsolidierung von strukturell besonders problematischen Quartieren?

Über die direkte einzelbetriebliche Förderung von Kleinunternehmen hinaus bestehen weitere Fördermöglichkeiten insbesondere in der

- Schaffung von planerischen Voraussetzungen, wie z. B. die angemessene Flächenbereitstellung, ausreichend Parkplätze in guter Zuordnung;
- Schaffung von Rahmenbedingungen durch Ausbau und Verbesserung der benötigten Infrastruktur, wie z. B. ein Umfeld mit guter Aufenthaltsqualität, verkehrlicher Anbindung und Stellplätze;
- Schaffung von spezialisierten Dienstleistungsinstitutionen, wie z. B. Stadtteilmarketingeinrichtungen, die ein koordiniertes Vorgehen von privaten und öffentlichen Aktivitäten ermöglichen;

Zusätzlich werden im Rahmen der europäischen Ziel-2-Förderung sowie der Gemeinschaftsinitiative URBAN II ausgewählte Stadtteile in Bremen und Bremerhaven besonders gefördert.