

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Brigitta Rabe, Knut Emmerich

Mehr Markt in der öffentlichen
Beschäftigungsförderung
Zur wettbewerblichen Vergabe von
§249h-Maßnahmen bei der Trauhandanstalt

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Mehr Markt in der öffentlichen Beschäftigungsförderung

Zur wettbewerblichen Vergabe von § 249h-Maßnahmen bei der Treuhandanstalt

Birgitta Rabe und Knut Emmerich*

Die Treuhandanstalt schreibt seit 1994 Beschäftigungsprojekte nach § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes öffentlich aus und vergibt sie im Wettbewerb. Da die Vergabe dieser Projekte an private Unternehmen zwar stets gefordert, aber in der Vergangenheit kaum umgesetzt wurde, nimmt die Treuhand damit eine Vorreiterrolle ein. Die Wirkungen dieses Vergabeverfahrens stehen im Mittelpunkt des Beitrages.

Bezugnehmend auf die aktuelle Diskussion über Pro und Contra aktiver Arbeitsmarktpolitik wird zunächst ein Anforderungsprofil an öffentlich geförderte Beschäftigung entwickelt, das die Grundlage für die Bewertung des Ausschreibungsverfahrens der Treuhandanstalt liefert. Diskutiert werden im einzelnen die Auswirkungen auf die Anforderungskriterien Effizienz und Refinanzierung, Verzahnung von Arbeitsmarkt- und regionaler Strukturpolitik und Schaffung von Übergängen in den ersten Arbeitsmarkt sowohl auf der individuellen als auch auf der Projektebene. Für die Analyse werden bislang unveröffentlichte Daten der Treuhandanstalt zum Ausschreibungsverfahren sowie Ergebnisse von Experteninterviews präsentiert.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Einbeziehung des Wettbewerbs wirkt sich deutlich positiv auf Effizienz und Refinanzierungsquote der Projekte aus. Maßgeblich hierfür sind Kosteneinsparungen sowie die Reduzierung von Verdrängungs- und Substitutionseffekten.
- Das Verfahren verstärkt die Verzahnung von Arbeitsmarkt- und regionaler Strukturpolitik in erster Linie durch prozedurale Einbindung zentraler Akteure.
- Auf der Individualebene könnten u.a. durch Kennenlern- und Reputationseffekte Übergänge in reguläre Beschäftigung begünstigt werden. Dieser Effekt zeichnet sich allerdings anhand des zur Verfügung stehenden Datenmaterials im Vergleich zu nicht ausgeschriebenen Projekten nicht eindeutig ab.
- Auf der Projektebene werden die Übergangsmöglichkeiten in den ersten Arbeitsmarkt, etwa durch Existenzgründungen, skeptisch beurteilt. Das Ausschreibungsverfahren schafft hier zwar prinzipiell günstige Voraussetzungen, die Möglichkeiten für Existenzgründungen erscheinen jedoch begrenzt, da die Marktpotentiale bei Sanierungs-, Abbruch- und Demontagearbeiten weitgehend ausgeschöpft sind.

Das Schlußkapitel ist der Frage der Übertragbarkeit des Treuhand-Modells auf einen breiteren Kreis von Arbeitsförderprojekten gewidmet.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Anforderungen an öffentlich geförderte Beschäftigung
- 3 Wettbewerbliche Vergabe von Beschäftigungsprojekten durch die Treuhandanstalt
- 4 Folgen der Vergabe für Effizienz und Refinanzierung
- 5 Folgen der Vergabe für die Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik mit regionaler Strukturpolitik
- 6 Folgen der Vergabe für Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt
- 7 Bedingungen für eine Übertragung des Modells

1 Einleitung

Pro und Contra des Einsatzes der Arbeitsmarktpolitik zur Lösung der Beschäftigungsprobleme in Ostdeutschland sind in den letzten Jahren unter dem Stichwort „zweiter Arbeitsmarkt“ vielfach diskutiert worden. Die Debatte hat die Chan-

cen und Grenzen eines „zweiten Arbeitsmarktes“ aufgezeigt, ist aber über eine Gegenüberstellung der wichtigsten Argumente nicht wesentlich hinausgekommen. Der Beitrag greift die Diskussion nochmals auf, indem nach fünf Jahren Erfahrung mit öffentlicher Beschäftigungsförderung in den neuen Bundesländern ein Verfahren der Treuhandanstalt im Sinne der „best practice“ vorgestellt und diskutiert wird: Die Treuhandanstalt bzw. ihre Nachfolgeorganisation, die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) hat in den vergangenen Jahren – von der arbeitsmarktpolitischen Diskussion nahezu unbemerkt – erstmals eine flächendeckende, wettbewerbliche Vergabe von Beschäftigungsprojekten organisiert und durchgeführt. Die Projekte werden auf der Grundlage von Lohnkostenzuschüssen nach § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) finanziert. Das Vergabeverfahren, sozusagen als Scharnier zwischen Arbeitsmarktpolitik und Privatwirtschaft, verspricht wesentliche Probleme des „zweiten Arbeitsmarktes“ aus dem Weg zu räumen. Es verdient deshalb aus arbeitsmarktpolitischer Sicht besondere Aufmerksamkeit.

Die Vergabe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an private Unternehmen wird in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion zwar stets gefordert (z.B. Kromphardt/Scheidt 1994), und der Vorrang der Vergabe ist auch Bestandteil des ABM-Rechts, aber in der Praxis der Arbeitsämter und Kommunen war sie bislang durch scheinbar unüberwindbare Hindernisse blockiert. Die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit und eine Untersuchung von Spitznagel (1992) zeigen, daß Vergabearbeiten in der Vergangenheit nur eine untergeordnete Rolle spielten. So waren 1991/92 nur 4% der Geförderten in Maßnah-

* Dipl. Volkswirtin Birgitta Rabe ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin. Dipl. Volkswirt Knut Emmerich MBA ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Die Autoren danken den Interviewpartnern bei der Treuhandanstalt/BvS und bei den Unternehmen. Für wertvolle Hinweise und Kritik danken sie Wolfgang Klauder, Günther Schmid und Ulrich Walwei.

men tätig, die ganz oder zumindest teilweise an private Unternehmen vergeben wurden. Spitznagel schätzte das Potential „vergabefähiger“ Maßnahmen um ein Zehnfaches höher ein (S. 84). Auch 1995 war der durchschnittliche Vergabeanteil eine zu vernachlässigende Größe. Bei den für die neuen Bundesländer neu geschaffenen Lohnkostenzuschüssen nach § 249h AFG wurde ein höherer Vergabeanteil erst durch das Ausschreibungsverfahren der Treuhandanstalt erreicht. Die Wirkungen dieser stärkeren Einbindung der Privatwirtschaft in die öffentliche Beschäftigungsförderung stehen im Mittelpunkt dieses Beitrags. Aufgezeigt werden jedoch auch die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, um diese Form der Implementation aktiver Arbeitsmarktpolitik auf weitere arbeitsmarktpolitische Akteure zu übertragen.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird unter Bezugnahme auf die aktuelle Diskussion über Pro und Contra der öffentlichen Beschäftigungsförderung ein Anforderungsprofil entwickelt, das die Grundlage für die Bewertung des Ausschreibungsverfahrens der Treuhandanstalt liefert (Kapitel 2). Zielsetzung, Finanzierung und Prozedere des Ausschreibungsverfahrens von § 249h-Projekten werden anschließend behandelt (Kapitel 3). Die Kapitel 4 bis Kapitel 6 bilden dann den Hauptteil. Sie diskutieren die Auswirkungen des Ausschreibungsverfahrens auf die in Kapitel 2 formulierten Anforderungskriterien und präsentieren empirische Befunde und konzeptionelle Überlegungen zu den Punkten: Effizienz und Refinanzierung, Verzahnung von Arbeitsmarkt mit regionaler Strukturpolitik und Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt. Dabei werden bislang unveröffentlichte Daten zum Ausschreibungsverfahren der Treuhandanstalt sowie Ergebnisse von Experteninterviews präsentiert, die bei der Treuhandanstalt und bei Treuhandunternehmen durchgeführt wurden. Das Schlußkapitel (7) diskutiert anhand der bisherigen Umsetzungsproblematik bei der Vergabe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an private Unternehmen die Frage der Übertragbarkeit des Modells.

2 Anforderungen an öffentlich geförderte Beschäftigung

Potentiale und Probleme öffentlich geförderter Beschäftigung sind in der Diskussion um den „zweiten Arbeitsmarkt“ hinreichend formuliert worden. Wir fassen im folgenden die wesentlichen Argumente zusammen und entwickeln ein Anforderungsprofil an die öffentliche Beschäftigungsförderung, das die Bewertungskriterien für die Beurteilung des Vergabeverfahrens bei der Treuhandanstalt liefert. Die in diesem Kontext politisch diskutierten Problemkreise, wie etwa die Verpflichtung zu Gemeinschaftsarbeiten und die untertarifliche Entlohnung von Teilnehmern in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, bleiben hier unberücksichtigt.

Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, ist angesichts des nach wie vor bestehenden Handlungsbedarfs in Ostdeutschland die am häufigsten zitierte Forderung. Verwiesen wird auf die hohe Refinanzierungsquote aktiver Arbeitsmarktpolitik durch Einsparungen bei Arbeitslosenunterstützung und Sozialleistungen und durch zusätzliche Einnahmen von Steuern und Sozialbeiträgen (Bach/Spitznagel 1992, Brinkmann et al. 1992: 14). Kritiker wiederum bezweifeln die fiskalische Neutralität von Beschäftigungsprojekten und betonen die negativen indirekten Effekte eines staatlichen Eingriffs in die Volkswirtschaft, wie z.B. Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte (z.B. Klös 1994).

Seit Beginn des Transformationsprozesses hat sich die arbeitsmarktpolitische Zielfunktion geändert. So steht heute im

Rahmen der Entlastungsfunktion der Arbeitsmarktpolitik die Förderung von Wachstum und Beschäftigung stärker im Vordergrund als in der Vergangenheit. In der Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik sehen die Befürworter Ansatzpunkte dafür, mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik z.B. durch Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zur Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen beizutragen (z.B. Seifert/Ziegler 1995). Kritiker halten dem entgegen, daß ein ineffizienter Mitteleinsatz vorprogrammiert ist, solange die Kooperation zwischen den Politikbereichen durch (anscheinend) unvereinbare Zielkonflikte und Ressortegoismen gestört ist (z.B. Rabe 1995). Verwiesen wird außerdem auf die Grenzen einer staatlichen Steuerung der Strukturentwicklung und auf die Effizienzprobleme staatlichen Handelns im allgemeinen (z.B. Sperling 1994).

Unter Befürwortern wie Kritikern besteht weitgehend Einigkeit, daß öffentlich subventionierte Beschäftigung keine individuellen „Maßnahmekarrieren“ fördern soll. Sie hat vielmehr den Anspruch, Übergänge in tragfähige, nicht subventionierte Arbeitsplätze zu schaffen (Schmid 1993). Das setzt voraus, daß hoffnungsvolle Schnittpunkte zwischen dem zweiten und ersten Arbeitsmarkt sowohl auf der Individual- als auch auf der Projektebene gefunden werden. Auf der Individualebene sollen die Reintegrationschancen von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung gefördert werden. Schnittpunkte können in der zeitlichen Überbrückung einer unzureichenden privaten Arbeitsnachfrage liegen oder in berufsbezogener Qualifizierung bei Vorliegen von Mismatch-Arbeitslosigkeit. Auf der Projektebene können geeignete Maßnahmen nicht nur die Voraussetzungen für private Investitionen verbessern. Denkbar ist auch, daß die Ausrichtung der Tätigkeitsfelder auf (Zukunfts-)Märkte den Übergang eines ganzen Projekts in die Selbständigkeit unterstützt. Kritiker sehen demgegenüber einen systematischen Widerspruch zwischen subventionierter und regulärer Beschäftigung. Sie prognostizieren sowohl auf der Individual- als auch auf der Projektebene eine Verdrängung bestehender Arbeitsplätze (z.B. Frankfurter Rundschau vom 11.8.1993).

Aus den Zielvorstellungen und Gegenargumenten zum „zweiten Arbeitsmarkt“ ergibt sich eine Reihe von Anforderungen an eine Beschäftigungsförderung, die neue Potentiale entwickeln will, ohne in eine – auch ordnungspolitische – Sackgasse zu führen. Im einzelnen lassen sich folgende Anforderungen identifizieren:

- effizienter Mitteleinsatz und Realisierung einer möglichst hohen Refinanzierungsquote bei gleichzeitig geringen Markteingriffen;
- sinnvolle Verzahnung mit strukturpolitischen Zielsetzungen;
- Ansiedlung von Projekten an Schnittstellen zu regulärer Beschäftigung, die Übergangsmöglichkeiten in den ersten Arbeitsmarkt sowohl auf der Individual- als auch auf der Projektebene schaffen.

Diese Anforderungen zielen auf eine Verbesserung der Kosten-Nutzen-Relation öffentlicher Beschäftigungsförderung ab und beinhalten implizit eine Abkehr von der streng sozialpolitischen und subjektbezogenen Zielfunktion der Arbeitsmarktpolitik hin zu einer Integration mit ökonomischen und objektbezogenen Zielsetzungen. Im folgenden stellen wir das Vergabeverfahren der Treuhandanstalt dar und bewerten es im Lichte dieser Anforderungen.

3 Wettbewerbliche Vergabe von Beschäftigungsprojekten durch die Treuhandanstalt

Obwohl die Treuhandanstalt laut Treuhandgesetz keinen beschäftigungspolitischen Auftrag hat, ist sie dennoch im Zuge ihrer Privatisierungstätigkeit in eine beschäftigungspolitische Rolle hineingewachsen, in der sie „zur Erprobung neuer Organisations- und Finanzierungsmodelle der Arbeitsmarktpolitik beigetragen“ hat (Czada 1994: 214). Dies gilt auch für das hier behandelte Verfahren der Vergabe. Ein beschäftigungspolitisches Engagement übernahm die Treuhandanstalt zunächst, um ein Auffangbecken für abzubauen Personal zu schaffen, das eine zügige Privatisierung behinderte. Die Treuhandanstalt stellte Räume, Sachmittel und Managementhilfen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zur Verfügung und beteiligte sich 1990/91 noch direkt an der Gründung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Besondere Bedeutung gewannen bereits 1990 die sogenannten Mega-ABM, über die in erheblichem Umfang Beschäftigte aufgefangen und Industrieflächen rekultiviert bzw. renaturiert wurden. Die Treuhandanstalt wickelte die Sanierung und Demontage von Produktionsstandorten in ihrem Eigentum vorrangig über diese Maßnahmen ab, wobei sie ihren Finanzierungsbeitrag für die anfallenden Sachkosten von 3% im Jahre 1991 auf 18,6% 1992 steigerte (Emmerich 1994: 131). Eine weitere Stufe ihrer beschäftigungspolitischen Rolle erreichte die Treuhandanstalt schließlich mit der – auch von ihr bewirkten – Einführung des § 249h AFG („Produktive Arbeitsförderung Ost“) Anfang 1993.

Die Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG, die die Bundesanstalt für Arbeit in Ostdeutschland über ihre Arbeitsämter gewährt, können in den Bereichen Umwelt, Soziale Dienste und Jugendhilfe, seit Mitte 1994 auch im Breiten-sport, in der freien Kulturarbeit und der vorbereitenden Denkmalpflege eingesetzt werden. Hauptsächlich zur Weiterführung der auslaufenden Mega-ABM gedacht, erfährt das Instrument in der notwendigen Kofinanzierung, der Abkehr vom strengen Kriterium der Zusätzlichkeit¹ und der Möglichkeit der Gewinnerwirtschaftung in den Maßnahmen eine neue Qualität. Die wichtigsten Regelungen des § 249h AFG zeigt die Übersicht 1.

Die Lohnkostenzuschüsse entsprechen in etwa der Höhe der durchschnittlich eingesparten Arbeitslosenunterstützung und müssen zur Realisierung von Projekten von anderen Institutionen komplementiert werden. Die Treuhandanstalt erklärte sich schon 1992 bereit, gemeinsam mit den Ländern die Lohnkostenzuschüsse zu kofinanzieren, um mit Hilfe von Beschäftigungsprojekten das „Investitionshemmnis Altlasten“ zu beseitigen (vgl. im folgenden Rabe 1995: 68ff. und 76ff.). Parallel hierzu bahnten die Länder und die Treuhandanstalt die gemeinsame Finanzierung stärker beschäftigungswirksamer Projekte auf Treuhandflächen an. In diesen Projekten, deren Umsetzung in Verwaltungsvereinbarungen zwischen der

¹ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen müssen zusätzlich sein und dürfen keine öffentlichen Pflichtaufgaben beinhalten. Bei § 249h AFG können im Bereich Umwelt auch Maßnahmen gefördert werden, wenn „die Arbeiten (...) alsbald durchzuführen sind und sie ohne die Förderung (...) nicht durchgeführt werden können“ (§ 249h Abs. 3 Satz 1 AFG). Hier erfolgt die Abgrenzung also nicht wie bei ABM inhaltlich, sondern über die Finanzierungsmöglichkeiten. Auf die Problematik der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen (hier: Pflichtaufgaben des Staates) aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung hat zuerst Schmid (1986) hingewiesen. Eine Steuerfinanzierung dieser Leistungen erscheint zwar als die ökonomisch sinnvolle, aber politisch auch in der aktuellen Debatte schwer durchsetzbare Lösung. Beim § 249h AFG ist die Problematik zumindest insofern abgeschwächt, als der Lohnkostenzuschuß für die Bundesanstalt im Vergleich zur sonst fälligen Arbeitslosenunterstützung kostenneutral ist.

Übersicht 1: Wesentliche Merkmale des § 249h AFG

Ziel	Arbeitslosen, Beziehen von Kurzarbeitergeld für strukturelle Arbeitsausfälle oder ABM-Teilnehmern ohne Anschlußperspektive soll eine Beschäftigungsmöglichkeit geboten werden, um den Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern
Einsatzfelder	Umweltsanierung, soziale Dienste, Jugendhilfe. Seit August 1994 auch: Breitensport, freie Kulturarbeit, vorbereitende Denkmalpflege
Entlohnung	„angemessen“ niedriger als vergleichbare Arbeitnehmer: - Sondertarif: 90% der vergleichbaren Arbeitsentgelte nicht zugewiesener Arbeitnehmer bei regelmäßiger betriebsüblicher Arbeitszeit oder - tarifliche Entlohnung bei 80% der regelmäßigen betriebsüblichen Arbeitszeit
Finanzierung	1. Zahlung eines pauschalierten Lohnkostenzuschusses in Höhe des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes oder der Arbeitslosenhilfe (1996: DM 1.915 p.m. in Ostdeutschland) durch die Bundesanstalt für Arbeit bis zu 3, in Ausnahmefällen 4 Jahre 2. Ergänzende Finanzierung der Lohn- und Sachkosten durch andere Finanziers (u.a. Bund bzw. Treuhandanstalt, Länder, Kommunen, Maßnahmeträger)
Träger	im Umweltbereich: Wirtschaftsunternehmen, denen ABS-Gesellschaften gleichgestellt sind. Nur in Ausnahmefällen sonstige Träger. Für soziale Dienste und Jugendhilfe gelten gesonderte Regelungen

Treuhandanstalt und den Bundesländern festgelegt wurde, sollten Abriß-, Demontage-, Sanierungs- und Gefahrensicherungsarbeiten durchgeführt werden. Eine Beschäftigung von 35.000 „Personenjahren“ wurde anvisiert. Hintergrund dieses Engagements der Treuhandanstalt waren Vereinbarungen mit den Gewerkschaften, die die Treuhandanstalt verpflichteten, den Personalabbau aus Treuhandunternehmen arbeitsmarktpolitisch zu flankieren und Sozialplanmittel beschäftigungs- und qualifizierungsfördernd einzusetzen (vgl. z.B. Treuhandanstalt 1993).

Mit der Einführung der Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG befindet sich die Treuhandanstalt bzw. ihre Nachfolgeorganisation BvS seit 1993 in der Rolle, Beschäftigungsprojekte selbst aktiv zu organisieren und umzusetzen. Dabei fungieren die noch in ihrem Besitz befindlichen Unternehmen als Projektträger. Der Transformationsprozeß Ostdeutschlands hat der arbeitsmarktpolitischen Landschaft damit einen bedeutenden neuen Akteur beschert, dessen Zielkatalog allerdings nicht arbeitsmarktpolitisch motiviert ist. Vielmehr kommt es der Treuhandanstalt darauf an, ihre Unternehmen und Liegenschaften effizient und wertsteigernd zu demontieren und zu sanieren und dabei abzubauen Personal in Maßnahmen überzuleiten. Beide Aspekte finden in der Zielformel „Minimierung der Kosten pro Mannjahr“ ihren Ausdruck. Die konsequente wettbewerbliche Vergabe der Projekte ist dabei ein Mittel unter anderen, um dieses Ziel zu erreichen.

Die Treuhandanstalt bzw. BvS organisiert die Vergabe der § 249h-Projekte in einer Kombination zentraler und dezentraler Strukturen. In der Berliner Zentrale entwickelte sie ein detailliertes Regelwerk und Kontrollinstrumentarium („Controlling-Handbuch“), mit dessen Hilfe Projektaufbau, -pla-

nung, und -durchführung einheitlich strukturiert und im Hinblick auf die Zielsetzungen der Treuhandanstalt gesteuert werden. In den Regionen führen die Treuhandunternehmen mit Unterstützung sogenannter Consultants die Planung und Vorbereitung der Projekte durch und erstellen auch die Ausschreibungsunterlagen. Die Länder können dabei ihre politischen Prioritäten für die Projekte geltend machen. Nach einer technischen, rechtlichen und kostenrechnerischen Prüfung legt die Treuhandanstalt/BvS die Vergabesumme für das betreffende Projekt fest.

Die Vergabe wird in drei Schritten durchgeführt: Der erste Schritt ist die Veröffentlichung der Ausschreibung nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen und der Eingang von Interessenbekundungen. Die Treuhandunternehmen treffen in Abstimmung mit der Treuhandanstalt/BvS und den Ländern eine Vorauswahl unter den Interessenten, die dann zur Abgabe eines Angebots auf der Grundlage von Leistungsprogrammen aufgefordert werden. Über die Vergabe entscheidet schließlich ein Vergabeausschuß, dem das Treuhandunternehmen und die Treuhandanstalt mit je einer und das betreffende Bundesland mit zwei Stimmen angehören. Der Auftragnehmer verpflichtet sich, zur Auftrags Erfüllung eine festgelegte Anzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu beschäftigen und ihnen in 20% ihrer Arbeitszeit die Möglichkeit zur Qualifizierung zu geben.

1993 vergab die Treuhandanstalt wegen fehlender Planungsvorleistungen noch alle Maßnahmen „freihändig“ meist an die den Treuhandunternehmen zugeordneten ABS-Gesellschaften (Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung). Erstmals im Frühjahr 1994 und zum Jahreswechsel 94/95 führte sie eine öffentliche Ausschreibung durch. Das Auftragsvolumen und die erzielte Beschäftigung zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1: Auftragsvolumen und Beschäftigung bei Treuhand-Aufträgen¹

	1993	1994	1995
Auftragswert (Mio. DM)	364	2.273	2.403
	(„freihändige“ Vergabe)	(zu 75% wettbewerbliche Vergabe)	(zu 100% wettbewerbliche Vergabe)
Personenjahre	6.221	32.229	39.162

¹ 1994: Zahlen vorbehaltlich der Schlußabrechnungen; 1995: Zusagewerte
Quelle: Treuhandanstalt; eigene Berechnungen

In den folgenden Abschnitten werden die möglichen Effekte der wettbewerblichen Vergabe auf die eingangs entwickelten Anforderungen an die öffentliche Beschäftigungsförderung diskutiert und anhand empirischer Befunde belegt.

4 Folgen der Vergabe für Effizienz und Refinanzierung

Das Vergabeverfahren hat unmittelbare Wirkungen auf die *Effizienz*, also auf das Verhältnis von Kosten zu Nutzen, öffentlicher Beschäftigungsprojekte². Die öffentliche Ausschreibung ist ein „Verfahren organisierter Konkurrenz“, das

geeignet ist, die Wirtschaftlichkeit sowohl der Leistungserstellung als auch der Auswahl der Anbieter sicherzustellen (Gandenberger 1961: 15). Zum einen setzt der Wettbewerb bei der Projektqualität an, indem unter mehreren Anbietern das erfolgversprechendste Projektmanagement ausgewählt wird. Damit kann in einem ersten Schritt ein Teil der sprichwörtlichen Unproduktivität der öffentlichen Beschäftigungsförderung vermieden werden. Die in der Bundesrepublik bei öffentlichen Ausschreibungen anzuwendende Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) bzw. für Leistungen (VOL) schmälert dabei bewußt den Ermessensspielraum der öffentlichen Auftraggeber, um Korruption und „Günstlingswirtschaft“ zu verhindern (Finsinger 1985: 316). Der Wettbewerb bringt aber nicht nur die Konkurrenz um technische, Management- und Organisationsfähigkeiten mit sich. Das Vergabeverfahren setzt gleichzeitig auch beim Preis der Leistung an. Mit steigender Zahl der Anbieter sinken die Chancen der Anbieter mit hohen Preisen und folglich sind Kosteneinsparungen für die Auftraggeber zu erwarten. Zudem bewirkt ein Vergabeverfahren schon allein durch die erforderliche planerische Vorbereitung und laufende Kosten- und Leistungskontrolle eine größere Wirtschaftlichkeit (Picht 1985: 66). Der Wettbewerb fungiert also als Entdeckungs- und Kontrollverfahren für den niedrigsten Preis und die höchste Qualität der Maßnahmedurchführung. Sinkende Kosten und zunehmende Qualität des Projektmanagements führen damit zu einer doppelten Effizienzsteigerung des Einsatzes knapper öffentlicher Mittel. Dies ist bei der herkömmlichen Einrichtung von Projekten durch die Arbeitsämter nicht gegeben.

Wesentlich ist zugleich auch die Effizienz des Ausschreibungsverfahrens selbst. Die öffentliche Vergabe verursacht von der Vorbereitung bis zur Auftragsvergabe und Kontrolle der Projektdurchführung zunächst zusätzliche Kosten. Sie sind nur dann gerechtfertigt, wenn ihnen entsprechende Ersparnisse gegenüberstehen. Sowohl zusätzlich anfallende „Overhead“-Kosten als auch Ersparnispotentiale hängen von der Größe der Vergabelose ab. Große Vergabelose verursachen einen geringeren Verwaltungsaufwand als kleine. Hier können unter Umständen auch „Economies of Scale“ wirksam werden. Dem steht der Nachteil gegenüber, daß mit steigendem Auftragsvolumen die Zahl der Bieter und damit die Wettbewerbsintensität abnimmt. Es müssen also betriebswirtschaftliche Optimalitätsberechnungen für die minimale und maximale Vergabelosegröße angestellt werden, um die Verfahrenseffizienz zu gewährleisten.

Als zweite Anforderung an die Förderung öffentlicher Beschäftigung wurde eine hohe *Refinanzierungsquote* benannt. Die Refinanzierungsquote gibt das Verhältnis der Maßnahmekosten zu den Alternativkosten der Arbeitslosigkeit an. Führt das öffentliche Ausschreibungsverfahren wie oben angenommen zu sinkenden Maßnahmekosten, so steigt die Refinanzierungsquote unmittelbar an. Es gibt aber auch indirekte Effekte der Vergabe auf die Refinanzierungsquote, die gleichzeitig das Problem der Auswirkungen subventionierter Beschäftigung auf die Volkswirtschaft berühren. Gemeint sind Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte. Refinanzierungsberechnungen beruhen auf bestimmten (anfechtbaren) Annahmen über die makroökonomischen Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Interventionen. Auf ihrer Grundlage werden u.a. die expansiven und kontraktiven Veränderungen auf Arbeits-, Güter- und Finanzmärkten abgeschätzt. Beispielsweise werden als Folge arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zusätzlich anfallende Steuerrückflüsse oder das Ausmaß der Verdrängung bestehender Unternehmen aus dem Markt ermittelt. Im folgenden diskutieren wir, in-

² Zu den theoretischen Grundlagen und methodischen Problemen von Kosten-Nutzen-Analysen aktiver Arbeitsmarktpolitik vgl. Buttler/ Emmerich 1995.

wiefern die Vergabe die indirekten expansiven und kontraktiven Wirkungen öffentlicher Beschäftigungsförderung beeinflussen kann und welche Rückwirkungen hiervon auf die Refinanzierungsquote zu erwarten sind.

Mitnahmeeffekte entstehen, wenn die Inanspruchnahme eines Programms zu Aktivitäten führt, die auch ohne das Programm entwickelt worden wären. Dies wäre ganz offensichtlich der Fall, wenn private Unternehmen ihre selbst zu verantwortenden Umweltschäden mit Hilfe der Mittel der Arbeitslosenversicherung beseitigen würden. Weniger klar sind Mitnahmeeffekte bei öffentlichen Auftraggebern (z.B. Ländern oder Kommunen) definiert, die Beschäftigungsprojekte zur Erfüllung ihrer Aufgaben nutzen. So legt es der § 249h AFG ja gerade darauf an, nützliche Arbeiten mit Arbeitsmarktpolitik zu verbinden – in der Hoffnung, daß das Angebot der Zahlung des Lohnkostenzuschusses „mitgenommen“ wird³. Hier muß eine teilweise nur noch antragsrhetorisch zu lösende Gratwanderung zwischen Nützlichkeit und – wie auch immer definierter – Zusätzlichkeit stattfinden. Um Mitnahmeeffekte zu reduzieren, schlägt die OECD (1990) in ihrem arbeitsmarktpolitischen Konzept für die 90er Jahre z.B. vor, Leistungen der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausschließlich zur Finanzierung der Löhne zu verwenden. Das Finanzierungskonzept des § 249h AFG trägt dem Rechnung. Außerdem greift die Regel, daß dringliche Aufgaben nur bei fehlender Finanzierung mit Hilfe von § 249h AFG durchgeführt werden dürfen. Mitnahmeeffekte können schließlich auch auf der Seite der Programmteilnehmer auftreten, wenn durch „creaming“-Effekte Arbeitslose in Projekte zugewiesen werden, die auch anderweitig einen Arbeitsplatz gefunden hätten.

Welche Auswirkung hat nun das Vergabeverfahren auf zu erwartende Mitnahmeeffekte? Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß die Vergabe von Beschäftigungsprojekten an private Unternehmen Auswirkungen auf die Höhe der Mitnahmen hat. Mitnahmen scheinen eher vom Programm-Design – speziell von der Definition des Zusätzlichkeitskriteriums – und von der Zuweisungspraxis der Arbeitsämter abzuhängen. Anders ist es bei den Substitutionseffekten.

Substitutionseffekte treten bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in drei Varianten auf. Die erste bezieht sich auf einen kosteninduzierten Austausch von nicht subventionierten Beschäftigten durch subventionierte Arbeitnehmergruppen (Bellmann/Jackman 1996). Beispielsweise können ehemalige § 249h-Teilnehmer Arbeitnehmer ohne Projekterfahrung ersetzen. Bei vollständiger Substitution würde der zusätzliche Beschäftigungseffekt wieder zunichte gemacht. Zweitens können Substitutionsprozesse analog auch auf den Gütermärkten auftreten: Sind die Substitutionselastizitäten zwischen zwei Gütern hoch, wird das subventionierte Gut bzw. der subventionierte Sektor das nicht subventionierte Gut (oder den nicht subventionierten Sektor) ersetzen. Als Beispiel könnte sich eine Kommune, die stark unter Mittelknappheit leidet, unter zwei dringlichen Aufgaben für die Erfüllung derjenigen entscheiden, bei der sie kostensparend Mittel der Arbeitsförderung einsetzen kann. Hier ergeben sich kontraktive Effekte im nicht subventionierten Sektor, die sich letzten Endes in der

Refinanzierungsrechnung negativ niederschlagen. Schmid (1994: 23) verweist schließlich drittens auf das Konkurrenzverhältnis der arbeitsmarktpolitischen Programme untereinander. Wird ein Programm besonders gefördert, so geschieht dies oft zu Lasten eines anderen, eventuell langfristig sinnvolleren Programms.

Bei § 249h AFG ist das Problem der falschen Programmwahl äußerst gering. Das Zustandekommen der Maßnahmen hängt davon ab, ob sich genügend Kofinanziers finden, die die Gesamtfinanzierung sicherstellen. Ihre gemeinsame Politikentscheidung verringert vor dem Hintergrund knapper finanzieller Ressourcen das Risiko einer Fehlallokation. In bezug auf die Substitution zwischen Arbeitnehmergruppen ergeben empirische Befunde, daß bei Lohnkostenzuschüssen im privaten Sektor weit höhere Effekte zu erwarten sind als bei analoger Förderung im öffentlichen Sektor. Im letzteren ist allerdings der Bausektor am stärksten von Substitutionseffekten betroffen (Calmfors 1994:18), und wie noch zu zeigen sein wird, spielt dieser Wirtschaftszweig bei § 249h-Projekten eine nicht unbedeutende Rolle. Es besteht durchaus die Gefahr, daß zunehmend auch Pflichtaufgaben der Gebietskörperschaften mit Hilfe von § 249h AFG ausgeführt werden und damit reguläre Beschäftigungsverhältnisse durch minderwertige ersetzt werden. Hier kann auch ein Vergabeverfahren nichts ausrichten, sondern es muß eine strenge Kontrolle des Zusätzlichkeitskriteriums (hier: fehlende Finanzierbarkeit) erfolgen.

Die Wirkung des Ausschreibungsverfahrens wird in erster Linie bei den Substitutionseffekten auf Gütermärkten ansetzen. Die erwarteten Kosteneinsparungen führen dazu, daß bei gegebenem Budget insgesamt ein größeres Volumen an Projekten realisiert werden kann. Mögliche Nachfrageverschiebungen zugunsten subventionierter und zu Lasten regulärer Beschäftigung werden dadurch zumindest teilweise kompensiert. Im Beispiel der auftraggebenden Kommune heißt das, daß nun möglicherweise ein zweites Projekt realisiert werden kann. Daraus sind Nettobeschäftigungseffekte zu erwarten, die die Refinanzierungsquote verbessern.

Verdrängungseffekte beziehen sich schließlich auf Wettbewerbsverzerrungen innerhalb eines Marktsegments. Das geläufige Verständnis des Effekts ist, daß ein durch Arbeitsmarktpolitik begünstigter Betrieb des „zweiten Arbeitsmarktes“ nicht begünstigte Betriebe des ersten Arbeitsmarktes verdrängt. Im weiteren Sinne ist auch ein crowding-out regulärer Beschäftigung z.B. über die Finanzmärkte – kreditmarktfinanzierte Beschäftigungspolitik wirkt zinstreibend und damit investitionshemmend – gemeint. Eine Analyse der Einsatzfelder von § 249h-Projekten macht deutlich, daß Verdrängungseffekte nicht auszuschließen sind, da private Güter- und Dienstleistungsmärkte tangiert werden: Allein 44% der Beschäftigten in diesen Maßnahmen sind der Bau- und Abbruchindustrie zuzuordnen (Wolfinger 1995: 5). Unter ihnen dürfte der größte Teil in Projekten beschäftigt sein, die die Treuhandanstalt organisiert. Die wettbewerbliche Vergabe kann aber Verdrängungseffekte fast vollständig verhindern: Die Umwidmung von Lohn- und Sachkostenzuschüssen in öffentliche Aufträge verlagert das Geschehen vom zweiten in den ersten Arbeitsmarkt. Durch das Ausschreibungsverfahren werden alle Unternehmen des betroffenen Sektors gleichermaßen angesprochen, so daß deren Partizipation am Auftragsvolumen allein davon abhängt, ob sie in bezug auf Preis und Qualität konkurrenzfähig sind. Die üblichen Widersprüche zwischen Subventionen und Wettbewerb entfallen. Dazu kommt, daß die wettbewerblich eingesparten Kosten des pro Projekt ins Spiel gebrachte Finanzvolumen vermindern und

³ Mitnahmeeffekte bei der öffentlichen Hand wirken bei gegebenem Budget nicht zwangsläufig kontraktiv auf die Beschäftigung, da die an einer Stelle „mitgenommenen“ Mittel meist an anderer Stelle beschäftigungswirksam ausgegeben werden. Der Nettoeffekt müßte durch eine Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkung alternativer Verwendungen öffentlicher Mittel ermittelt werden.

damit die bereits erwähnten indirekten crowding-out-Effekte eindämmen. Durch das Ausschreibungsverfahren werden also die Verdrängungseffekte ausgeschaltet bzw. vermindert, was die Refinanzierungsquote wiederum erhöht.

Zusammenfassend lassen sich als Haupteinflussfaktoren des Vergabeverfahrens auf die Effizienz und die Refinanzierungsquote erstens die vermuteten Kosteneinsparungen (direkt maßgeblich für Effizienz und Refinanzierung, indirekt für Substitutions- und Verdrängungseffekte) und zweitens das Marktprinzip (maßgeblich für Effizienz und Verdrängungseffekte) identifizieren: Je höher die Kosteneinsparungen, desto höher sind (bei gleichbleibender Projektqualität) Effizienz und Refinanzierungsquote und desto geringer die Substitutionseffekte. Je stärker das Verfahren den Wettbewerb einbezieht, desto besser ist die Projektqualität und damit die Effizienz und desto geringer fallen die Verdrängungseffekte aus⁴. Das Vergabeverfahren, das die Treuhandanstalt seit 1994 durchführt, muß demnach nach beiden Einflußfaktoren geprüft werden.

Empirische Befunde

Die Treuhandanstalt dokumentiert in ihren Monatsberichten eindrücklich die Kosteneinsparungen, die sie im Zeitablauf bei § 249h-Maßnahmen erzielen konnte. Die Treuhandunternehmen im Tarifbereich Chemie hatten Ende 1992 noch Gesamtkosten von 120.000 DM für ein Personenjahr veranschlagt. Bis Februar 1994 konnten die Kosten bereits auf 86.000 DM gedrosselt werden. Im Tarifbereich Metall konnte die Treuhandanstalt die Kosten von September 1993 bis Februar 1994 von 77.000 auf 60.000 DM pro Personenjahr reduzieren (Treuhandanstalt 1994a: 8 und 9). Für das Jahr 1994 ergaben sich durchschnittlich Kosten von 71.000 DM, für 1995 Kosten von 61.000 DM pro Personenjahr. Die Treuhandanstalt konnte also im Zeitablauf ganz erhebliche Kostenreduzierungen realisieren. Wie diese zu interpretieren sind, wird nachfolgend erläutert.

Da die Personalkosten nicht verhandelbar sind und auch die Struktur der Teilnehmer aus dem Personalabbau vorgegeben war, lagen die Einsparungspotentiale in erster Linie bei den Sachkosten. Ein Beispiel sind die Entsorgungskosten. Bei den Abriß- und Demontearbeiten entstehen hohe Kosten für die Entsorgung von Schutt, Erdaushub und Anlagen. Diese Kosten lassen sich dadurch reduzieren, daß die kontaminierten Massen sorgfältig von den nicht kontaminierten getrennt werden. Mit dem nicht kontaminierten Schutt können unter Umständen sogar Einnahmen erzielt werden, wenn er als Füllmaterial verkauft wird. Hierzu besteht allerdings bei dem in Beschäftigungsprojekten üblichen Verfahren, alle anfallenden Selbstkosten zu erstatten, kaum ein Anreiz. Der Preiswettbewerb beim Vergabeverfahren, verbunden mit einem intensiven Controlling der Treuhandanstalt, haben diese Potentiale aufgedeckt. Es ist allerdings nicht möglich festzustellen, welcher Anteil der Einsparungen auf das Controlling und welcher auf das Ausschreibungsverfahren zurückzuführen ist. Beide Elemente sind insofern gekoppelt, als die Vorbereitung eines Vergabeverfahrens eine detaillierte Planung für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse erfordert, die als Prozeß schon im Vorfeld der Ausschreibung Kosteneinsparungsmöglichkeiten enthüllt.

⁴ Die Verfahrenseffizienz bleibt in dieser Studie unberücksichtigt.

Für die Beurteilung der Kosteneinsparungseffekte, die die wettbewerbliche Vergabe auslöst, wäre ein Kostenvergleich mit nicht ausgeschriebenen Projekten im gleichen Sektor sinnvoll. Den Projekten im Treuhandbereich sind die oben erwähnten Mega-ABM in bezug auf den Projekttyp vergleichbar: ca. 80% der Arbeiten entfielen auf Sanierung und Demontage. Die durchschnittlich geplanten Kosten pro Personenjahr sollten bei diesen Maßnahmen (einschl. Braunkohle) im Genehmigungszeitraum 1990-1992 bei 61.000 DM liegen (Emmerich 1994: 133). Das wäre deutlich weniger, als die Treuhandanstalt 1993 und 1994 ausgegeben hat. Allerdings fand bei Mega-ABM, nicht zuletzt durch den deutlichen Tariflohnanstieg, eine nicht eingeplante Kostenexplosion statt. Die tatsächlichen Maßnahmekosten lagen daher weit über den Planzahlen, eine abschließende Auswertung liegt nicht vor. Ein Kostenvergleich zu unterschiedlichen Zeitpunkten ist ohnehin problematisch, weil bei den hier hauptsächlich subsumierten Sanierungs- und Demontageprojekten Zyklen unterschiedlicher Kapitalintensität bei der Projektarbeit auftreten. Die hohen Investitionen insbesondere zu Beginn der Projektarbeit schlagen sich in hohen Sachkosten nieder. Die Analyse der geplanten Kosten bei § 249h-Projekten von Emmerich und Wolfinger (1995) mit Stichtag Februar 1993 kann nicht herangezogen werden, weil erstens die Treuhand-Projekte mit enthalten sind und zweitens der Projekttypus nicht übereinstimmt. So ist ein beschäftigungsintensives Projekt mit geringen Kosten pro Personenjahr nicht zwangsläufig kostensparender organisiert als ein kapitalintensives. Für einen methodisch sauberen Vergleich wären daher eingehende Analysen der Projektinhalte und Kostenstrukturen notwendig, die hier nicht geleistet werden können. Deshalb muß auf die im Zeitablauf erzielten Kosteneinsparungen zurückgegriffen werden mit dem Ergebnis: Die Vergabe wirkt sich deutlich kostensenkend auf Beschäftigungsprojekte aus.

Als zweiter Bedingungsfaktor für eine Steigerung der Effizienz und der Refinanzierungsquote von Beschäftigungsprojekten durch das Vergabeverfahren wurde ein hoher *Grad des Wettbewerbs* herausgearbeitet. Es besteht demnach ein positiver Zusammenhang zwischen Konkurrenz und Effizienz, ein negativer zwischen Konkurrenz und Verdrängungseffekten. Die Bewertung des Wettbewerbs bei der Vergabe durch die Treuhandanstalt soll hier anhand von zwei Indikatoren erfolgen: Die Reichweite und Attraktivität der Ausschreibung wird erstens durch die Anzahl und Struktur der eingegangenen Interessenbekundungen wiedergegeben. Einen Anhaltspunkt dafür, wie „wettbewerblich“ das gesamte Verfahren von der Interessenbekundung zur Vergabeentscheidung verlaufen ist, kann zweitens der „Durchsetzungsgrad“ geben: Welche Unternehmenstypen konnten sich im Verfahren durchsetzen, welche hatten weniger Chancen? Eine Dokumentation der Eckdaten der Vergabeverfahren 1994 und 1995 durch die Treuhandanstalt macht diese Analyse möglich.

Zunächst zur Reichweite und Attraktivität: Ein direktes Abbild der Konkurrenz um die Durchführung der Projekte bei Treuhandunternehmen gibt die Zahl der Konkurrenten um die einzelnen Vergabelose wieder. Die Ausschreibungen der § 249h-Projekte enthalten Konditionen, die bei öffentlichen Auftragsvergaben sonst nicht üblich sind. So müssen die Unternehmen, die den Zuschlag erhalten, eine vorher festgelegte Anzahl geförderter Arbeitskräfte vom Arbeitsamt übernehmen, ohne (in der Regel) eine Personalauswahl vornehmen zu können. Darüber hinaus müssen sie den Geförderten eine Möglichkeit der Qualifizierung einräumen. Insofern interessiert auch, ob es sich bei den Konkurrenten lediglich um die mit der Arbeitsförderung vertrauten ABS-Gesellschaften

handelt, oder ob auch die private Wirtschaft von den Ausschreibungen angesprochen wird. Tabelle 2 führt die durchschnittliche Anzahl der auf die Ausschreibungen erfolgten Interessenbekundungen pro Vergabelos nach Unternehmenstypen auf. Neben ABS-Gesellschaften werden Bietergemeinschaften sowie private Ost-, West- und EU-Unternehmen unterschieden⁵.

Tabelle 2: Interessenbekundungen nach Unternehmenstyp

	1994	1995
Ø Zahl der Interessenbekundungen pro Vergabelos	30,5	25,1
davon Ost-Unternehmen	21,6	16,5
West-Unternehmen	7,1	6,3
ABS ¹	1,7	1,3
ARGE ²	k.A.	0,9
EU-Unternehmen	– ³	0,1

¹ Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung

² Arbeitsgemeinschaften

³ 1994 wurde nur bundesweit ausgeschrieben.

Quelle: Treuhandanstalt; eigene Berechnungen

Sowohl 1994 als auch 1995 gab es ein reges Interesse an den Ausschreibungen. Den größten Anteil machen private Unternehmen aus, die in den neuen Bundesländern ansässig sind. Bei der Interpretation der Daten muß berücksichtigt werden, daß einige der Interessenten möglicherweise wieder abgesprungen sind, nachdem sie die Vergabekonditionen erfragt haben. Das könnte auch den leichten Rückgang bei den Ost- und West-Unternehmen von 1994 zu 1995 erklären. Allerdings ist auch 1995 das Interesse bei beiden Unternehmenstypen noch beachtlich. Die besonderen Konditionen der wettbewerblichen Vergabe bei § 249h üben offensichtlich keinen nachhaltigen Abschreckungseffekt aus⁶. Das Interesse der ABS-Gesellschaften erscheint auf den ersten Blick gering. Zu berücksichtigen ist aber, daß nicht in allen Unternehmen der Treuhandanstalt eine dieser Gesellschaften ins Leben gerufen wurde und sich die Zahl der Gründungen dort auf jeweils eine ABS beschränkte. Daß an jedem Vergabelos mehr als eine ABS Interesse hatte, bedeutet vor diesem Hintergrund, daß die Gesellschaften infolge des Vergabeverfahrens erstmals miteinander in Konkurrenz getreten sind. Teilweise handelt es sich dabei um Projekte bei Treuhandunternehmen, die selbst über keine ABS verfügen. Es wird aber auch von etlichen Fällen berichtet, in denen ABS sich gegenseitig ihre „Stammprojekte“ streitig machten, was im Sinne des Wettbewerbs eine positive Entwicklung darstellt. Im Jahr 1995 hat sich außerdem auf jedes Vergabelos im Schnitt eine Bietergemeinschaft (ARGE) beworben; für 1994 ist diese Zahl nicht

⁵ Für die regionale Zuordnung in Ost, West oder EU ist maßgeblich, wo Umsatz und Beschäftigung anfallen. Ein französisches Unternehmen, das sich über seine Niederlassung in Brandenburg bewirbt, wird hier z.B. als Ost-Unternehmen geführt.

⁶ Die Zahl der Interessenbekundungen hängt in der Regel von der Konjunktur, dem Auftragsvolumen und den zu erzielenden Gewinnmargen ab. Nach Auskunft von Experten in Bauverwaltungsämtern liegt der Zahl der Interessenten pro Vergabelos im Bereich der Treuhand eher an der Obergrenze des „üblichen“.

genau bekannt, sie lag aber deutlich niedriger. In bezug auf das geweckte Interesse erfüllt das Vergabeverfahren der Treuhandanstalt damit die Anforderung, einen breiten, insbesondere privaten Wettbewerb einzubeziehen.

Mit dem zweiten Indikator des Wettbewerbs, dem Durchsetzungsgrad, soll erfaßt werden, wie die Chancen der einzelnen Unternehmenstypen standen, durch das Auswahlverfahren der Begutachter bei der Treuhandanstalt zu gelangen. Der Durchsetzungsgrad drückt aus, wie gut sich ein Unternehmenstyp im Vergleich mit dem Durchschnitt aller Unternehmenstypen beim Vergabeverfahren durchsetzen konnte. Er mißt, wieviele Interessenbekundungen eines Unternehmenstyps in Zuschläge einmünden und setzt diese Zahl in Relation zum Durchschnitt. Ein Faktor von 1 gibt also an, daß sich dieser Typ genauso gut behaupten konnte wie alle anderen durchschnittlich auch. Ein Faktor unter 1 weist auf unterdurchschnittlichen, einer über 1 auf überdurchschnittlichen Erfolg hin. Zur Interpretation sei vorweg angemerkt, daß ein hoher oder niedriger Durchsetzungsgrad eines Unternehmenstyps sowohl auf systematische Wettbewerbsvor- oder -nachteile als auch auf einen gewissen „politischen bias“ bei der Auswahl zurückzuführen sein kann. Ein solcher bias wäre ein Hinweis auf mangelhaften Wettbewerb. Da der kausale Zusammenhang nicht nachgewiesen werden kann, muß die Plausibilität der Argumentation zur Beurteilung des Wettbewerbs ausreichen. Tabelle 3 zeigt auch die Vergabeanteile der einzelnen Unternehmenstypen. Die Vergabeanteile gelten hier nicht als Erfolgsindikatoren, da sie in Verbindung mit dem Durchsetzungsgrad lediglich von der Anzahl der Interessenbekundungen abhängen.

Tabelle 3: Durchsetzungsgrad und Vergabeanteil nach Unternehmenstypen

	Durchsetzungsgrad von der Interessenbekundung zum Zuschlag (Ø = 1)		Vergabeanteil ¹	
	1994	1995	1994	1995
Ost-Unternehmen	0,6	0,8	40,4%	53,7%
Westunternehmen	0,1	0,3	3,7%	6,4%
ABS	9,1	5,5	51,1%	29,3%
ARGE	– ²	2,1	5,6%	10,6%
EU-Unternehmen	– ³	0,0	– ³	0%

¹ Bezogen auf die Anzahl der Zuschläge, nicht den Auftragswert.

² 1994 sind Arbeitsgemeinschaften bei den Interessenbekundungen nicht gesondert ausgewiesen

³ 1994 wurde nur bundesweit ausgeschrieben.

Quelle: Treuhandanstalt; eigene Berechnungen

Aus Tabelle 3 lassen sich große Unterschiede in der Durchsetzungsfähigkeit ablesen: 1994 erhielten mehr als neunmal so viele interessierte ABS-Gesellschaften am Ende des Vergabeverfahrens einen Zuschlag wie der Durchschnitt der Unternehmen. Die in den neuen Bundesländern ansässigen Unternehmen konnten sich nur etwas besser als halb so gut durchsetzen wie der Durchschnitt, und das Schlußlicht bildeten im westlichen Bundesgebiet ansässige Unternehmen, die kaum Erfolge verzeichneten. Der dennoch recht hohe Vergabeanteil unter den Ost-Unternehmen begründet sich durch ihre im Vergleich zu den ABS sehr hohe Bewerberzahl (knapp 7.000 zu knapp 600). Bei der Ausschreibung 1995 streuen die unterschiedlichen Durchsetzungsgrade nicht mehr so weit um

den Durchschnitt wie 1994, d.h. es ist eine leichte Normalisierung eingetreten: Die ABS verloren im Durchsetzungsgrad und im Vergabeanteil, während die in Ostdeutschland ansässigen Unternehmen, aber auch West-Unternehmen und Bietergemeinschaften deutlich dazugewannen.

Wie sind diese Werte in bezug auf den Wettbewerb zu beurteilen? Zunächst muß geprüft werden, ob ABS-Gesellschaften systematische Wettbewerbsvorteile haben, die ihren ausgesprochen hohen Erfolg (gemessen am Durchsetzungsgrad) im Verfahren der Treuhandanstalt rechtfertigen. Als objektiver Wettbewerbsvorteil wird den ABS in Experteninterviews die nahe Kenntnis der Projekte bescheinigt, die sie erlangen konnten, weil sie die Mehrzahl der Projekte 1993 im Rahmen der „freihändigen“ Vergabe durchgeführt hatten. Als weiterer Grund wird die enge Verflechtung zwischen ihnen und den Stamm-Treuhandunternehmen angeführt. So konnten die ABS zum Beispiel Stärken und Schwächen des vorhandenen Personals genauer einschätzen als außenstehende Unternehmen. Die intime Kenntnis von Projekt und Projektumfeld kam ihnen insbesondere bei den 1994 sehr kurzen Ausschreibungsfristen zugute. Diese systematischen Wettbewerbsvorteile sind allerdings kritisch zu beurteilen, da sie auf asymmetrischer Information beruhen. Möglich ist schließlich auch, daß ABS-Gesellschaften Subventionen aus anderen Aktivitäten in ihre Angebotskalkulation einbeziehen konnten und so ihre Wettbewerbsfähigkeit stützten.

Ein gewisser „politischer bias“ war im Vergabeverfahren 1994 insofern angelegt, als die Durchführungsbestimmungen der Treuhandanstalt („Controlling-Handbuch“) explizit eine besondere Beteiligung von „neu- und ausgegründeten mittelständischen Wirtschaftsunternehmen aus der Region“ (Treuhandanstalt 1994b:10) vorsehen. Dies schlug sich allerdings in der Praxis nur wenig nieder, wie sich an dem im Durchschnitt geringen Durchsetzungsgrad der ostdeutschen Unternehmen im Jahr 1994 ablesen läßt. Im Jahr 1995 wird dieses Ziel nicht mehr formuliert. In Experteninterviews wird umgekehrt eher eine politische Bevorzugung von ABS-Gesellschaften angedeutet. Neben den Treuhandunternehmen, die ihren ABS nahestehen und in den Vergabeausschüssen mit einer Stimme vertreten sind, haben insbesondere die kofinanzierenden Länder ein Interesse daran, ABS zum Zuge kommen zu lassen. Die Länder halten nicht nur Anteile an den meisten Gesellschaften, sie sind auch insgesamt daran interessiert, sie als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen jenseits der Treuhand-Projekte zu erhalten (Rabe 1995: 88 und Hild 1995: 505). Eine Trägerinfrastruktur ist eine notwendige Voraussetzung für ihr arbeitsmarktpolitisches Handeln. Im Vergabeausschuß konnten die Länder diese Präferenzen insbesondere durch ihre zwei Stimmen geltend machen.

Zur Frage des Wettbewerbs läßt sich zusammenfassen: Um die Aufträge der Treuhandanstalt herrscht ein intensiver Wettbewerb. Beim praktizierten Vergabeverfahren war die Chancengleichheit unterschiedlicher Unternehmenstypen noch nicht gewährleistet. Die Präferenzen zugunsten der ABS-Gesellschaften nahmen im Zeitablauf jedoch ab.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten: Die wettbewerbliche Vergabe von öffentlichen Beschäftigungsprojekten hat positive Auswirkungen auf die Effizienz und Refinanzierungsquote. Diese Wirkungen werden - so wurde argumentiert - durch Kosteneinsparungen und durch die Einbeziehung des Wettbewerbs ausgelöst, wobei auch zwischen diesen beiden Einflußgrößen Zusammenhänge bestehen. Die erwarteten Kosteneinsparungen haben sich im betrachteten Fall der Aus-

schreibungen der Treuhandprojekte - bei allen methodischen Problemen, die damit verbunden sind - deutlich niedergeschlagen. Offensichtlich stellt es auch keine Schwierigkeit dar, private Unternehmen für die Aufträge zu interessieren. Das bisher in zwei Ausschreibungsverfahren praktizierte Auswahlverfahren erscheint allerdings noch im Hinblick auf die Chancengleichheit der einzelnen Interessenten verbesserungswürdig.

Zur Relativierung der Bedeutung von Kosteneinsparungen sei abschließend angemerkt, daß es möglicherweise einen „trade-off“ technisch-organisatorisch begründeter Kostenreduzierungen mit arbeitsmarktpolitischer Effizienz gibt, indem bei knapper Kalkulation die Spielräume für Personalbetreuung, „training-on-the-job“ usw. eingeschränkt sind. Den Auswirkungen des Vergabeverfahrens auf arbeitsmarktpolitische und regionalstrukturpolitische Zielsetzungen sind die nächsten Abschnitte gewidmet.

5 Folgen der Vergabe für die Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik mit regionaler Strukturpolitik

Die Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik mit regionaler Strukturpolitik hat sich im Zuge des deutschen Vereinigungsprozesses aufgrund knapper finanzieller Mittel und krisenhafter Entwicklung in den neuen Bundesländern als neue Zielfunktion insbesondere der öffentlichen Beschäftigungsförderung etabliert. Die Verzahnung zielt auf eine Nutzarmachung konsumtiver Lohnersatzleistungen oder subjektbezogener Förderleistungen für investive Zwecke. Beschäftigungsprojekte können den Strukturwandel, also den Ausbau und die Neuansiedlung wachstumsträchtiger Branchen, nicht selbst unmittelbar gestalten. Im Rahmen der verfügbaren Förderinstrumente können sie ihn lediglich flankieren, indem sie „harte“ und „weiche“ Standortfaktoren verbessern. Als „harter“ Standortfaktor gilt beispielsweise das Bereitstellen von Gewerbegebieten. Hierzu können Beschäftigungsprojekte im Industrieflächenrecycling beitragen. Als „weiche“ Faktoren, die indirekt in Investitionsentscheidungen einfließen, gelten beispielsweise die soziale und kulturelle Infrastruktur. Eine Verzahnung mit regionaler Strukturpolitik kann hier nur bedeuten, daß die Beschäftigungsprojekte in ihren Inhalten mit den Plänen der dafür zuständigen Institutionen abgestimmt werden. D.h., daß die Instanzen, die aufgrund der politischen Arbeitsteilung und der damit einhergehenden Spezialisierung detaillierte Kenntnisse über Bedarfslagen und Entwicklungslinien haben, ihre Prioritäten bei der Maßnahmegestaltung einbringen.

Bei Lohnkostenzuschüssen nach § 249h AFG ist eine Verzahnung schon durch die notwendige Kofinanzierung und gemeinsame Implementation angelegt. Da das Arbeitsamt nur einen festen Lohnkostenzuschuß zahlt, sind bei der Realisierung der Projekte andere Institutionen involviert. Sie knüpfen ihre Mitfinanzierung an die Bedingung, die Maßnahmen ihren Interessen entsprechend zuzuschneiden. Eine signifikante Eigenbeteiligung der Institutionen sorgt dafür, daß nur die für sie dringlichen Projekte implementiert werden. Die Grenzen dieser selbstkoordinierten Verzahnung liegen in der Auswahl der Beteiligten (sind alle relevanten Akteure beteiligt, können sie überhaupt einen Finanzierungsbeitrag leisten?). Damit verbunden liegen sie in der Reichweite der Ziele der Beteiligten (welches Zielspektrum ist bei den Kofinanziers vertreten?). Schließlich muß auch berücksichtigt werden, inwiefern die Ziele miteinander kompatibel sind und über welche Mechanismen ein Interessenausgleich erlangt wird. Aus einer Analyse der Implementation des § 249h AFG

ist bekannt, daß ein als unzureichend empfundener Interessenausgleich zu Blockaden der Zusammenarbeit und damit der erfolgreichen Verzahnung führen kann (vgl. Rabe 1995).

Die wettbewerbliche Vergabe kann die Verzahnung vor allem in prozeduraler Hinsicht verstärken. Das Erstellen der Planungs- und Ausschreibungsunterlagen führt im Verfahren zu einer Zuspitzung der inhaltlichen Ziele der Projekte. Ausschreibungsunterlagen müssen nicht nur in inhaltlicher, sondern auch in zeitlicher Hinsicht genauer spezifiziert werden als ein Förderantrag, der in erster Linie von arbeitsmarktpolitischen Akteuren (Arbeitsämtern) zur Kenntnis genommen wird. Dabei müssen neben den Vertretern der arbeitsmarktpolitischen Ziele in jedem Fall die Vertreter der fachpolitischen Ziele beteiligt sein, ohne deren Know-How die Planung unmöglich ist. Ähnlich, wie die mit dem Ausschreibungsverfahren einhergehende Planung zu Kosteneinsparungen führt, wird – so unsere These – auch eine zusätzliche fachliche Fokussierung erreicht, die die Verzahnung stärkt.

Die Projektabwicklung bei der Treuhandanstalt spiegelt diese Fokussierung deutlich wider. Die Treuhandanstalt hat ihre Ziele bei der Nutzung des § 249h AFG klar formuliert. Sie zielt auf eine möglichst kostengünstige Erhöhung der Privatisierungschancen von Treuhandunternehmen und -flächen und die Durchführung des hierfür notwendigen Personalabbaus ab. Die Umsetzung ihrer Ziele sichert sie durch entsprechende Managementinstrumente und Vereinbarungen mit den Arbeitsämtern und den an der Finanzierung beteiligten Ländern. In der Nutzbarmachung der Beschäftigungsprojekte für Privatisierungsziele wird also eine Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik mit Strukturpolitik erreicht. Es werden aber auch die oben angedeuteten Grenzen deutlich: Die Länder sind neben ihren arbeitsmarktpolitischen Interessen anders als die Treuhandanstalt nicht der Privatisierung, sondern der regionalen Strukturpolitik verpflichtet. Ihre Vorstellungen stehen in einigen Punkten im Widerspruch zu den Zielen der Treuhandanstalt. So streben die Länder eine inhaltliche Integration der Projekte in die kommunale Nutzungsplanung an, die die Treuhandanstalt ablehnt, weil sie eine Einschränkung ihrer Vermarktungschancen fürchtet. Unterschiedliche Interessen hinsichtlich der „Sanierungstiefe“ in strukturschwachen Regionen sind ein zweites Beispiel - hier wollen die Länder regionale Disparitäten ausgleichen, die sich für die Treuhandanstalt nicht in höheren Privatisierungserlösen niederschlagen. Die Treuhandanstalt konnte sich bei diesen Interessenkonflikten nicht zuletzt deshalb besser durchsetzen, weil sie den größeren Finanzierungsanteil trägt. Wurde also unterm Strich eine Verzahnung arbeitsmarktpolitischer mit strukturpolitischer Zielen erreicht, so muß einschränkend festgestellt werden, daß nur ein begrenztes Spektrum dieser Ziele zur Geltung kam (Rabe 1995).

Fazit: Die Vergabe kann auf prozeduraler Ebene die Verzahnung verstärken. Bei den von der Treuhandanstalt vergebenen Projekten ist dies geschehen. Die selbstkoordinierte Verzahnung hat jedoch ihre Grenzen.

6 Folgen der Vergabe für Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt

Im Hinblick auf das dritte Anforderungskriterium an öffentlich geförderte Beschäftigung, die Übergangsmöglichkeiten

in den ersten Arbeitsmarkt auf der Individual- und der Projektebene, wird folgende Analyse angestellt.

Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt: Individualebene

Auf der Individualebene sind von der Ausschreibung öffentlicher Beschäftigungsprojekte positive Impulse auf die Brückenfunktion aktiver Arbeitsmarktpolitik zu erwarten. Die Teilnehmer an den Beschäftigungsprojekten sind, sofern der Zuschlag an ein privates Unternehmen geht, bei einem privaten Arbeitgeber beschäftigt. Hierdurch können sich ihre Chancen, in ein nicht gefördertes Arbeitsverhältnis einzumünden, verbessern. Es lassen sich gleich mehrere Ansatzpunkte hierfür unterscheiden. Zum einen kann die Teilnahme an einer Maßnahme als Einarbeitungszeit interpretiert werden. Die Lohnkostenzuschüsse hätten dann die Wirkung eines Einarbeitungszuschusses. Ein solcher Zuschuß wird in der Regel damit begründet, daß bei schwer vermittelbaren Arbeitslosen Produktivitätsnachteile während der Einarbeitungszeit vorübergehend kompensiert werden müssen. Sofern die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht leistungsgemindert sind, wirkt die Zeit der subventionierten Beschäftigung in dem Privatunternehmen wie eine unverbindliche Probezeit. Der potentielle Arbeitgeber kann in dieser Zeit die üblichen Informationsdefizite bezüglich des Leistungsvermögens und der Produktivität eines Bewerbers reduzieren. Dabei erhalten die Geförderten zumindest die Möglichkeit, sich zu profilieren und ihre Chancen auf eine Weiterbeschäftigung zu erhöhen. Allerdings kann diese „verlängerte Probezeit“ für die Beschäftigten auch eine hohe Belastung darstellen. Als weiterer Vorteil einer vorübergehenden Beschäftigung bei Privatunternehmen gelten Reputationseffekte: Bei Rekrutierungsentscheidungen hat das Zeugnis eines privaten Arbeitgebers in der Regel stärkeres Gewicht als ein „Maßnahmezeugnis“. Unabhängig vom Unternehmenstyp ist außerdem zu erwarten, daß sich das wettbewerbliche Element sowohl bei ABS-Gesellschaften als auch bei Privatunternehmen in einer straffen Arbeitsorganisation niederschlägt, die vermutlich ergebnis- und leistungsorientierter ist als in einer nicht kompetitiv ausgeschriebenen und abgearbeiteten Maßnahme. Dadurch dürften bei den Arbeitnehmern verwertbare Lerneffekte entstehen.

Über die individuellen Übergänge aus wettbewerblich vergebenen Beschäftigungsprojekten bei Treuhandunternehmen in reguläre Beschäftigung liegen begrenzte Daten vor. Um sie einordnen zu können, erfolgt zunächst ein Überblick, welche Übergangserfolge aus ABM bzw. aus § 249 h-Projekten bislang erzielt wurden. Dabei ist für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nicht nur die Zahl der Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt entscheidend, sondern auch die anschließende Beschäftigungsentwicklung in den Dimensionen Stetigkeit, Einkommen und Qualifikationsverwertung.

Erste Anhaltspunkte über den Verbleib von ABM- bzw. § 249h-Teilnehmern liefert der Arbeitsmarkt-Monitor, eine repräsentative Befragung zur Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, die von November 1990 bis November 1994 regelmäßig durchgeführt wurde.⁷ Demnach hatten im November 1994 von den ehemaligen ABM-Teilnehmern 59% (Männer: 75%, Frauen: 43%) im Anschluß an die Maßnahme oder nach einer gewissen Zeit eine Beschäftigung gefunden. Unter den 41%, die noch keine Stelle hatten, waren zum Zeitpunkt der Befragung 25% arbeitslos, die übrigen befanden sich in Ausbildung oder im Vorruhestand (Bielski et al. 1995: 27). In der Literatur werden diese Zahlen oft als Erfolg von ABM gewertet (z.B. Brinkmann 1995: 7). Der

⁷ Insgesamt fanden acht Befragungswellen statt. In die abschließende Erhebung vom November 1994 wurden auch Maßnahmen nach § 249 h AFG einbezogen, aber statistisch nicht gesondert ausgewiesen.

Arbeitsmarkt-Monitor erfaßt jedoch in der Kategorie „Erwerbstätigkeit“ auch Kurzarbeiter und ABM- bzw. § 249h-Teilnehmer. Für den Erfolg der Arbeitsmarktpolitik ist aber der Übergang in nicht geförderte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt die entscheidende Größe. Steiner/Kraus (1996) haben in ihrer – ebenfalls auf dem Arbeitsmarkt-Monitor basierenden – Untersuchung eine entsprechende Bereinigung um die Übergänge von ABM in ABM vorgenommen. Mit Hilfe eines mikroökonomischen Modells schätzen sie auf Basis der ersten sechs Befragungswellen die Wiederbeschäftigungschancen von ABM-Teilnehmern und Arbeitslosen. In ihrer Analyse kommen sie zu dem Ergebnis, daß 49,7 % aller abgeschlossenen ABM-Spannen in regulärer Beschäftigung enden, 24,2% in Nichterwerbstätigkeit, 3,9% in Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung und 22,2 % in Arbeitslosigkeit⁸ (Steiner/Kraus 1996: 396). Die Bedeutung dieser Quote wird dadurch relativiert, daß die Übergangsquoten vergleichbarer Gruppen aus der Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung – zumindest bei Frauen und mittelfristig auch bei Männern – höher sind als die aus ABM in reguläre Beschäftigung (ebd.: 409ff.). Das bedeutet, daß die Teilnahme an einer ABM die relativen Wiederbeschäftigungschancen nicht in jedem Fall erhöht.

Steiner/Kraus informieren allerdings nicht darüber, auf welchen Zeitpunkt nach Ablauf der ABM-Spannen sich die Quote von 49,7 % bezieht. Bielski et al. (1994: 16) verweisen in ihrer Zusammenfassung der Ergebnisse der Befragungswelle vom November 1993 darauf, daß die Wiederbeschäftigungsquote der Teilnehmer mit weiter zurückliegendem Maßnahmeende zunimmt. So waren von den Befragten, die eine ABM im zweiten Halbjahr 1993 beendet hatten, 30 % erwerbstätig und 59 % arbeitslos. Von den Teilnehmern, deren ABM im ersten Halbjahr 1993 geendet hatte, waren zu diesem Zeitpunkt bereits 49 % erwerbstätig. Es ist plausibel, daß der Reintegrationserfolg in diesem Zeitraum noch auf die Maßnahmeteilnahme zurückzuführen ist.

Die Treuhandanstalt dokumentiert seit 1995 die Abgänge aus ihren Maßnahmen in den ersten Arbeitsmarkt. Die Unternehmen melden, ob ein Abgang nahtlos in einen regulären Arbeitsplatz eingemündet ist, verfallen den Verbleib der Beschäftigten darüberhinaus aber nicht. Während Anfang 1995 die meisten Abgänge noch aus vorzeitigen Maßnahmeabbrüchen bestanden, sind zum Ende 1995 zunehmend auslaufende Maßnahmen in den Abgängen enthalten. Ein wichtiger Grund für vorzeitiges Ausscheiden ist das Antreten eines neuen Arbeitsplatzes, hier sind daher hohe Übergangsquoten zu erwarten. Dementsprechend sind die Quoten bei den ausgeschriebenen Treuhandprojekten nach § 249h AFG seit März kontinuierlich von 56% auf 24% im November gefallen (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben 1995). Diese Quoten lassen offen, wie die individuelle Beschäftigung sich in den Folgemonaten nach Beendigung der Maßnahme entwickeln wird und wie hoch die Abgangsquoten 1993

und 1994 waren. Möglicherweise waren die größten Wiedereingliederungserfolge schon in den Vorjahren erzielt worden oder die Maßnahmen wirken erst verzögert wiedereingliedernd.

Abgesehen von diesen Einschränkungen und ausgehend von den vorhandenen spärlichen Daten kann den ausgeschriebenen Projekten kein höherer Übergangserfolg bescheinigt werden als anderen, nicht ausgeschriebenen Beschäftigungsprojekten. Im Gegenteil sind die Quoten angesichts der vergleichsweise geringen Selektivität bei den Teilnehmern (keine Beschränkung auf die Zielgruppen des Arbeitsmarktes) eher entmutigend⁹. Dies mag zum einen daran liegen, daß die Bau- und Abbruchbranche nur begrenzte Aufnahmekapazitäten für Arbeitskräfte hat. Experteninterviews machen aber auch deutlich, daß die anfangs skizzierten Erwartungen an eine Maßnahmebeschäftigung bei Privatunternehmen sich nicht alle erfüllt haben. Aufgrund der Zielsetzung, abzubauen Personal aufzufangen, werden die Maßnahmen ausgesprochen beschäftigungsintensiv ausgeführt. Eine grobe Überschlagsrechnung des durchschnittlichen Umsatzes pro Arbeitnehmer im privaten Bau- und Abbruchgewerbe ergibt, daß bei § 249h-Projekten pro DM Umsatz zwei- bis dreimal soviel Personal eingesetzt wird wie bei sonstigen branchenüblichen Aufträgen¹⁰. Das ist angesichts der Zielsetzung der Treuhandanstalt, Auffangarbeitsplätze zu schaffen, kein Mißerfolg. Die beschäftigungsintensive Arbeitsweise hat jedoch zur Folge, daß die Teilnehmer nicht wie sonstiges Personal in diesen Sektoren eingesetzt werden. Sie kommen weniger mit modernen technischen Geräten in Berührung und werden für geringer qualifizierte Tätigkeiten eingesetzt (Beispiele aus Interviews sind „Hof kehren“ oder „Nägel aus Balken ziehen“). Hier fallen die Lern- und bei großen Maßnahmen auch die Kennenlern-Effekte geringer aus. Es gibt auch Anzeichen dafür, daß die Maßnahmeteilnehmer als „notwendiges Übel“ für die Auftragserteilung lediglich in Kauf genommen und daher auch von vornherein stigmatisiert werden.

Fazit: Es gibt Ansatzpunkte dafür, daß individuelle Übergänge in reguläre Beschäftigung durch die Vergabe von Beschäftigungsprojekten begünstigt werden können. In der Praxis der Treuhand-Vergaben zeichnen sich diese Effekte jedoch im Vergleich zu anderen Projekten nicht eindeutig ab. Dies kann auf einen nicht vermittlungsfreudlichen Personaleinsatz in den Unternehmen sowie auf Nachfragemängel auf den relevanten Arbeitsmärkten zurückgeführt werden. Hier bestehen nur begrenzte Spielräume für substantielle Verbesserungen. Für die Evaluierung längerfristiger Effekte, wie die Dauerhaftigkeit des Arbeitsverhältnisses und die Einkommensentwicklung und der qualifikationsgerechte Einsatz vermittelter Arbeitnehmer in Abhängigkeit von der Ausschreibung, fehlt zum jetzigen Zeitpunkt die Datengrundlage.

Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt: Projektbene

An dieser Stelle soll betrachtet werden, inwiefern das Vergabeverfahren ABS-Gesellschaften dem Schnittpunkt zwischen zweitem und erstem Arbeitsmarkt durch Übergänge in die Selbständigkeit näherbringen kann. Im Bereich der Treuhandanstalt wurde die Neu- und Ausgründung von Unternehmen als mögliche Perspektive von Arbeitsförderprojekten bereits 1991 in der Präambel der Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung explizit genannt (Treuhandanstalt 1991). Die Vorbereitung von Neugründungen als Teil der Brückenfunktion aktiver Arbeitsmarktpolitik erscheint sinnvoll, da sie direkt bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze ansetzt. Anfang

⁸ Eine ABM-Spanne entspricht dem Zeitraum zwischen Zu- und Abgang eines Teilnehmers in ABM.

⁹ Ein Vergleich ist durch Unterschiede in der „Vorgeschichte“ der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, in der Teilnehmerstruktur, in den Projektbereichen und Maßnahmedauern, Trägerstrukturen und im wirtschaftliche Umfeld problematisch. Er kann auch aufgrund der Datenlage nur sehr pauschal angestellt werden.

¹⁰ Im Baugewerbe betrug der Umsatz pro Beschäftigten 1994 ca. 125.000 DM, im Abbruchgewerbe 1993 (Zahlen für 1994 liegen noch nicht vor) rund 234.000 DM (Berechnung auf der Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes 1994, 1995). Würde man die Zahl der Overhead-Beschäftigten herausrechnen, ergäbe sich ein sogar noch höherer Umsatz pro Beschäftigten.

1992 wurde das Potential so geschaffener Arbeitsplätze auf 50.000 bis 70.000 veranschlagt (Wirtschaftswoche Nr. 22 vom 22.5.1992). In der Folgezeit erwies sich diese Einschätzung jedoch als zu optimistisch. So wird das Gründungspotential der ABS-Gesellschaften auf der Basis von sechs Fallstudien, die 1992 durchgeführt wurden, auf lediglich zwei bis drei Prozent der ABS-Beschäftigten beziffert (Brater et al. 1993). In dieser Größenordnung liegen auch die Schätzungen von Knuth (1994: 49). Eine Untersuchung im Land Brandenburg mit Stichtag 1. November 1992 schätzt den direkten Beschäftigungseffekt von Neugründungen ebenfalls als „marginale“ ein (Baur / Buck 1993: 40).

Als Ursache für die niedrigen Gründungsquoten werden u.a. auch Regelungen des AFG angeführt. So schließt z.B. die Bindung der ABM-Bewilligung an das Kriterium des öffentlichen Interesses die Förderung privater erwerbswirtschaftlicher Aktivitäten aus. Werden Einnahmen bei ABM-Projekten erzielt, so müssen sie auf die Förderung angerechnet werden; eine Verwendung zur Bildung von Rücklagen ist de facto ausgeschlossen (Emmerich 1992: 4). Im Vergleich zu ABM haben sich die Voraussetzungen für die Neugründung von Unternehmen mit der Einführung des §249h AFG verbessert. Nach den gesetzlichen Vorschriften sind mit der Durchführung von § 249h-Maßnahmen im Umweltbereich Wirtschaftsunternehmen zu beauftragen, denen ABS-Gesellschaften gleichgestellt sind, und die Mittel der Arbeitsförderung können prinzipiell zur Gewinnerwirtschaftung eingesetzt werden. Die ABS-Gesellschaften haben deshalb folgerichtig häufig gewinnorientierte Geschäftsbereiche in ihren Strukturen eingerichtet.

Die § 249h-Phase kann daher von ABS-Gesellschaften besser als bei ABM dazu genutzt werden, Marktpotentiale zu erkunden, ein Unternehmenskonzept zu erarbeiten, Kontakte zu knüpfen und sich gezielt weiterzuentwickeln (Akquisition, Kostenkalkulation, Arbeitsorganisation usw.). ABS-Gesellschaften operieren dabei quasi als „Übungsfirma“ (Knuth 1992: 180). So lernen die ABS-Gesellschaften, an Ausschreibungen teilzunehmen und ihre Kosten nicht nur im Hinblick auf eine Selbstkostenerstattung, sondern im Hinblick auf die bestehende Konkurrenz zu kalkulieren. Die Ausschreibung fungiert als eine Art Lackmus-Test, der den ABS-Gesellschaften Informationen darüber liefert, wie konkurrenzfähig sie unter Marktbedingungen sind und wo ihre Schwachstellen liegen. Auch nach der Vergabe wird der Wettbewerb auf innerbetriebliche Abläufe wie Planung, Arbeitsorganisation, Management ausstrahlen. Diese Lerneffekte bringen die ABS der „Marktfähigkeit“ näher. Der Charakter der Übungsfirma wird durch die Ausschreibungen um ein wesentliches Element ergänzt.

Über die Ausgründungszahlen bei ABS im Treuhand-Geschäft liegen keine Zahlen vor. Neben den in der Literatur hinreichend benannten institutionellen Hindernissen der Existenzgründung aus ABS-Gesellschaften (z.B. Hild 1995; Jäntgen / Menninger 1992) erscheinen die entwickelten Vorstellungen im Bereich der Treuhandanstalt in erster Linie durch die Märkte begrenzt. Bei den Maßnahmen der Treuhand handelt es sich um Sanierungs-, Abbruch- und Demontagearbeiten, die vorwiegend von Unternehmen des Bauhauptgewerbes (insb. Hochbau) und des Abbruchgewerbes durchgeführt werden. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes verzeichnete das Bauhauptgewerbe in den neuen Bundesländern 1993 einen Umsatz von 46,9 Mrd DM, 1994 von 62,6 Mrd. DM. Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl stieg im gleichen Zeitraum von 374 000 auf 431 000. Für das Abbruchgewerbe liegen Umsatzzahlen nur für das Jahr 1993

vor. Der Gesamtumsatz betrug in diesem Jahr 467 Mio DM, die Zahl der Beschäftigten belief sich im Juni 1993 auf 1.999 und im Juni 1994 auf 6.754 Arbeitnehmer (vgl. Statistisches Bundesamt 1994, 1995). Setzt man diese Zahlen mit Auftragsvolumen und Beschäftigung durch Treuhandaufträge ins Verhältnis (vgl. Tabelle 1), so wird deutlich, daß die Treuhandanstalt im Baugewerbe eine wichtige und im Abbruchgewerbe die zentrale Rolle als öffentlicher Auftraggeber spielt. Fällt diese Nachfrage weg, bröckeln damit auch die relevanten Märkte potentieller Ausgründer ab. Die geförderten Beschäftigungsfelder wären allenfalls im Hinblick auf den erheblichen Sanierungsbedarf in Osteuropa zukunftsfruchtig. Hier gilt jedoch die alte Regel, daß nur eine kaufkräftige Nachfrage einen Markt bilden kann.

Fazit: Das Ausschreibungsverfahren kann verwertbare Lerneffekte bei ABS-Gesellschaften erzeugen, die einen Übergang in die Selbstständigkeit unterstützen. Im Fall der bei Treuhandunternehmen geförderten Projekte erscheinen die angesprochenen Märkte jedoch jenseits der Treuhand-Nachfrage als relativ aussichtslos.

Dieses Kapitel zeigte, daß das Ausschreibungsverfahren und der dadurch auftretende Kontakt mit marktförmigen Strukturen auf der Individual- und der Projektebene Übergänge in reguläre Beschäftigungsverhältnisse unterstützen kann. Auf der Individualebene bestehen in der Praxis der Treuhand-Projekte noch Defizite hinsichtlich des Personaleinsatzes in den Unternehmen. Die Übergänge von Personen bzw. Projekten in unsubventionierte Arbeit sind jedoch auch durch die Nachfrage auf den relevanten Produkt-, Dienstleistungs- und folglich Arbeitsmärkten begrenzt.

7 Bedingungen für eine Übertragung des Modells

Die letzten drei Kapitel haben gezeigt, an welchen Stellen die wettbewerbliche Vergabe von öffentlichen Beschäftigungsprojekten die Effizienz und Refinanzierungsquote, die Verzahnung mit strukturpolitischen Zielsetzungen und die Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt unterstützen kann. Vor dem Hintergrund der recht positiven Ansätze und Erfahrungen stellt sich abschließend die Frage nach der Übertragbarkeit des Ausschreibungsverfahrens auf einen breiteren Kreis von Arbeitsförderprojekten – neben Lohnkostenzuschüssen nach §§ 249h und 242s AFG z.B. auch im Rahmen von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung.

Die Durchführung sogenannter Vergabe-ABM wird von einigen Bundesländern aktiv unterstützt. Sie versprechen sich hiervon Impulse für mehr Beschäftigung im privaten Sektor. So hat die Berliner Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen ihren Servicegesellschaften die Realisierung von Vergabe-ABM bereits 1991 übertragen, und das Land Brandenburg hat 1992 eine Beratungsstelle für Vergabe-ABM-Projekte eingerichtet. Die Erfolge dieser Bemühungen sind jedoch noch äußerst bescheiden, da sich vielfältige Probleme bei der Umsetzung ergeben (vgl. auch Wend o.J.). Erstens fehlen Managementkapazitäten vor Ort, die die Ausschreibung vorbereiten und die verschiedenen Antragsverfahren einleiten (bei Arbeitsämtern und Landesstellen). Bei der Vorbereitung einer Ausschreibung entstehen erhebliche Vorlaufkosten, die projektübergreifend nicht über ABM finanziert werden können. Immer wieder stellt sich auch die Sicherung der Gesamtfinanzierung der Projekte als Problem dar. Zweitens stellte sich heraus, daß für die Maßnahmedurchführung Anlenkungskräfte notwendig sind, die eine Betreuung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf ihren Arbeitsplätzen gewährleisten. Hiermit sind die beauftragten Firmen meist über-

fordert, und seitens der Arbeitsämter kann dieses Personal nicht gefördert werden. Es wird drittens angeführt, daß die Arbeitsämter vorrangig schwervermittelbare Arbeitnehmer zuweisen, deren Disziplin- und Leistungsdefizite Auftragsarbeit oftmals stark behindern. Diese Faktoren, gebündelt mit den terminlichen Unwägbarkeiten bei der Bereitstellung der Gesamtfinanzierung, beeinträchtigen viertens auch die Bereitschaft der Unternehmen, Vergabe-ABM durchzuführen. Einige Auftraggeber führen zudem an, daß Vergabe-ABM nicht günstiger sein muß als die herkömmliche Durchführung, weil bei der Vergabe die Umsatzsteuer zusätzlich anfällt. Es haben sich schließlich fünftens weitere Förderbedingungen der Bundesanstalt für Arbeit als hinderlich erwiesen. Die Bedingung, daß Maßnahmeninhalte „zusätzlich“ sein müssen, steht im Widerspruch zur Nutzung der Vergabe-ABM beispielsweise für kommunale Pflichtaufgaben, die sonst nicht finanzierbar wären, wie es bei § 249h AFG möglich ist. Nur hier haben aber die Kommunen ein Interesse am Engagement. Außerdem wäre es wünschenswert, bei kurzen Projektlaufzeiten ABM-Kräfte flexibel auch für weitere Projekte oder Qualifizierung einsetzen zu können.

Als Fazit dieser Erfahrungen zeichnen sich zwei Hauptbedingungen für eine Übertragbarkeit des Vergabemodells ab, die im wesentlichen auch für § 249h-Maßnahmen gelten: Einerseits ein Zuschnitt der Förderbedingungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Aktivitäten der Arbeitsämter auf die Erfordernisse des Ausschreibungsverfahrens (Finanzierung von Anleitungspersonal, weniger selektive Zuweisung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern, verstetigte Bewilligungspraxis, großzügigeres Zusätzlichkeitskriterium). Damit würde der Vorrang, der der Vergabe im Rahmen des ABM-Rechts eingeräumt ist, konsequenter ermöglicht. Andererseits sind offenbar Organisationsstrukturen mit eigenen Ressourcen notwendig, die die Vergabe anstoßen können. Hier könnten die Arbeitsämter oder aber die Länder aktiv werden.

Zur Klärung der Bedingungen für eine Übertragung und breitere Anwendung der Vergabepraxis der Treuhandanstalt müssen jenseits der praktischen Probleme auch ganz grundsätzliche Fragen gestellt werden. Für welche Projekttypen ist eine Vergabe anwendbar? Wo liegen die ordnungs- und sozialpolitischen Grenzen? Internationale Erfahrungen mit „Out-Contracting“ zeigen, daß ein breites Spektrum öffentlicher Güter und Dienstleistungen für Ausschreibungen durchaus geeignet und erhebliche Effizienzgewinne erzielbar sind. Dies gilt entgegen verbreiteter Bedenken auch für weite Bereiche sozialer Dienste, bei denen in verschiedenen Ländern Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen erzielt werden konnten (Carnaghan/Bracewell-Milnes 1993: 133). Die Ausschreibung solcher Dienstleistungen birgt jedoch auch Probleme, auf die Neubauer/Unterhuber (1988: 11) hinweisen. Sie hängen damit zusammen, daß Dienstleistungen, insbesondere jene, die an die Präsenz von Kunden gebunden sind, schlecht definier- und standardisierbar sind und somit die Leistungsbeschreibung als Grundlage der Ausschreibung vage bleiben muß.

Die Vergabe ist auch für jene Projekte ungeeignet, in denen das bestehende Projektmanagement ein integraler Bestandteil von Projektdurchführung und -erfolg ist. Beispiele hierfür finden sich sowohl bei den sozialen Dienstleistungen als auch im Umweltbereich (z.B. Aids-Projekt von Betroffenen für Betroffene). Hier wäre zu prüfen, ob erfolgsorientierte Geldzuweisungen den Qualitätswettbewerb stimulieren und damit ein funktionales Äquivalent zu Ausschreibungen bilden können. So könnten in Absprache mit dem Projektmanagement mittelfristige Ziele wie Kundenzufriedenheit, Reintegra-

tionserfolge, steigende Selbstfinanzierungsanteile etc. als Maßstab für zukünftige Zuweisungen vereinbart werden.

Das in diesem Beitrag vorgestellte Vergabeverfahren der Treuhandanstalt hat einige Spezifika, die bei einer Übertragung nicht gegeben sind. Es beruhte auf klar umrissenen, zentral entwickelten Zielsetzungen und Projektstrukturen, deren Durchführungskosten wettbewerblich minimiert werden. Bei den Ländern finden dagegen viele heterogene ABM- und § 249h/§ 242s-Projekte statt (von der Begegnungsstätte zur Umweltanalyse), deren Strukturen und Konzepte nicht zentral entwickelt werden. Bislang sorgt ein produktiver Wettbewerb um Fördermittel zwischen den Trägern für eine dezentrale Projekt-Bedarfermittlung. Diese dezentrale Bedarfsermittlung kann auch nur begrenzt, z.B. durch eine Einbindung in regionale Entwicklungspläne und -leitbilder, durch zentrale Vorgaben ersetzt werden. Insbesondere im Umweltbereich soll es gerade auch darum gehen, neue Marktnischen zu entdecken und zu erproben. Um die Ideengenerierung für diese Projekte nicht durch zentrale Planung zu ersetzen, müßte ein Ausschreibungsverfahren für den Ideen- und den Preiswettbewerb jeweils getrennte Anreize geben, etwa indem Projektkonzepte getrennt prämiert werden.

Schließlich sollen drei Bedingungen aufgegriffen werden, die schon im Hauptteil ausgeführt wurden. Erstens gibt es offenbar einen „trade-off“ zwischen einer streng sozialpolitischen Auswahl von Maßnahmeteilnehmern und der „Marktöffnung“ der Maßnahmen. Eine weitere Voraussetzung für die Übertragung des Treuhand-Modells wäre daher eine konsequenter Abkehr von der rein subjektbezogenen Arbeitsmarktpolitik. Zweitens lohnt sich die Vergabe erst ab einem bestimmten Auftragsvolumen. Drittens muß es klare Kriterien geben, welche öffentlichen Aufträge mit Hilfe der Arbeitsförderung ausgeführt werden sollen, denn sonst würde geförderte Beschäftigung reguläre substituieren. Diese Kriterien können im lokalen Konsens entwickelt und angewandt werden.

Die Frage nach der beschäftigungspolitischen Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Alternativen hat angesichts der hohen Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig knappen öffentlichen Ressourcen vorrangigen Stellenwert. Bei der Suche nach Antworten ist die Diskussion kostensenkender und nutzensteigernder Implementationsstrategien genauso wichtig wie die Diskussion neuer Instrumente und Finanzierungsmodelle. Die Ausschreibung erscheint uns mit den erläuterten Einschränkungen als ein sinnvoller Weg zur Effizienzsteigerung aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Literatur

- Bach, Hans-Uwe/Spitznagel, Eugen (1992): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd.163, S. 207-227.
- Baur, Michaela/Buck, Gerhard (1993): Existenzgründung durch Arbeitsförderung? Eine empirische Untersuchung zu Weiterbeschäftigungen, Aus- und Existenzgründungen aus Arbeitsfördergesellschaften im Land Brandenburg. LASA-Studie, Nr.15.
- Bellmann, Lutz/Jackmann, Richard (1996): Aggregate Impact Analysis. In: Schmid, Günther/O'Reilly, Jacqueline/Schömann, Klaus (Hrsg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Aldershot: Edgar Elgar, forthcoming.
- Bielenski, Harald/Retzlaff, Arno/v. Rosenblatt, Bernhard (1994, 1995): Arbeitsmarkt Monitor für die neuen Bundesländer. Daten für November 1993 und November 1994. Infratest Sozialforschung, München.

- Brater Michael et al. (1993): Ausgründungen aus Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd.173.
- Brinkmann, Christian et al. (1992): Neue Politik für neue Arbeitsplätze. Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den neuen Bundesländern. IAB-Werkstattbericht Nr. 20.
- Brinkmann, Christian (1995): Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland nach fünf Jahren Transformation. In: Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland, Nr.16/17.
- Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (1995): Beschäftigungswirksame Maßnahmen nach § 249h AFG. Diverse Monatsberichte.
- Buttler, Friedrich/Emmerich Knut (1995): Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß. In: Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd.239, Berlin, S. 61-94.
- Calmfors, Lars (1994): Active Labour Market Policy and Employment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. In: OECD Economic Studies Jg. 22, S. 8-47.
- Carnaghan, Robert/Bracewell-Milnes, Barry (1993): Testing the Market. Competitive Tendering for Government Services in Britain and Abroad. London: The Institute of Economic Affairs.
- Czada, Roland (1994): Das scheue Reh und die Kröte. Investition und Beschäftigung im Kalkül der Treuhandanstalt. In: Heinelt, Hubert et al. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin: edition sigma, S. 214-233.
- Emmerich, Knut (1992): Arbeitsmarktpolitik kann Existenzgründungen in Ostdeutschland flankieren. IAB- Kurzbericht, Nr. 13.
- Emmerich, Knut (1994): Mega-ABM in den neuen Bundesländern. In: Hubert Heinelt et al. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin, edition sigma, S. 115-136.
- Emmerich, Knut/Wolfinger, Claudia (1995): Maßnahmen nach § 249h AFG. Finanzierungsstruktur und Kosten pro Arbeitsplatz besser als bei ABM. IAB-Kurzbericht Nr. 6.
- Finsinger, Jörg (1985): Die Ausschreibung. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft Jg. 36, Nr. 3, S. 302-321.
- Gandenberger, Otto (1961): Die Ausschreibung: Organisierte Konkurrenz um öffentliche Aufträge. Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik, Mainz.
- Hild, Paul (1995): ABS-Gesellschaften - eine problemorientierte Analyse bisheriger Befunde. In: MittAB 4, S.503-515.
- Jüntgen, Georg/Menninger, Oswald (1992): Entwicklung von Beschäftigungsgesellschaften. SPI Servicegesellschaft, Berlin.
- Klös, Hans-Peter (1994): Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 218. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Knuth, Matthias (1992): Arbeitsmarktpolitische Potentiale und Perspektiven von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Gelsenkirchen.
- Knuth, Matthias (1994): Zwei Jahre ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern. Institut für Arbeit und Technik, Arbeitsmaterialien, Nr. 9, Gelsenkirchen.
- Kromphardt, Jürgen/Scheidt, Beate (1994): Chancen des „zweiten Arbeitsmarktes“. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 74, Nr. 12, S. 615-622.
- Neubauer, Günter; Unterhuber, Hans (1988): Ausschreibung von Versorgungsaufträgen als Instrument zur Stärkung des Preiswettbewerbs im Gesundheitswesen. Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- OECD (1990): Labour Market Policies for the 1990s. Paris.
- Picht, Christine (1985): Leistungssicherung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge an freiberufliche Architekten und Ingenieure. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 35. Nr. 1, S. 56-62.
- Rabe, Birgitta (1995): Implementation wirtschaftsnaher Arbeitsmarktpolitik. Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG in Berlin und Sachsen. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Bd. 16 (Teil 2). Berlin.
- Schmid, Günther (1986): Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit. In: Bieback, Karl-Jürgen (Hrsg.): Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Frankfurt/New York. S. 256-282.
- Schmid, Günther (1993): Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik. Discussion Paper FS I 93-208. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, Günther (1994): Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der Europäischen Union. Discussion Paper FS I 94-213, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Seifert, Hartmut/Ziegler, Astrid (1995): Ansatzpunkte einer integrierten Arbeitsmarkt- und regionalen Strukturpolitik. In Seifert, Hartmut (Hrsg.): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Düsseldorf: Bund Verlag, S. 157-182.
- Sperling, Ingeborg (1994): Probleme des „zweiten Arbeitsmarktes“. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 74, Nr. 8, S. 396-402.
- Spitznagel, Eugen (1992): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern. In: MittAB 3, S. 277-288.
- Statistisches Bundesamt (1994, 1995): Fachserie 4. Produzierendes Gewerbe. Reihe 5.1. Berlin.
- Steiner, Victor/Kraus, Florian (1996): Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose? In: Steiner, Victor/Bellmann, Lutz: Mikroökonomik des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 192, S. 387-423.
- Treuhandanstalt (1991): Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung vom 17. Juli, Berlin.
- Treuhandanstalt (1993): Richtlinien zur Rahmenvereinbarung zwischen IG Chemie-Papier-Keramik und Treuhandanstalt vom 31.03.1993, Berlin.
- Treuhandanstalt (1994a): Status der beschäftigungswirksamen Maßnahmen nach § 249h AFG. Monatsbericht März, Berlin.
- Treuhandanstalt (1994b): Controllinghandbuch für beschäftigungswirksame Sanierungsprojekte. Stand 5/94, Berlin
- Wend, Christian (o.J.): Erfahrungen bei der Initiierung und Beratung von Vergabe-ABM-Projekten im Land Brandenburg. Landesagentur für Struktur und Arbeit, Brandenburg.
- Wirtschaftswoche (1992), Nr. 22 vom 22.Mai.
- Wolfinger, Claudia (1995): Mit Lohnkostenzuschüssen auf dem richtigen Weg. Die investive Komponente steht bei den Einsatzfeldern im Vordergrund. IAB-Kurzbericht Nr. 2.