ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Rabe, Birgitta; Emmerich, Knut

Article — Digitized Version

Arbeitsmarktpolitik zwischen Markt und Staat

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rabe, Birgitta; Emmerich, Knut (1996) : Arbeitsmarktpolitik zwischen Markt und Staat, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 5, pp. 247-255

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137354

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Birgitta Rabe, Knut Emmerich

Arbeitsmarktpolitik zwischen Markt und Staat

Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird häufig als wenig effizient und wenig nachhaltig kritisiert. Inwieweit kann das Einbringen von wettbewerblichen Elementen in die öffentliche Beschäftigungsförderung zur Verbesserung der Effizienz beitragen? Kann durch die Wahl des Vergabemodells die Refinanzierungsquote erhöht werden?

Das Für und Wider des Einsatzes der Arbeitsmarktpolitik zur Lösung der Beschäftigungskrise in Ost- und mittlerweile auch in Westdeutschland sind in den vergangenen Jahren unter dem Stichwort „Zweiter Arbeitsmarkt" vielfach diskutiert worden. Wesentlicher Streitpunkt in dieser Debatte sind die fiskalischen und ökonomischen Auswirkungen der Forderung, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren - also passive Lohnersatzleistungen für Beschäftigungsmaßnahmen zu aktivieren. Die Befürworter aktiver Arbeitsmarktpolitik verweisen auf die hohe Refinanzierungsquote durch Einsparungen bei Arbeitslosenunterstützung und Sozialleistungen und durch zusätzliche Einnahmen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen[1]. Sie erwarten, mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik, z.B. durch Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur oder durch Existenzgründungen, die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zu unterstützen[2]. Kritiker wiederum bezweifeln die fiskalische Neutralität von öffentlichen Beschäftigungsprojekten und betonen die negativen indirekten Effekte wie Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte[3]. Sie machen auf die Effizienzprobleme staatlichen Handelns und speziell auf die Grenzen einer staatlichen Steuerung der Strukturentwicklung aufmerksam[4].

Von der arbeitsmarktpolitischen Diskussion nahezu unbemerkt praktiziert die Treuhandanstalt bzw. ihre Nachfolgeorganisation, die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), seit 1994 eine neue Form der Implementation aktiver Arbeitsmarktpolitik, indem sie eine flächendeckende wettbewerbliche Vergabe von Beschäftigungsprojekten durchführt[5]. Dieses Verfahren verdient vor dem Hintergrund der Kritik am „Zweiten Arbeitsmarkt" besondere Beachtung, weil es Wettbewerbselemente in die öffentliche Beschäftigungsförderung einbindet, die wesentliche Probleme reduzieren, wenn nicht sogar aus dem Weg räumen können. Es handelt sich dabei um Projekte, die von der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen des § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) gefördert und von der Treuhandanstalt/BvS und den neuen Bundesländern kofinanziert werden. Die Treuhandanstalt versucht mit diesem Instrument den Personalabbau abzufedern. Ein Unternehmen, das bei der wettbewerblichen Vergabe den Zuschlag erhält, muß daher eine vorher festgelegte Anzahl von Arbeitslosen zur Abarbeitung des Auftrages übernehmen.

Im folgenden wird zunächst die bei der Treuhandanstalt auf der Grundlage des § 249h AFG durchgeführte wettbewerbliche Vergabe von Beschäftigungs-

Birgitta Rabe, 28, Dipl.-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin; Knut Emmerich, 54, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

[1] H. U. Bach, E. Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen - Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 163 (1992), S. 207-227.

[2] H. Seifert, A. Ziegler: Ansatzpunkte einer integrierten Arbeitsmarkt- und regionalen Strukturpolitik, in: H. Seifert (Hrsg.): Reform der Arbeitsmarktpolitik, Düsseldorf 1995, S. 157-182.

[3] H. P. Klös: Beschäftigungspolitik in der Beschäftigungskrise, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 218, Köln 1994.

[4] I. Sperling: Probleme des „zweiten Arbeitsmarktes", in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 8, S. 396-402.

[5] Das geltende ABM-Recht sieht zwar bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Vorrang der Vergabe an private Unternehmen vor, und auch bei dem §249h AFG ist eine stärkere Beteiligung der Privatwirtschaft intendiert, aber in der Praxis konnte dies bislang nur in bescheidenem Umfang umgesetzt werden; vgl. E. Spitznagel: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1992) H. 3, S. 84.

projekten dargestellt. Anschließend wird der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen das Vergabeverfahren auf die Effizienz und Refinanzierungsquote der Beschäftigungsmaßnahmen hat[6]. Dabei werden empirische Befunde der Ausschreibungsverfahren 1994 und 1995 bei Treuhandunternehmen analysiert. Den Schluß bildet die Frage nach einer Ausweitung des Vergabemodells auf weitere arbeitsmarktpolitische Programme.

Das Engagement der Treuhandanstalt

Die Treuhandanstalt ist im Zuge ihrer Privatisierungstätigkeit in eine beschäftigungspolitische Rolle hineingewachsen, in der sie „zur Erprobung neuer Organisations- und Finanzierungsmodelle der Arbeitsmarktpolitik beigetragen" hat[7]. Dies gilt auch für das hier behandelte Vergabeverfahren. Ein beschäftigungspolitisches Engagement übernahm die Treuhandanstalt zunächst, um ein Auffangbecken für abzubauendes 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 Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften). Über die sogenannten Mega-ABM wickelte sie dann die Sanierung und Demontage von Produktionsstandorten in ihrem Eigentum ab[8].

Eine weitere Stufe ihres beschäftigungspolitischen Engagements erreichte die Treuhandanstalt schließlich mit der Einführung des § 249h AFG Anfang 1993, der hauptsächlich als Fortführung der auslaufenden Mega-ABM gedacht war. Das neue Programm erfährt allerdings in der notwendigen Kofinanzierung, der Abkehr vom strengen Kriterium der Zusätzlichkeit[9] und der Möglichkeit der Gewinnerwirtschaftung in den Maßnahmen eine neue Qualität. Die wichtigsten Regelungen zeigt die folgende Übersicht.

Die Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt entsprechen in etwa der Höhe der durchschnittlich eingesparten Arbeitslosenunterstützung und müssen zur Realisierung von Projekten von anderen Institutionen komplementiert werden. Hierüber traf die Treuhandanstalt mit den neuen Ländern Vereinbarungen, die die Finanzierung von Maßnahmen sicherstellten. Mit der Einführung der Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG befindet sich die Treuhandanstalt bzw. die BvS nun in der Rolle, Beschäftigungsprojekte selbst aktiv zu organisieren und umzusetzen. Dabei fungieren die noch in ihrem Besitz befindlichen Unternehmen als Projektträger. Der Zielkatalog der Treuhand ist allerdings nicht arbeitsmarktpolitisch motiviert. Es kommt ihr vielmehr darauf an, ihre Unternehmen und Liegenschaften effizient und wertsteigernd zu demontieren und zu sanieren und dabei abzubauendes Personal in Maßnahmen überzuleiten[10]. 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.

Das Vergabeverfahren

Die Treuhandanstalt entwickelte ein detailliertes Regelwerk und Kontrollinstrumentarium („Controlling-Handbuch"), mit dessen Hilfe Projektaufbau-, planung, und -durchführung einheitlich strukturiert und gesteuert werden. Die Vergabe wird in drei Schritten durchgeführt: Der erste Schritt ist die Veröffentlichung der Ausschreibung und der Eingang von Interessenbekundungen. Die Treuhandunternehmen treffen in Abstimmung mit der Treuhandanstalt/BvS und den Ländern eine Vorauswahl unter den Interessenten, die zur Abgabe eines Angebots auf der Grundlage von Leistungsprogrammen aufgefordert werden. Die Vergabe entscheidet schließlich ein Vergabeausschuß, dem das Treuhandunternehmen und die Treuhandanstalt mit je einer und das betreffende Bundesland mit zwei Stimmen angehören.

---

[6] Weitere Kriterien zur Evaluierung des Vergabeverfahrens wären die Wirkungen auf die Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik mit regionaler Strukturpolitik und die Schaffung von Übergängen in den ersten Arbeitsmarkt; vgl. hierzu B. Rabe, K. Emmerich: Mehr Markt in der öffentlichen Beschäftigungsförderung. Zur wettbewerblichen Vergabe von § 249h-Maßnahmen bei der Treuhandanstalt. in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1996) H. 1; B. Rabe: Implementation wirtschaftsnaher Arbeitsmarktpolitik. Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG in Berlin und Sachsen, in: Schriftenreihe der Senatsverwaltung Arbeit und Frauen Bd. 16, Teil 2, Berlin 1995.

[7] Vgl. R. Czada: Das scheue Reh und die Kröte. Investition und Beschäftigung im Kalkül der Treuhandanstalt, in: H. Heinelt u.a. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin 1994, S. 214.

[8] Zu Einzelheiten vgl. K. Emmerich: Mega-ABM in den neuen Bundesländern, in: H. Heinelt u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 115-136.

[9] 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 ohne die Förderung (...) nicht durchgeführt werden können" (§ 249h Abs. 3 Satz 1 AFG). Hier erfolgt die Abgrenzung also nicht inhaltlich wie bei ABM, sondern über die Finanzierungsmöglichkeiten.

[10] Hintergrund dieses Engagements der Treuhandanstalt waren Vereinbarungen mit den Gewerkschaften, die sie verpflichteten, den Personalabbau aus Treuhandunternehmen arbeitsmarktpolitisch zu flankieren und Sozialplanmittel beschäftigungs- und qualifizierungsfördernd einzusetzen; vgl. z.B. Treuhandanstalt: Richtlinien zur Rahmenvereinbarung zwischen IG Chemie-Papier-Keramik und Treuhandanstalt vom 31. 3. 1993, Berlin 1993.

Wesentliche Merkmale des § 249h AFG

Ziel	Arbeitslosen, Beziehern 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	• Zahlung eines pauschalierten Lohnkostenzuschusses in Höhe des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes oder der Arbeitslosenhilfe (1996: 1915 DM in Ostdeutschland) durch die Bundesanstalt für Arbeit bis zu drei, in Ausnahmefällen bis zu vier Jahre. • 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.

Die Vergabe ist an die Bedingung geknüpft, daß der Auftragnehmer eine vorher festgelegte Anzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die das Arbeitsamt ihm formal zuweist, zur Auftragserfüllung beschäftigt. Er muß diesen Beschäftigen zudem in 20% ihrer Arbeitszeit die Möglichkeit zur Qualifizierung geben.

1993 vergab die Treuhandanstalt wegen fehlender Planungsvorleistungen noch alle Maßnahmen „freihändig" meist an die den Treuhandunternehmen zugeordneten ABS-Gesellschaften. Erstmals im Frühjahr 1994 und zum Jahreswechsel 1994/95 führte sie eine öffentliche Ausschreibung durch. Das Auftragsvolumen und die erzielte Beschäftigung ist in Tabelle 1 wiedergegeben.

Effizienzsteigerung durch Wettbewerb

Das Vergabeverfahren hat unmittelbare Wirkungen auf die Effizienz, also auf das Verhältnis von Kosten zu Nutzen öffentlicher Beschäftigungsprojekte[11]. Die öffentliche Ausschreibung ist ein „Verfahren organisierter Konkurrenz", das grundsätzlich geeignet ist, die Wirtschaftlichkeit sowohl der Leistungserstellung als auch der Auswahl der Anbieter sicherzustellen[12]. 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[13].

Der Wettbewerb bringt aber nicht nur die Konkurrenz um technische Kompetenz, 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[14]. Der Wettbewerb fungiert also als Entdeckungs- und Kontrollverfahren für den niedrigsten Preis und die höchste Qualität der Maßnahmedurchführung und führt damit zu einer doppelten Effizienzsteigerung des Einsatzes knapper öffentlicher Mittel. Dies ist bei der herkömmlichen Einrichtung von Projekten durch die Arbeitsämter nicht gegeben.

---

[11] Zu den theoretischen Grundlagen und methodischen Problemen von Kosten-Nutzen-Analysen aktiver Arbeitsmarktpolitik vgl. F. Buttler, K. Emmerich: Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß, in: Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 239, 1995, S. 61-94.

[12] Vgl. O. Gandenberger: Die Ausschreibung: Organisierte Konkurrenz um öffentliche Aufträge, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik, Mainz 1961, S. 15.

[13] Vgl. J. Finsinger: Die Ausschreibung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 36. Jg. (1985), Nr. 3, S. 316.

[14] Vgl. Ch. Picht: Leistungssicherung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge an freiberufliche Architekten und Ingenieure, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 35. Jg. (1985), Nr. 1, S. 56-62.

Tabelle 1

Auftragsvolumen und Beschäftigung bei Treuhand-Aufträgen[1]

	1993	1994	1995
Auftragswert (Mill. DM)	364	2273	2403
	(„freihändige" Vergabe)	(zu 75% wettbewerbliche Vergabe)	(zu 100% wettbewerbliche Vergabe)
Beschäftigung in Personenjahren	6221	32229	39162

[1] 1994: Zahlen vorbehaltlich der Schlußabrechnungen; 1995 Zusagewerte.

Quelle: Treuhandanstalt; eigene Berechnungen.

Wesentlich ist aber 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.

Wirkungen auf die Refinanzierungsquote

Das Vergabeverfahren berührt außerdem die Refinanzierungsquote öffentlicher Beschäftigungsförderung. Diese gibt das Verhältnis der Kosten der Maßnahme zu den alternativen Kosten der Arbeitslosigkeit an. Refinanzierungsberechnungen beruhen auf bestimmten 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. Damit ist das Problem der Auswirkungen subventionierter Beschäftigung auf die Volkswirtschaft angesprochen.

Führt das öffentliche Ausschreibungsverfahren wie oben angenommen zu sinkenden Maßnahmekosten, so steigt die Refinanzierungsquote unmittelbar an. Die Vergabe wirkt aber auch über indirekte Effekte (Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte) auf die Refinanzierungsquote. Der Frage, inwiefern die Vergabe die indirekten expansiven und kontraktiven Wirkungen öffentlicher Beschäftigungsförderung beeinflußt und welche Rückwirkungen hiervon auf die Refinanzierungsquote zu erwarten sind, wird in den folgenden Abschnitten nachgegangen, um anschließend das Verfahren der Treuhandanstalt zu bewerten.

Mitnahmeeffekte entstehen, wenn die Inanspruchnahme eines Programms zu Aktivitäten führt, die auch ohne das Programm entwickelt worden wären. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn private Unternehmen Umweltschäden durch ihren laufenden Betrieb verursachen, deren Beseitigung aber nicht selbst finanzieren, sondern mit Hilfe von Mitteln aus der Arbeitslosenversicherung. 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" wird[15]. 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. Es gibt allerdings keine Anhaltspunkte dafür, daß die Vergabe von Beschäftigungsprojekten an private Unternehmen Auswirkungen auf die Höhe des Mitnahmeeffektes hat. Das Ausmaß des Mitnahmeeffektes scheint eher vom Programmdesign – 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 Variante bezieht sich auf einen kosteninduzierten Austausch von nicht subventionierten Beschäftigten durch subventionierte Arbeitnehmergruppen[16]. Bei-

[15] Auf die Problematik der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung ist oftmals hingewiesen worden. Beim § 249h AFG tritt sie insofern abgeschwächt auf, als der Lohnkostenzuschuß für die Bundesanstalt für Arbeit kostenneutral ist. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, daß Mitnahmeeffekte bei der öffentlichen Hand bei gegebenem Budget nicht zwangsläufig kontraktiv auf die Beschäftigung wirken, da die an einer Stelle „mitgenommenen" Mittel meist an anderer Stelle beschäftigungswirksam ausgegeben werden.

[16] L. Bellmann, R. Jackmann: Aggregate Impact Analysis, in: G. Schmid u.a. (Hrsg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Aldershot 1996, im Erscheinen.

spielsweise können ehemalige Teilnehmer an Projekten nach § 249h AFG Arbeitnehmer ohne Projekterfahrung ersetzen. Bei vollständiger Substitution würde der zusätzliche Beschäftigungseffekt 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. Beispielsweise 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[17] 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 Projekten nach § 249h AFG ist das Problem der Wahl eines falschen Programms deutlich geringer als beispielsweise bei den traditionellen ABM. Das Zustandekommen der Maßnahmen hängt davon ab, daß 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[18]. Es besteht aber 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 der Ausgabenanteil, der auf subventionierte Sektoren entfällt, abnimmt und dadurch Nachfrage nach nicht subventionierten Gütern freigesetzt wird. Mögliche Nachfrageverschiebungen zugunsten subventionierter und zu Lasten regulärer Beschäftigung werden dadurch zumindest teilweise kompensiert. Im Beispiel der auftraggebenden Kommune heißt das, daß möglicherweise ein zweites, nicht subventioniertes Projekt realisiert werden kann. Daraus sind Nettobeschäftigungseffekte zu erwarten, die die Refinanzierungsquote verbessern.

---

[17] G. Schmid: 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 1994, S. 23.

[18] L. Calmfors: Active Labour Market Policy and Employment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, in: OECD Economic Studies, 22. Jg. (1994) S. 18.

Erhard Kantzenbach/Otto G. Mayer (Hrsg.)
Von der internationalen Handels- zur Wettbewerbsordnung

Der Band enthält die Referate und Korreferate einer Konferenz zu diesem Thema die das HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg vom 3. bis 5. Mai 1995 veranstaltete.

1996, 231 S., brosch., 59,– DM, 437,– öS, 53,50 sFr, ISBN 3-7890-4210-2
(Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg , Bd. 24)

NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

Verhinderung von Verdrängung

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[19]. Dabei 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 das pro Projekt ins Spiel gebrachte Finanzvolumen vermindern und 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 und zweitens das Marktprinzip identifizieren: Je höher die Kosteneinsparungen sind, 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 aus[20]. Das Vergabeverfahren, das die Treuhandanstalt seit 1994 durchführt, muß demnach hinsichtlich beider Einflußfaktoren geprüft werden.

Empirische Befunde

Die Treuhandanstalt dokumentiert in ihren Monatsberichten die *Kosteneinsparungen,* die sie im Zeitablauf bei Maßnahmen nach § 249h AFG erzielen konnte. Die Treuhandunternehmen im Tarifbereich Chemie hatten Ende 1992 noch Gesamtkosten von 120000 DM für ein Personenjahr veranschlagt. Bis Februar 1994 konnten die Kosten bereits auf 86000 DM gedrosselt werden. Im Tarifbereich Metall konnte die Treuhandanstalt die Kosten von September 1993 bis Februar 1994 von 77000 DM auf 60000 DM pro Personenjahr reduzieren[21]. Für das Jahr 1994 ergaben sich durchschnittlich Kosten von 71000 DM, für 1995 Kosten von 61000 DM pro Personenjahr. Die Treuhandanstalt konnte somit im Zeitraum 1993 bis 1995 ganz erhebliche Kostenreduzierungen realisieren[22].

Da die Personalkosten nicht verhandelbar sind und auch die Struktur der Teilnehmer aus dem Personalabbau vorgegeben war, lagen die Einsparpotentiale in erster Linie bei den Sachkosten. Ein Beispiel sind die Entsorgungskosten. Bei den Abriß- und Demontagearbeiten 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. Hierzu besteht allerdings bei dem in Beschäftigungsprojekten üblichen Verfahren, alle anfallenden Selbstkosten zu erstatten, kaum ein Anreiz. Diese Einsparmöglichkeiten hat einerseits der Preiswettbewerb beim Vergabeverfahren, andererseits schon im Vorfeld die detaillierte Planung, die für die Vorbereitung des Verfahrens und die Erstellung der Leistungsverzeichnisse erforderlich ist, aufgedeckt.

Als zweiter Bedingungsfaktor für eine Steigerung der Effizienz und der Refinanzierungsquote von Beschäftigungsprojekten durch das Vergabeverfahren wurde das *Marktprinzip* (hoher Grad des Wettbewerbs) herausgearbeitet. Es besteht demnach ein positiver Zusammenhang zwischen Konkurrenz und Effizienz, ein negativer zwischen Konkurrenz und Verdrängungseffekten. Die Bewertung des Wettbe-

[19] C. Wolfinger: Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG: Die investive Komponente steht im Vordergrund, IAB-Kurzbericht, Nr. 2 (1995), S. 5.

[20] Die Verfahrenseffizienz bleibt hier unberücksichtigt.

[21] Vgl. Treuhandanstalt: Status der beschäftigungswirksamen Maßnahmen nach § 249h AFG, Monatsbericht März 1994, S. 8 und S. 9.

[22] Zu den methodischen Problemen der Abschätzung von Kosteneinsparungen bei der Treuhandanstalt vgl. ausführlicher B. Rabe, K. Emmerich, a.a.O.

werbs 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 ermöglicht eine solche Analyse.

Reichweite und Attraktivität

Im Hinblick auf Reichweite und Attraktivität der Ausschreibungen spiegelt die Zahl der Konkurrenten um die einzelnen Vergabelose ein direktes Abbild der Konkurrenz um die Durchführung der Projekte bei Treuhandunternehmen. Die Ausschreibungen der Projekte nach § 249h AFG 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, und sie müssen den Geförderten eine Möglichkeit der Qualifizierung einräumen. Insofern interessiert besonders, ob die private Wirtschaft von den Ausschreibungen angesprochen wird. In Tabelle 2 sind die durchschnittliche Anzahl der auf die Ausschreibungen erfolgten Interessenbekundungen pro Vergabelos nach Unternehmenstypen aufgelistet[23].

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 erfahren haben. Allerdings ist trotz eines leichten Rückgangs bei den Ost- und Westunternehmen auch 1995 das Interesse bei beiden Typen noch beachtlich. Die besonderen Konditionen der wettbewerblichen Vergabe bei § 249h AFG üben offensichtlich keinen nachhaltigen Abschreckungseffekt aus[24]. 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-Gesellschaft beschränkte. Daß an jedem Vergabelos mehr als eine ABS-Gesellschaft Interesse hatte, bedeutet vor diesem Hintergrund, daß die Gesellschaften infolge des Vergabeverfahrens erstmals miteinander in Konkurrenz getreten sind, was im Sinne des Wettbewerbs eine positive Entwicklung darstellt. Im Jahr 1995 hat sich außerdem auf jedes Vergabelos im Durchschnitt eine Bietergemeinschaft (ARGE) beworben. In bezug auf das geweckte Interesse erfüllt das Vergabeverfahren der Treuhandanstalt damit die Anforderung, einen breiten, insbesondere privaten Wettbewerb einzubeziehen.

Tabelle 2
Interessenbekundungen nach Unternehmenstyp

		1994	1995
Durchschnittliche 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	–	0,1

[1] Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. [2] Arbeitsgemeinschaften.

Quelle: Treuhandanstalt; eigene Berechnungen.

Unterschiedliche Durchsetzungsgrade

Mit dem zweiten Indikator des Wettbewerbs, dem Durchsetzungsgrad, soll erfaßt werden, wie die Chancen der einzelnen Unternehmenstypen standen, das Auswahlverfahren der Begutachter bei der Treuhandanstalt positiv zu durchlaufen. 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 dieser Unternehmenstyp durchschnittlich viele Zuschläge erhielt. Ein Faktor von unter 1 weist auf einen unterdurchschnittlichen, einer über 1 auf einen überdurchschnittlichen Erfolg hin. Ein hoher oder niedriger Durchsetzungsgrad eines Unternehmenstyps kann sowohl auf systematische Wettbewerbsvor- oder -nachteile als auch auf eine politi-

[23] 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 z.B. als Ost-Unternehmen geführt.

[24] 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 die Zahl der Interessenten pro Vergabelos im Bereich der Treuhandanstalt an der Obergrenze des üblichen.

sche Bevorzugung bei der Auswahl zurückzuführen sein. Diese wäre ein Hinweis auf einen mangelhaften Wettbewerb. Tabelle 3 zeigt neben dem Durchsetzungsgrad auch die Vergabeanteile der einzelnen Unternehmenstypen. Sie gelten nicht als Erfolgsindikatoren, da sie in Verbindung mit dem Durchsetzungsgrad lediglich von der Anzahl der Interessenbekundungen abhängen.

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 7000 zu knapp 600). Bei der Ausschreibung 1995 streuten die unterschiedlichen Durchsetzungsgrade nicht mehr so weit um den Durchschnitt wie 1994, d.h., es ist eine leichte Normalisierung eingetreten: Die ABS-Gesellschaften verloren im Durchsetzungsgrad und im Vergabeanteil, während die in Ostdeutschland ansässigen Unternehmen, aber auch West-Unternehmen und Bietergemeinschaften deutlich dazugewannen.

Tabelle 3
Durchsetzungsgrad und Vergabeanteil nach Unternehmenstypen

	Durchsetzungsgrad von der Interessenbekundung zum Zuschlag (ø = 1)		Vergabeanteil[1] – in % –	
	1994	1995	1994	1995
Ost-Unternehmen	0,6	0,8	40,4	53,7
West-Unternehmen	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 auf den Auftragswert. [2] 1994 sind Arbeitsgemeinschaften bei den Interessenbekundungen nicht gesondert ausgewiesen. [3] 1994 wurde nur bundesweit ausgeschrieben.

Quelle: Treuhandanstalt; eigene Berechnungen.

Bevorzugung der ABS-Gesellschaften

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-Gesellschaften in Experteninterviews die spezifische 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 sehr kurzen Ausschreibungsfristen im Jahre 1994 zugute. Diese systematischen Wettbewerbsvorteile sind allerdings kritisch zu beurteilen, da sie auf asymmetrischen Informationsvorteilen beruhen. Möglich ist schließlich auch, daß ABS-Gesellschaften Subventionen aus anderen Aktivitäten in ihre Angebotskalkulation einbeziehen konnten und so ihre Wettbewerbsfähigkeit nur scheinbar erhöhten.

In Experteninterviews wird außerdem eine gewisse politische Bevorzugung von ABS-Gesellschaften angedeutet. Neben den Treuhandunternehmen, die ihren ABS-Gesellschaften nahestehen und in den Vergabeausschüssen mit einer Stimme vertreten sind, haben insbesondere die kofinanzierenden Länder ein Interesse daran, diese Unternehmen 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[25]. Eine Trägerinfrastruktur ist eine notwendige Voraussetzung für ihr arbeitsmarktpolitisches Handeln. Im Vergabeausschuß konnten die Länder diese Präferenzen insbesondere durch ihre zwei Stimmen geltend machen.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten: Die wettbewerbliche Vergabe von öffentlichen Beschäftigungsprojekten hat positive Auswirkungen auf 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 Kosten-

[25] Vgl. B. Rabe, a.a.O., S.88; P. Hild: ABS-Gesellschaften – eine problemorientierte Analyse bisheriger Befunde, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1995) H. 4, S. 505.

einsparungen haben sich im betrachteten Fall der Ausschreibungen der Treuhandprojekte deutlich niedergeschlagen. Offensichtlich stellt es auch keine Schwierigkeit dar, private Unternehmen für die Aufträge zu interessieren: Es herrscht ein intensiver Wettbewerb. Das bisher in zwei Ausschreibungsverfahren praktizierte Auswahlverfahren erscheint allerdings im Hinblick auf die Chancengleichheit der einzelnen Interessenten verbesserungswürdig.

Übertragbarkeit des Modells?

Die Analyse hat gezeigt, daß die wettbewerbliche Vergabe von öffentlichen Beschäftigungsprojekten deren Effizienz und Refinanzierungsquote verbessern kann. Vor dem Hintergrund der positiven Ansätze und Erfahrungen stellt sich abschließend die Frage nach der Übertragbarkeit des Ausschreibungsverfahrens auf einen breiteren Kreis von Arbeitsförderprojekten – neben Lohnkostenzuschüssen nach § 249h AFG bzw. § 242s AFG in Westdeutschland z.B. auch im Rahmen von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung[26]. 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 sind und hierüber erhebliche Effizienzgewinne erzielt werden können. Dies gilt entgegen verbreiteter Bedenken auch für weite Bereiche der sozialen Dienste, bei denen in verschiedenen Ländern Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen erzielt werden konnten[27]. Die Ausschreibung solcher Dienstleistungen birgt jedoch auch Probleme, auf die beispielsweise Neubauer/Unterhuber hinweisen[28]. Sie hängen damit zusammen, daß Dienstleistungen, insbesondere jene, die an die Präsenz von Kundinnen und Kunden gebunden sind, schlecht definier- und standardisierbar sind und somit die Leistungsbeschreibung als Grundlage der Ausschreibung somit 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 (z.B. Aids-Projekte von Betroffenen für Betroffene) als auch im Umweltbereich. 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, Reintegrationserfolge, steigende Selbstfinanzierungsanteile etc. als Maßstab für zukünftige Zuweisungen vereinbart werden.

Das in diesem Beitrag vorgestellte Vergabeverfahren der Treuhandanstalt hat einige Besonderheiten, die in anderen Bereichen nicht immer gegeben sind. Es beruht auf klar umrissenen, zentral entwickelten Zielsetzungen und Projektstrukturen, deren Durchführungskosten wettbewerblich minimiert werden. Die Länder führen dagegen viele heterogene ABM- und § 249h/§ 242s-Projekte durch (von Begegnungsstätten bis hin zur Umweltanalyse), deren Strukturen und Konzepte nicht zentral entwickelt werden. Bislang sorgt ein produktiver Wettbewerb um Fördermittel zwischen den Trägern für eine dezentrale Projektbedarfsermittlung. Diese dezentrale Bedarfsermittlung kann auch nur begrenzt durch zentrale Vorgaben, z.B. durch eine Einbindung in regionale Entwicklungspläne und -leitbilder, 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[29]. Schließlich muß es klare Kriterien dafür geben, welche öffentlichen Aufträge mit Hilfe der Arbeitsförderung ausgeführt werden sollen, denn sonst würde die geförderte Beschäftigung die 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.

---

[26] Zu den Implementationsproblemn von Vergabe-ABM vgl. B. Rabe, K. Emmerich, a.a.O.

[27] Vgl. R. Carnaghan, B. Bracewell-Milnes: Testing the Market. Competitive Tendering for Government Services in Britain and Abroad, The Institute of Economic Affairs, London 1993.

[28] G. Neubauer, H. Unterhuber: Ausschreibung von Versorgungsaufträgen als Instrument zur Stärkung des Preiswettbewerbs im Gesundheitswesen, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1988.

[29] B. Rabe, a.a.O., S. 133.