

Komar, Walter

**Article**

## Arbeitsförderung, Umwelt- und Flächensanierung im Bereich der BvS

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

*Suggested Citation:* Komar, Walter (1997) : Arbeitsförderung, Umwelt- und Flächensanierung im Bereich der BvS, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 3, Iss. 1, pp. 16-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/142807>

**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.*

Dennoch ist die Wirkung einer solch starken Veränderung der Verbrauchsstruktur, wie sie sich in Ostdeutschland von 1991 bis 1995 vollzogen hat, auf die relative Kaufkraft mit maximal 2 Punkten Unterschied nicht so groß, wie allgemein angenommen. Dies ist ein Indiz dafür, daß die Veränderung der Ausgabenstruktur in erster Linie durch preisliche Anpassungen und in geringerem Maße durch mengenmäßige Verbrauchsreaktionen hervorgerufen wurde.

\* \* \*

Wie eingangs betont, sagt die hier ermittelte relative Kaufkraft der D-Mark in den neuen Bundesländern noch nichts über das tatsächliche Kaufkraftgefälle zwischen Ost- und Westdeutschland aus. Berücksichtigt man den durchschnittlichen relativen Kaufkraftvorteil einer D-Mark in Ostdeutschland von rund 10 vH im Vergleich zu Westdeutschland, so ist die tatsächliche Kaufkraft je Einwohner in den neuen Bundesländern gemessen an der westdeutschen Kaufkraft je Einwohner von etwa 64 vH im Jahr 1991 auf rund 75 vH im Jahr 1995 gestiegen.

Ruth Grunert (rgr@iwh.uni-halle.de)

## Arbeitsförderung, Umwelt- und Flächensanierung im Bereich der BvS

*In der Diskussion um die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) stehen Arbeitsmarktwirkungen im Vordergrund. Bei Sonder-ABM nach § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Bereich der Umweltsanierung sind Arbeitsmarkt- mit Umwelt- und Infrastruktureffekten verbunden. Letztere wurden aber bisher kaum untersucht und waren deswegen Schwerpunkt einer IWH-Analyse. Diese stützt sich vor allem auf eine Befragung von Projektträgern, die im ersten Halbjahr 1996 im Bereich der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) realisiert wurde. Im Jahr 1995 wurden hier durchschnittlich rund 36.000 Personen gefördert. Etwa 1,9 Mrd. DM bzw. 85 vH der Kosten aller Projekte entfielen auf umweltschutz- und infrastrukturelevante Maßnahmen. Nach Hochrechnungen des IWH, die auf den Erhebungsdaten basieren, waren Ende 1995 ca. 5.050 ha sanierte Flächen wieder an Altstandorten verfügbar. Das Volumen der auf diesen Arealen bislang getätigten und bis Ende 1997 zugesagten Investitionen wird auf etwa 13 Mrd. DM geschätzt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kann aber nicht gesagt werden, ob die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen effizient waren.*

### **Spezifika der Sonder-ABM im Bereich der BvS**

Angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und des Auslaufens umfangreicher Allgemeiner ABM wurde das arbeitsmarktpolitische Instrumen-

tarium für Ostdeutschland durch die 10. Novelle des AFG im Dezember 1992 erweitert. Danach kann die Bundesanstalt für Arbeit (BA) seit 1993 die Beschäftigung von Arbeitslosen u.a. in Projekten der Umweltsanierung und -verbesserung befristet bis Ende 1997 in Sonder-ABM fördern.<sup>20</sup> Wichtige Charakteristika dieser Maßnahmen sind:

- Die Hauptfinanzierung ist durch den Projektträger (im Untersuchungsbereich durch die Treuhandanstalt (THA) bzw. ihre Nachfolgerin BvS) zu sichern. Die BA bezuschußt mit pauschalisierten Lohnkostenzuschüssen in Höhe des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe einen deutlich geringeren Teil der Lohn- und Maßnahmekosten als bei den Allgemeinen ABM.<sup>21</sup>
- Arbeiten der Umweltsanierung und -verbesserung sind grundsätzlich über Vergaben an Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Struktur-

---

<sup>20</sup> Vgl. Anordnung des Verwaltungsrates der BA zur Förderung der Beschäftigung in Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe vom 27. Januar 1993 (A Lohnkostenzuschüsse Ost), in: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Finanzierungshilfen der Bundesregierung. Bonn, 1994, S. 122 ff.

<sup>21</sup> Da die geförderten Personen in der Regel zu 90 vH der Arbeitsentgelte für gleiche oder vergleichbare ungeforderte Tätigkeiten entlohnt werden, müssen die Projektträger über den Lohnkostenzuschuß der BA hinaus weitere Mittel für die Finanzierung der Personalkosten einschließlich der Personalnebenkosten beisteuern.

entwicklungsgesellschaften (ABS-Gesellschaften) und private Firmen durchzuführen.

Mit den Maßnahmen sollen arbeitsmarktpolitische Ziele – wie der Erhalt der beruflichen Qualifikation von Arbeitslosen durch befristete Beschäftigung – eng mit umwelt- und infrastrukturpolitischen Zielen – wie der Sanierung und Revitalisierung von Altstandorten – verknüpft werden. Im Bereich der THA/BvS waren die Voraussetzungen für die Nutzung dieses Instrumentariums günstig:

- An vielen Altstandorten lagen beträchtliche Umweltschäden vor, so daß Maßnahmen der Gefahrenabwehr für die natürliche Umwelt und/oder die menschliche Gesundheit notwendig waren.
- Durch die Demontage stillgelegter Anlagen sollten Flächen für künftige Nutzungen vorbereitet werden. So war die ohnehin durchzuführende Beseitigung von Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen zugleich eine Bedingung für die Revitalisierung der Altstandorte.
- Für die Sanierung war es günstig, das standort- und anlagenspezifische Wissen des vormals in den Altanlagen beschäftigten, aber wegen notwendiger Produktionsstillegungen in die Arbeitslosigkeit entlassenen Personals zu nutzen.<sup>22</sup>

Im Bereich der THA/BvS wurden seit 1993 umfangreiche Projekte nach § 249h AFG vorbereitet und realisiert. Auch wenn im Erhebungsjahr nicht alle Vorhaben beendet waren, können bereits erste Aussagen über Umwelt-, Infrastruktur- und Beschäftigungswirkungen von Sonder-ABM in diesem Untersuchungsbereich getroffen werden.<sup>23</sup>

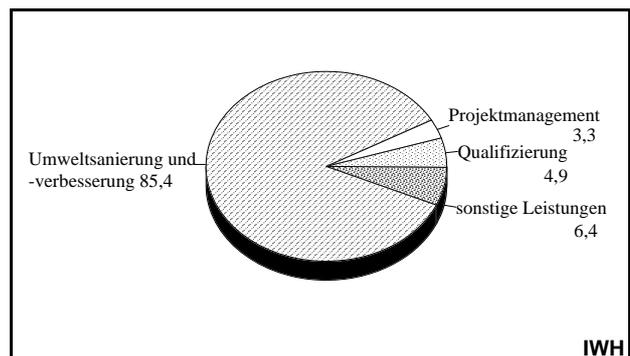
### **Umwelt- und Infrastrukturwirkungen**

Im Berichtsjahr 1995 wurden 349 Projekte mit einem Leistungsumfang von etwa 2,2 Mrd. DM durchgeführt. Darunter befanden sich 16 Großpro-

jekte in Sachsen-Anhalt, in denen Teilprojekte regional zusammengefaßt wurden, um Synergieeffekte der Vorbereitung, des Managements und Controllings zu erzielen. Nach dem Maßnahmenprofil können 90 vH aller Vorhaben der Umweltsanierung und -verbesserung im Sinne des § 249h AFG zugeordnet werden.<sup>24</sup> Etwa 93 vH dieser Projekte sind umweltschutz- und infrastrukturelevante Demontageprojekte. Die BvS einschließlich ihrer Projektträger hatten einen durchschnittlichen Anteil von 44 vH an der Finanzierung der Maßnahmen. Der Finanzierungsanteil der BA (neuen Länder) betrug 35 (21) vH.

Nach der Befragung entfielen 1995 ca. 85 vH aller Projektkosten bzw. rund 1,9 Mrd. DM auf Leistungen der Umweltsanierung und -verbesserung<sup>25</sup> (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:  
Leistungsstruktur aller Projekte 1995  
- durchschnittliche Kostenanteile in vH -



Quelle: IWH-Trägerbefragung 1996, Berechnungen des IWH.

Zu den sonstigen Leistungen, die etwa 6 vH der Gesamtkosten ausmachten, zählen die Sicherung und Pflege von Industriedenkmälern, Archivierungsarbeiten, der Aufbau von Straßenzustandskatastern usw.

Mit etwa 76 vH wurde der Hauptteil der umweltschutzbezogenen Leistungen für den Rückbau

<sup>22</sup> Nach einer Vereinbarung zwischen der BvS und der BA können Arbeitnehmer, die in der Zeit vom 30. September 1994 bis 30. Juni 1995 aus einem Arbeitsverhältnis mit einem Unternehmen der Treuhandnachfolgeorganisation ausscheiden, vorrangig in Projekten der BvS gefördert werden.

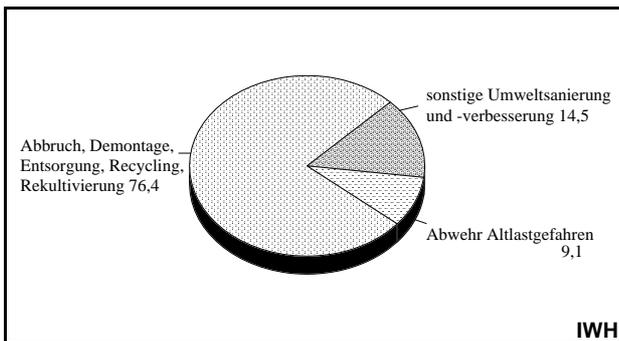
<sup>23</sup> Die Ergebnisse werden demnächst in einem Forschungsheft des IWH publiziert. Befragt wurden Projektträger: noch nicht privatisierte bzw. in Liquidation befindliche Unternehmen der BvS, aus Betrieben der THA/BvS hervorgegangene Firmen (betriebliche Vermögensverwertungs- und -verwaltungsgesellschaften), die Treuhandliegenschaftsgesellschaft mbH und dergleichen. Durch den verwertbaren Rücklauf der Erhebung wurden 42 vH aller Projekte erfaßt.

<sup>24</sup> Vgl. dazu Anlage 1 der A Lohnkostenzuschüsse Ost, a.a.O., S. 126 ff.

<sup>25</sup> Die Abgrenzung der umweltschutzbezogenen Kosten stützt sich auf die förderungsfähigen Einsatzfelder der A Lohnkostenzuschüsse Ost. Dies ist insofern unscharf, als nicht exakt zwischen umweltschutzbezogenen und nicht umweltschutzbezogenen Kosten unterschieden werden kann. Beispielsweise beinhaltet die Demontage von Altanlagen zugleich umweltschutzbezogene und infrastrukturerschließende Komponenten, die schwierig zu isolieren sind und deswegen nicht gesondert erfaßt werden konnten.

stillgelegter Anlagen bzw. Anlagenteile, Gebäude und Bauwerke, das Beräumen von Abrißflächen, die Entsorgung und das Recycling von Rückbauabfällen sowie für Flächenrekultivierungen aufgebracht (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2:  
Leistungsstruktur der Umweltsanierung und -verbesserung 1995  
- durchschnittliche Kostenanteile in vH -



Quelle: IWH-Trägerbefragung 1996, Berechnungen des IWH.

Zur sonstigen Umweltsanierung und -verbesserung gehören Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes, technologiebegleitende Maßnahmen des Rückbaues, die Verfahrensentwicklung im Zusammenhang mit der Entsorgung und dem Recycling von Rückbauabfällen, die Dokumentation von Umweltdaten und dergleichen.

Nach den Angaben der Befragten wurden durch die Demontagearbeiten in 41 vH Projekten unmittelbare Vorleistungen für die Abwehr von Altlastgefahren erbracht. Eigentliche Altlastensanierungen wurden an 27 vH aller Demontagestandorte durchgeführt. Meistens waren dies technische Maßnahmen wie die Selektion und Entsorgung von schadstoffbelastetem Abbruch- oder Erdmaterial. Das Volumen dieser Maßnahmen betrug ca. 172 Mio. DM. Das ist knapp das 1,3fache der Summe, die der Bund und die neuen Länder im BvS-Bereich außerhalb von Arbeitsförderprojekten im Rahmen des Verwaltungsabkommens über die Altlastenfinanzierung vom 1. Dezember 1992 im Zusammenhang mit Freistellungen von der Verantwortung für Altlastenschäden ausgaben.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen können die Länder Eigentümer, Besitzer und Erwerber von Anlagen und Grundstücken von der Verantwortung für Altlastenschäden freistellen. Sind in diesem Zusammenhang Altlastensanierungen notwendig, werden diese im Bereich der BvS als ge-

Nach einer Hochrechnung, die auf der Basis der Befragungsdaten durchgeführt wurde, waren durch die geförderten Rückbau- und Sanierungsmaßnahmen Ende 1995 sanierte Altflächen im Umfang von etwa 5.050 ha wieder für die BvS bzw. die Treuhandliegenschaftsgesellschaft mbH (TLG) verfügbar.<sup>27</sup> Dies entspricht etwa 8 vH der 1990 in den neuen Ländern und Berlin-Ost bebauten Industrie- und Gewerbefläche (ohne bebaute Verkehrsflächen). Die Verwertung der Liegenschaften erfolgt in der Regel nach Abschluß der Projekte durch die TLG, die BvS bzw. durch an den Standorten ansässige Vermögensverwertungs- und -verwaltungsgesellschaften der BvS. Werden Neuansiedlungen auf diesen Arealen vorgenommen, kann damit dem Neufächenverbrauch und der Bodenversiegelung entgegengewirkt werden. Freilich müßten neben günstigen Immobilienpreisen weitere Faktoren, wie die Anbindung an die Verkehrsinfrastruktur, die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, die Ausstattung mit Humankapital, soziale Infrastruktureinrichtungen usw. vorteilhaft sein, um Investoren für Ansiedlungen zu interessieren.

### Investitionen auf sanierten Altflächen

Wegen des bisher günstigen Neufächenangebotes und einer Reihe nicht voll ausgelasteten Gewerbegebiete auf der grünen Wiese sind Ansiedlungen auf den sanierten Arealen eher mittel- als kurzfristig zu erwarten. Darauf weist die Befragung hin, nach der mit Stand von Ende 1995 an 89 vH aller Demontagestandorte Investitionen auf derartigen Flächen für den Zeitraum bis Ende 1997 verbindlich zugesagt, aber Anfang 1996 noch nicht begonnen wurden. Dagegen wurde bis Ende 1995 lediglich an 42 vH aller Demontagestandorte auf sanierten Arealen investiert.

sonderte Vorhaben außerhalb der Arbeitsförderungsprojekte durchgeführt sowie durch den Bund und die neuen Länder gemäß dem VA-Altlastenfinanzierung ohne den Einsatz von Mitteln nach § 249h AFG finanziert. Vgl. Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten (VA-Altlastenfinanzierung) vom 1. Dezember 1992, in: Bundesanzeiger 1993, S. 2842 einschließlich Erstes Änderungsabkommen vom 10. Januar 1995 sowie EISENBARTH, S.: Altlastensanierung und Altlastenfinanzierung. Bonn, 1995.

<sup>27</sup> Aus den Befragungsdaten wurden Extremwerte (Ausreißer) eliminiert, um mit normalverteilten Stichprobendaten hochrechnen zu können. Eine Schätzung mit unbereinigten Stichprobendaten ergab eine Fläche von 6.225 ha.

Tabelle 1:

Geschätzte Investitionen auf sanierten Altflächen und neu geschaffene bzw. erhaltene Arbeitsplätze

Investitionspositionen	Investitionsvolumen Mrd. DM	Anzahl neu geschaffener und erhaltener Arbeitsplätze
1. Bis Ende 1995 realisierte (abgeschlossene) Investitionen	1,0	5.600
2. Begonnene (nicht abgeschlossene) Investitionen	5,2	28.800
3. Bis Ende 1997 vorgesehene (noch nicht begonnene) Investitionen mit verbindlicher Zusage von Investoren	6,9	38.600
4. Insgesamt	13,1	73.000

Quelle: IWH-Trägerbefragung 1996, Berechnungen des IWH.

Nach einer Schätzung des IWH beträgt die Summe der Investitionen, die auf den durch Sonder-ABM sanierten und erschlossenen Altflächen bis Ende 1995 vorgenommen wurden und bis Ende 1997 noch getätigt werden, etwa 13 Mrd. DM (vgl. Tabelle 1). Das entspricht ca. 13 vH des Investitionsvolumens, das Käufer von Grundstücken bzw. Unternehmen des Produzierenden Gewerbes der BvS bis Ende 1994 vertraglich zugesagt hatten.

Unterstellt man, daß die Beschäftigungswirkungen der Investitionen auf den sanierten Flächen denen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA) entsprechen, können die mit diesen Investitionen verbundenen Arbeitsplätze auf etwa 73.000 geschätzt werden.<sup>28</sup> Diese Größe ist aber insofern vorsichtig zu interpretieren, als der für die Hochrechnung herangezogene Arbeitsplatzkoeffizient auf der Basis von Antragsdaten der Förderstatistik ermittelt wurde.<sup>29</sup> So kann nicht ausgeschlossen werden, daß Antragsteller Arbeitsplatzzahlen überhöht angeben, um in den Genuß von Zuschüssen der GA zu kommen. Deswegen können die berechneten Arbeitsplätze überschätzt sein.

Betrachtet man die Umwelt- und Infrastruktur- sowie die Investitions- und arbeitsplatzschaffende

Wirkung der geförderten Projekte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, kann allerdings nicht gesagt werden, ob diese zusätzlich und effizient waren. Vermutlich wären Umwelt- und Flächensanierungen sowie Investitionen auch zustande gekommen, wenn es das Instrument der Arbeitsförderung nach § 249h AFG nicht gegeben hätte. So könnten Flächen auch ohne die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen der BA für Investoren vorbereitet bzw. die Investitionen auf anderen Arealen vorgenommen werden. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre dies unter Umständen effizienter.

### **Bruttobeschäftigungswirkungen**

Bei angespannter Arbeitsmarktlage sollen arbeitslose Personen befristet in ABM-Projekten beschäftigt werden, ohne dabei reguläre (nicht subventionierte) Arbeitsplätze zu gefährden bzw. zu verdrängen (Auffangfunktion). Die geförderten Arbeitnehmer sollen ihre berufliche Qualifikation und Motivation erhalten, um so eine Wiederbeschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufnehmen zu können (Brückenfunktion). Jedoch ist zu beachten, daß ein Teil der Arbeitslosen auch ohne ABM eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt finden würde. Außerdem läßt sich das Verdrängen von konkurrierender Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht vermeiden.<sup>30</sup> Ferner hätten die für ABM verausgabten Mittel auch alternativ an anderer Stelle der Volkswirtschaft unter Umständen stärker beschäftigungswirksam eingesetzt werden können, zum Beispiel für Infra-

<sup>28</sup> Dabei wird unterstellt, daß für die Investitionen Mittel der GA zum Einsatz kamen. Dies dürfte in der Regel zutreffen.

<sup>29</sup> Der auf der Basis der GA-Statistik für den Zeitraum von 1993 bis 1995 für die neuen Länder ermittelte Arbeitsplatzkoeffizient beträgt im Bereich der gewerblichen Wirtschaft rund 5,59 neu geschaffene bzw. erhaltene Arbeitsplätze pro Mio. DM geförderte Investition. Ein auf der Grundlage der Befragungsdaten ermittelter Arbeitsplatzkoeffizient lag darüber. Dieser konnte für die Hochrechnung der Arbeitsplätze nicht verwendet werden, weil der entsprechende Stichprobenzufallsfehler groß war.

<sup>30</sup> Vgl. SCHULTZ, B.: Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen durch Beschäftigungsprogramme am Beispiel des Garten- und Landschaftsbau in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/1996, S. 12.

strukturinvestitionen. Aussagefähig ist also allein der gesamtwirtschaftliche Nettobeschäftigungseffekt, der unter Berücksichtigung der genannten Aspekte zu ermitteln wäre.<sup>31</sup> Dies ließ sich aber wegen der fehlenden Datenbasis empirisch nicht realisieren. Deshalb kann im weiteren lediglich die Bruttobeschäftigungswirkung der geförderten Projekte dargestellt werden, die in ihrer Aussagekraft entsprechend eingeschränkt ist.

Durch Maßnahmen nach § 249h AFG wurden 1995 im Jahresdurchschnitt ca. 107.000 Arbeitnehmer in Ostdeutschland beschäftigt. Davon entfielen rund 36.000 Arbeitnehmer auf den Bereich der BvS. Das waren 3,4 vH aller registrierten Arbeitslosen. Die durch Sachausgaben außerhalb der Projekte induzierten indirekten, zeitweiligen Beschäftigungseffekte können mit Hilfe eines Multiplikators, der auf der Basis einer Befragung für Maßnahmen der Braunkohlesanierung ermittelt wurde,<sup>32</sup> auf ca. 6.700 Personen geschätzt werden.

Ein wichtiges Ziel der Förderung, eine Wiederbeschäftigung der ABM-Teilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erreichen, wurde durch arbeitsbegleitende Qualifizierung unterstützt. Auf diese entfielen 1995 durchschnittlich 5 vH der Projektkosten. Nach Angaben der BvS nahmen 23 vH der im Jahr 1995 aus dem ABM ausgeschiedenen Personen wieder eine Tätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt auf.<sup>33</sup> Da Ende 1995 noch nicht alle Vorhaben beendet waren, konnte der Wiederbeschäftigungseffekt nicht abschließend ermittelt werden. Die Analysen weisen aber darauf hin, daß bisher die Brückenfunktion der Förderung im Vergleich zur Auffangfunktion weniger relevant war.

### ***Wettbewerbliche Vergabe und Kosteneinsparung***

<sup>31</sup> Vgl. SCHELLHAASS, H.-M.; KELP, L.: Subventionen als Steuerungsinstrumente des Arbeitsmarktes, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3/1995, S. 406.

<sup>32</sup> Der verwendete Multiplikator wurde durch eine Projektgruppe der TU Cottbus ermittelt. Vgl. FISCHER, J.; GENSIOR, S.; MIETHE, H.; RINGER, A.; WESSEL, C.: Arbeitsmarktpolitischer Multiplikatoreffekt der nach dem Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten vom 1. Dezember 1992 geförderten Projekte/Maßnahmen der Braunkohlesanierung in der Lausitz und im mitteldeutschen Raum. Gutachten im Auftrag des Steuerungs- und Budgetausschusses für die Braunkohlesanierung. Cottbus, 1996.

<sup>33</sup> Vgl. BvS: Beschäftigungswirksame Maßnahmen nach § 249h AFG, Monatsbericht Dezember 1995. Berlin.

Durch die wettbewerbliche Vergabe von Maßnahmeleistungen lassen sich die Kosten der Projektrealisierung grundsätzlich verringern. Im Ausschreibungsverfahren setzen sich in der Regel Bieter mit dem preisgünstigsten Angebot durch. Sofern die Wettbewerber mit gleichen Rahmenbedingungen konfrontiert werden, lassen sich unerwünschte Verdrängungseffekte der Förderung abschwächen. Das erklärt sich aus Mitteleinsparungen, die sich im Zuge der wettbewerblichen Vergabe ergeben. Bei gegebenem Budget können die eingesparten Mittel für nicht geförderte Maßnahmen ausgegeben werden. Dies kann zusätzliche Nachfrage in der privaten Wirtschaft auslösen und möglichen Verschiebungen zugunsten subventionierter Beschäftigung entgegenwirken.<sup>34</sup>

Während 1993 anlaufbedingt noch häufig „freihändige“ Auftragsvergaben erfolgten, wurden 1994 bei einem großen Teil und 1995 bei allen Vorhaben wettbewerbliche Vergaben durchgeführt. Damit wurde im Bereich der BvS eine Forderung erfüllt, die seit langem in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion angemahnt wird. Für die ausgeschriebenen Sanierungsmaßnahmen bewarben sich 1993 (1995) mit 86 (90) vH deutlich mehr private Firmen als ABS-Gesellschaften (vgl. Tabelle 2). Im Vergabeprozess konnten sich private Unternehmen zunehmend durchsetzen. So hat sich deren Anteil an den insgesamt vorgenommenen Vergaben von 1993 zu 1995 um etwa 16 vH zu Lasten der ABS-Gesellschaften erhöht. Die privaten (ostdeutschen) Unternehmen konnten etwa 60 (54) vH des Auftragswertes, die ABS-Gesellschaften ca. 29 vH auf sich vereinigen.<sup>35</sup> Das restliche Volumen ging an Bietergemeinschaften. Dennoch lag der Vergabeteil der ABS-Gesellschaften deutlich über ihren Bewerberanteil. Inwieweit dies auf Wettbewerbsverzerrungen oder auf effizientere Leistungserstellung zurückgeht, konnte mit den hier durchgeführten Untersuchungen nicht geklärt werden.

Zugleich nahm der Wettbewerb um die Leistungsvergabe zu. Im Durchschnitt aller Projekte mußte sich ein beauftragtes Unternehmen 1993 gegen drei, 1994 und 1995 gegen elf Bewerber

<sup>34</sup> Vgl. RABE, B.; EMMERICH, K.: Mehr Markt in der öffentlichen Beschäftigungsförderung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 1, 1996, S. 97.

<sup>35</sup> Vgl. ebenda, S. 99.

Tabelle 2:  
 Struktur der Bewerber und der beauftragten Unternehmen  
 - in vH -

Bewerber/Beauftragte nach wettbewerblicher Vergabe		1993	1994	1995
1.	Bewerber (Unternehmen) insgesamt =100			
1.1	private Unternehmen	85,7	92,0	89,5
1.1.1	ostdeutsche Unternehmen	84,9	71,7	68,8
1.1.2	westdeutsche Unternehmen	0,8	20,3	20,6
1.2	ABS-Gesellschaften	14,3	8,0	10,5
2.	Beauftragte = 100			
2.1	private Unternehmen	55,0	70,2	70,8
2.1.1	ostdeutsche Unternehmen	55,0	64,6	66,1
2.1.2	westdeutsche Unternehmen	0,0	5,6	4,7
2.2	ABS-Gesellschaften	45,0	29,8	29,2

Quelle: IWH-Trägerbefragung 1996, Berechnungen des IWH.

durchsetzen. Die verstärkte Konkurrenz dürfte zu Kosteneinsparungen und zur Verbesserung der Qualität der Projektrealisierung beigetragen haben. Darauf deuten Unterschreitungen der bewilligten Kostenzusagen hin, die 1995 im Durchschnitt aller Projekte etwa 9 vH ausmachten. Freilich sind diese auch auf das Controlling der BvS und der Projektträger zurückzuführen, mit dem Einsparreserven aufgedeckt wurden. Wegen der hohen Konkurrenz um Sanierungsaufträge dürften die unerwünschten Verdrängungseffekte geringer als in anderen Bereichen der Förderung von ABM ausgeprägt sein.

### **Ausblick**

Nach Auffassung der Projektträger sind an 69 vH der Altstandorte nach dem Abschluß der laufenden Maßnahmen weitere förderungsfähige Einsatzfelder nach § 249h AFG gegeben. Mit der Realisierung dieser Anschlußprojekte könne zur Entlastung des Arbeitsmarktes und zur Verbesserung der Standortqualität beigetragen werden. Diesen Maßnahmen werden wegen Finanzierungsschwierigkeiten aber wenig Realisierungschancen eingeräumt. Ohnehin dürfte der Umfang der weiterführenden, auf die Standorterschließung gerichteten Vorhaben im Vergleich zu den bisher durchgeführten deutlich geringer sein. So ging das Volumen der für 1996 zugesagten Projektkosten gegenüber den Istkosten des Jahres 1995 um knapp zwei Drittel, das entsprechende Beschäftigungsvolumen (in Mannjahren) um drei Viertel zurück. Dies weist auf abnehmenden Sanierungsbedarf hin.

Werden mit Anschlußprojekten Gewerbeflächen für Investoren vorbereitet – etwa durch den Anschluß an die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, durch Baufeldvorbereitungen, Gebäudesanierungen und dergleichen – bietet sich an, diese nicht als Arbeitsförderungsmaßnahmen sondern räumlich konzentriert als Vorhaben der wirtschaftsnahen Infrastruktur zu planen und zu finanzieren. In diesen Fällen können Zuschüsse der GA beantragt werden. So können Mittel der GA auch nichtkommunalen Trägern – also auch Projektträgern der BvS – gewährt werden, wenn auf den erschlossenen Gewerbeflächen Investitionen vorgenommen werden. Durch die anteilige Finanzierung mit Mitteln der GA wäre zugleich eine stärkere Einflußnahme der Länder auf die Investitions- und arbeitsplatzschaffenden Wirkungen der Erschließungsmaßnahmen möglich, die im Vergleich zur zeitweiligen Arbeitsmarktentlastung der ABM bedeutsamer sind.

*Walter Komar*  
 (kmr@iwh.uni-halle.de)