Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto – Suhr – Institut für Politikwissenschaft

Von Netzwerkern und Brückenbauern
Die Rollen privater Dienstleister
bei arbeitsmarktpolitischen Förderprogrammen

Das Modell der Servicegesellschaften
in der Berliner Landesarbeitsmarktpolitik

von
Dieter Simon

Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
des Doktors der Philosophie (Dr. phil.)

Erstgutachter: Prof. Dr. Michael Bolle

Zweitgutachter: Prof. Dr. Günther Schmid

Disputation: 26. Mai 2008

Inhaltsverzeichnis

	Einleitung	**10**
1	**Einführung der Servicegesellschaften**	**14**
1.1	Erklärungsansätze für Reorganisationen im öffentlichen Sektor	14
1.2	Arbeitsmarktpolitische Problemlage nach der Wiedervereinigung	15
1.2.1	Strukturwandel in Berlin	15
1.2.2	Umsetzungsressourcen für arbeitsmarktpolitische Förderprogramme	17
1.3	Berliner Landesarbeitsmarktpolitik	18
1.3.1	Strukturwandel als Legitimationsrisiko	18
1.3.2	Problemwahrnehmung der politischen Akteure Berlins	20
1.3.3	Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm	22
1.4	Organisationsoptionen und Leitbild des Senats	25
1.4.1	Pfadabhängigkeit und Leitbilder	25
1.4.2	Der aktivierende Staat	27
1.4.3	Position des Berliner Senats	28
1.4.4	Potenzielle Risiken des Modells der Servicegesellschaften	32
1.4.5	Formale institutionelle Passfähigkeit	34
1.4.6	Informelle institutionelle Passfähigkeit	36
1.4.7	Entwicklungspfad des aktivierenden Staates	38
1.5	Einführungsprozess der Servicegesellschaften	39
1.5.1	Top-down-Reorganisation	39
1.5.2	Initiierung der Servicegesellschaften	41
1.5.3	Finanzneutralität des Modells der Servicegesellschaften	43
1.6	Reorganisation als pragmatische Problemlösung	44

2 Verantwortungsteilung zwischen Senatsverwaltung und Servicegesellschaften 46

2.1 Einige theoretische Annahmen zu staatlicher Governance 46
2.1.1 Begriff der Governance 47
2.1.2 Überschneidung staatlicher und privater Verantwortungssphären 48

2.2 Status und Aufgaben der Servicegesellschaften 50
2.2.1 Politische Initiierung und wirtschaftliche Abhängigkeit 50
2.2.2 Staatsnaher Charakter der institutionellen Förderung 51
2.2.3 Rechtsstatus als Treuhänder und beliehene Unternehmen 53
2.2.4 Regionale und sektorale Zuständigkeiten 53
2.2.5 Allgemeines Aufgabenprofil 55
2.2.6 Aufgabenschwerpunkt nach der Wiedervereinigung 58
2.2.7 Vielfalt der arbeitsmarktpolitischen Programme 60

2.3 Staatliche Gewährleistungs- und private Umsetzungsverantwortung 62
2.3.1 Verantwortungsteilung beim Modell der Servicegesellschaften 62
2.3.2 Contracting-out arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen 64
2.3.3 Binnenverhältnis und die weite Welt der kooperierenden Akteure 66

3 Von Netzwerkern und Brückenbauern 68

3.1 Kooperation als Kodetermination, Kofinanzierung und Koproduktion 68
3.1.1 Kodetermination 69
3.1.2 Kofinanzierung 72
3.1.3 Koproduktion 73

3.2 Good Public Governance 74
3.2.1 Normative Dimension der Zusammenarbeit 74
3.2.2 Strategische Dimension der Zusammenarbeit 76
3.2.3 Sonderrolle des Staates 77

3.3	Rollen der Servicegesellschaften	79
3.3.1	Koproduktion im Mehrebenensystem	79
3.3.2	Politikberatung, Programmentwicklung und Initiierung von Modellprojekten	80
3.3.3	Zusammenarbeit mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren	83
3.3.4	Koproduktion und Kofinanzierung bei AGH-Maßnahmen	84
3.3.5	Intermediär bei der Koordination der AGH-Maßnahmen	85
3.3.6	Koproduktion in Dienstleistungs- und Trägernetzwerken	87
3.3.6.1	Bezirkliche Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit	89
3.3.6.2	Philosophie des lokalen Ansatzes	92
3.3.6.3	Ideengeber, Moderator und Fördermittelmakler	94
3.4	Servicegesellschaften als Intermediär und Multi-Level-Broker	96
4	**Kontrollierbarkeit der Servicegesellschaften**	**101**
4.1	Kontrollierbarkeit externer Dienstleister	101
4.1.1	Hierarchie-Mythos in der theoretischen Diskussion?	102
4.1.2	Voraussetzung der Externalisierung	103
4.1.3	To make or to buy? – Weder noch!	105
4.2	Position des Berliner Landesrechnungshofs	106
4.2.1	Sonderbericht aus dem Jahre 1997	106
4.2.2	Politische Reaktion auf den Sonderbericht	107
4.2.3	Jahresberichte 2001/2002	109
4.3	Kontrollsystem beim Modell der Servicegesellschaften	111
4.3.1	Programmumsetzung aus einer Hand	111
4.3.2	Fachaufsicht der Senatsverwaltung	112
4.3.3	Verfahrensvielfalt bei der Programmumsetzung	114
4.3.4	Standardmäßige Kontrollinstrumente in der Leistungskette	115
4.3.4.1	Berichtspflicht	115
4.3.4.2	Externe Wirtschaftsprüfung	117
4.3.4.3	Vor-Ort-Kontrollen	118
4.3.4.4	Kontrollen durch andere öffentliche Einrichtungen	119

4.3.4.5 Kontrollen durch Fördermittelempfänger und Netzwerkpartner 119

4.4 Ergänzungsmöglichkeiten des Berliner Kontrollsystems 120

5 Effizienz und Spezifität 123

5.1 Ansatz der Transaktionskostenökonomie 123
5.1.1 Effizienzkriterium 124
5.1.2 Transaktionskosten 125

5.2 Kosten der arbeitsmarktpolitischen Programmumsetzung 126
5.2.1 Effizienzbewertung externer Dienstleister 126
5.2.2 Kosten der Servicegesellschaften 127
5.2.3 Dokumentation und Messbarkeit von Transaktionskosten 128

5.3 Vergleich von Governance-Formen 130
5.3.1 Zukünftige Anpassungsfähigkeit und Effizienz 130
5.3.2 Modellannahmen 131
5.3.3 Transaktionseigenschaften 134

5.4 Transaktionseigenschaften der arbeitsmarktpolitischen Programmimplementation 135
5.4.1 Spezifität von Investitionen 135
5.4.2 Mustervoraussagen für die Wahl der Organisationsform 137

5.5 Investitionsspezifität bei der arbeitsmarktpolitischen Programmumsetzung 139
5.5.1 Standortspezifität 140
5.5.2 Sachkapitalspezifität 141
5.5.3 Personalspezifität 141
5.5.3.1 Qualifikation der Mitarbeiter 141
5.5.3.2 Personalbedarf Anfang der 90er-Jahre 142
5.5.3.3 Anpassung der Personalkapazitäten 143

5.6 Investitionsspezifität und Berliner Organisationsoptionen 145

6 Governance-Mix im Modell der Servicegesellschaften 147

6.1 Häufigkeit der Transaktionen 147
6.1.1 Interne Transaktionen 149
6.1.1.1 Interne Koordination in öffentlichen Verwaltungen 149
6.1.1.2 Ergebnisse der Berlin-Studie 150
6.1.1.3 Expertenkommission für Staatsaufgabenkritik 152
6.1.1.4 Schlussfolgerungen des Senats 153
6.1.1.5 Servicegesellschaften und Landesstrukturanstalt 154
6.1.2 Auftraggeber-Auftragnehmer-Transaktionen 154
6.1.3 Transaktionen auf der Ebene der Fördermittelempfänger 156
6.1.4 Transaktionen im Implementationsnetzwerk 157

6.2 Unsicherheit von Transaktionen 159

6.3 Transaktionseigenschaften im Vergleich der Organisations-Optionen 160

6.4 Qualität, Governance-Mix und Effizienz 162
6.4.1 Mix of Modes – Die Mischung macht's 162
6.4.2 Qualitätskriterien 164
6.4.3 Modell der Servicegesellschaften als Governance-Mix 165

6.5 Effizienz des Modells der Servicegesellschaften 171

7 Wandel der Beauftragungsformen 174

7.1 Institutionellen Förderung – Leistungsvertrag – Ausschreibung 174

7.2 Staatliches Kontraktmanagement in der Theorie 175
7.2.1 Unvollständige Verträge 175
7.2.2 Informationsasymmetrien und Kontrollverlust 177

7.3 Institutionelle Förderung der Servicegesellschaften 179
7.3.1 Fehlbedarfsfinanzierung 179
7.3.2 Haushalts- und Wirtschaftsplan 180
7.3.3 Kontrollierbarkeit der Finanzen 181
7.3.4 Bewertung der institutionellen Förderung 182
7.3.4.1 Anbahnung und Verhandlung 182
7.3.4.2 „Softe“ Aufgabenbeschreibung 184
7.3.4.3 Bestandssicherheit 185

7.4 Beauftragung per Leistungsvertrag 186
7.4.1 Finanzierungsbedingungen 186
7.4.2 Gewinnerzielung und Deckungsrisiko 188
7.4.3 Verhandlungssituation 189
7.4.4 Steuerung der Vergütungshöhe 191
7.4.5 Von der institutionellen Förderung zum Leistungsvertrag 192
7.4.5.1 Steuerungslogik 192
7.4.5.2 Anreizsystem 196

7.5 Europaweite Ausschreibung und ARGE Servicegesellschaften 198
7.5.1 Ausschreibungswettbewerb 198
7.5.2 ARGE Servicegesellschaften 200

8 Alternative Ausschreibungsmodelle 203

8.1 Gestaltung von Ausschreibungen 203

8.2 Ausschreibungsorganisation und Transaktionskosten 204
8.2.1 Bezirksbezogene Ausschreibung 205
8.2.2 Ausschreibung von Teilaufgaben bzw. Aufgabenmodulen 205

8.2.3 Landesweite Ausschreibung 206

8.3 Senkung von Transaktionskosten 207

8.4 Förderung der Beteiligungschancen im Ausschreibungsverfahren 208
8.4.1 Empfehlungen aus der Theorie 208
8.4.2 Vereinfachung und Transparenz 210
8.4.2.1 Landesweite Ausschreibung 210
8.4.2.2 Ausschreibung von Teilaufgaben 211
8.4.2.3 Bezirksbezogene Ausschreibung 211

8.4.3 Vertragsdauer und Auftragsvolumen 212

8.4.4 Spezifizierung der ausgeschriebenen Aufgaben 212
8.4.4.1 Rechtliche Regelungen und Verfahren 212
8.4.4.2 IT-basierte Programmumsetzung 213
8.4.4.3 Gestaltbare Aufgabenbestandteile 213

8.5 Bewertung der Ausschreibungsvarianten 214
8.5.1 Landesweite Ausschreibung 214
8.5.2 Bezirksbezogene Ausschreibung 214
8.5.3 Ausschreibung von Teilaufgaben 218
8.5.3.1 Entwicklung von Programmdatenbanken 218
8.5.3.2 Inhouse oder Vergabe an externe Dritte 221
8.5.3.3 Management der Abhängigkeit von Dienstleistern 223
8.5.3.4 Berliner Fallbeispiel 224

9 Zusammenfassung 227

Literaturverzeichnis 232

Einleitung

Das Credo des aktivierenden Staates lautet, öffentliche Aufgaben nur dann selbst zu erbringen, wenn kein anderer gesellschaftlicher Akteur diese besser erfüllen kann bzw. sie sich in keiner alternativen Organisationsform effizienter und effektiver erledigen lassen. Auf der Basis dieser Philosophie steht dem Staat eine ganze Bandbreite unterschiedlicher Optionen zur Verfügung, um die Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben auszugestalten. Die staatliche Eigenerstellung und die Privatisierung stellen nur die äußersten Pole eines Spektrums vielfältiger Zwischenlösungen dar. Dieses reicht von intermediären, privaten oder (halb-)staatlichen Organisationsformen über Public Private Partnerships und vernetzte Koproduktionen bis hin zur gesellschaftlichen Selbstregulierung. Dieser Handlungs- und Entscheidungsspielraum bei der Konzeption der Erledigung öffentlicher Aufgaben ist verbunden mit der normativen Forderung an die staatlichen Repräsentanten, ihre Gestaltungsverantwortung aktiv wahrzunehmen, um die jeweils angemessenen Problemlösungen zu finden.

Der Rückgriff auf ein breit gefächertes Angebot institutioneller Lösungen hat einen Pluralisierungsprozess im öffentlichen Sektor ausgelöst. Der Staat als alleiniger Erbringer öffentlicher Leistungen ist die Ausnahme, die Verantwortungsteilung mit privaten und gesellschaftlichen Akteuren die Regel geworden. Der Umfang der Einbindung nicht staatlicher Organisationen auf allen Ebenen des politischen und administrativen Systems, in allen Etappen des Politikprozesses und bei der konkreten Erbringung öffentlicher Aufgaben ist beträchtlich. Die Partizipation privater Dienstleister kann alle Bereiche der Politikentwicklung und -produktion, der Umsetzung politischer Programme und deren Evaluation betreffen. Sie sind dabei sowohl an der Vorbereitung politischer Entscheidungen, der Ausarbeitung einzelner Maßnahmen als auch an ihrer Implementation beteiligt.

Die vorliegende Arbeit diskutiert die Annahmen politologischer, soziologischer und ökonomischer Institutionentheorien bzw. Governance-Ansätze, die die veränderten Rahmenbedingungen und Handlungsformen staatlicher Aufgabenerledigung untersucht haben. Ziel der Analyse ist die Präzisierung der Folgen der Einbindung privater Akteure bzw. Dienstleister anhand der Entwicklung der Umsetzungsstrukturen der Berliner Arbeitsmarktpolitik seit der deutschen Wiedervereinigung. Die Berliner Se-

natsverwaltung für Arbeit initiierte im Jahr 1991 die Gründung sogenannter Servicegesellschaften. Diese waren fortan für die Umsetzung der Mehrzahl der arbeitsmarktpolitischen Landesprogramme zuständig und auch in die konzeptionelle Weiterentwicklung der Programmpolitik eingebunden. Anhand des gewählten Fallbeispiels lassen sich alle Facetten des Wandels der Erbringung öffentlicher Aufgaben verdeutlichen.

Unter der Annahme, dass dem Staat grundsätzlich verschiedene Organisationsoptionen zur Verfügung stehen und diese Wahlmöglichkeit auch für den Berliner Senat galt, stellt sich die Frage, welche Gründe für die Wahl der Einbindung externer Dienstleister sprechen. Zu ihrer Beantwortung sind die konkrete Problemlage, die institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Präferenzen und Leitbilder der politischen Akteure zu bestimmen (Kapitel 1).

Wenn die grundsätzliche Entscheidung für die Einbindung nicht staatlicher Organisationen in den Politik(umsetzungs)prozess getroffen ist, muss die Festlegung der Inhalte und der Form der privaten Mitwirkung sowie ihres rechtlichen und finanziellen Rahmens erfolgen. In Governance-Ansätzen wird die These vertreten, dass die Verantwortungsteilung mit nicht staatlichen Akteuren zu Grenzüberschneidungen zwischen dem klassisch staatlichen und dem privaten Bereich führe. Diese Annahme wird durch die Untersuchung des Status, der Rollen, der Finanzierungsbedingungen, des Aufgabenprofils und des Handlungskontextes der Servicegesellschaften geprüft (Kapitel 2).

Neben der Senatsverwaltung und den Servicegesellschaften sind weitere arbeitsmarktpolitische Akteure an der Umsetzung der Landesarbeitsmarktpolitik beteiligt. Die Interdependenzen und Kooperationen zwischen diesen sollen untersucht werden, um den koproduktiven Charakter der Programmimplementation zu bestimmen. Dabei steht die Rolle und das Beteiligungsspektrum der Servicegesellschaften am Policy-Prozess im Blickpunkt (Kapitel 3).

Die umfassende Einbindung privater Organisationen ruft in Theorie wie Praxis die Frage nach ihrer Kontrollierbarkeit auf den Plan. Dahinter steht oftmals die Vermutung, dass die verwaltungsinterne Aufgabenerledigung eine höhere Gewähr gegen

opportunistische Nutzenmaximierung biete als die Beauftragung externer Dritter. Die Gründe hierfür werden unter anderem im Ethos des öffentlichen Dienstes sowie in der höheren Dichte und Leistungsfähigkeit von Kontrollsystemen innerhalb der „eigenen“ Organisation gesehen. Die grundsätzliche Unterstellung von Kontrollvorteilen bei der internen Aufgabenerledigung trifft graduell wohl zu, reicht aber als alleiniges Kriterium zur Beurteilung der Verlässlichkeit der Aufgabenerledigung nicht aus. Gerade die Übertragung der kompletten operativen Aufgabenverantwortung an die kleinen Servicegesellschaften, die als One-Stop-Agencies für alle Etappen der Programmumsetzung verantwortlich sind, könnte die Kontrolle eventuell sogar vereinfachen.

Unabhängig davon, welche der genannten Annahmen richtig ist, kommt es angesichts der Realität koproduktiver Politikprozesse in der Praxis darauf an, angemessene Kontrollsysteme für verschiedene Organisationsformen einzurichten. Bei der Konzeption und Durchsetzung entsprechender Verfahren ist wiederum die Gestaltungsverantwortung der staatlichen Akteure gefordert. Auf die allgemeine Postulierung von angeblichen Kontrollvorteilen spezifischer Organisationsformen kann sich ein Staatsvertreter jedenfalls nicht kontextblind berufen (Kapitel 4).

Ein weithin akzeptiertes Argument für die Beauftragung eines privaten Dienstleisters wäre der Nachweis höherer Kosteneffizienz im Vergleich zur staatlichen Verwaltung. Die Transaktionskostenökonomie geht von der Hypothese aus, dass stets die effizienteste unter den realisierbaren Organisationsformen gewählt wird. Unter Anwendung der Modellannahmen der Transaktionskostenökonomie wird analysiert, ob, und wenn ja, inwiefern das Modell der Servicegesellschaften in diesem Sinn Effizienzvorteile gegenüber den anderen Organisationsoptionen besitzt (Kapitel 5 und 6).

Im Rahmen des Kontraktmanagements bestimmt der staatliche Auftraggeber wesentlich das Anreiz- und Kontrollsystem der Aufgabenerledigung durch den privaten Dienstleister. Eine Analyse der unterschiedlichen Beauftragungsformen der Servicegesellschaften sowie ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile bzw. Effekte belegt die Gestaltungsverantwortung der staatlichen Akteure (Kapitel 7).

Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen durch (europaweite) Ausschreibungsverfahren ist ab Erreichen des gesetzlich festgeschriebenen finanziellen Grenzwertes Pflicht. Diese Regel gilt ebenfalls für arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen. Die Diskussion unterschiedlicher Varianten, wie der Auftrag der Servicegesellschaften ausgeschrieben werden könnte, soll aufzeigen, dass der Staat bereits durch die Ausschreibungskonzeption und die Definition der zu vergebenden Aufgabenbestandteile deutlichen Einfluss auf die Kontextbedingungen der späteren Aufgabenerledigung nimmt (Kapitel 8).

Das Berliner Modell der Servicegesellschaften existiert seit 15 Jahren. In dieser Zeit hat es auf der Ebene der Beauftragungsformen und der Finanzierung, aber auch bei den hiermit verbundenen institutionellen und vertraglichen Anreizbedingungen einen Wandel durchlaufen. Daher bietet es für Theorie wie Praxis einen reichen Fundus an Beispielen und Erfahrungen, wie die Zusammenarbeit mit privaten Dienstleistern im Feld der Arbeitsmarktpolitik gestaltet werden kann und welche Chancen und Risiken dabei zu beachten sind.

1 Einführung der Servicegesellschaften

1.1 Erklärungsansätze für Reorganisationen im öffentlichen Sektor

Mit der Gründung der Servicegesellschaften wurde in der Wendezeit ein neuer Organisationstypus in die Berliner Arbeitsmarktpolitik eingeführt. Damit lag die Verantwortung für die Umsetzung der Landesförderprogramme nunmehr weitestgehend bei privaten Unternehmen. Die Reorganisationen im öffentlichen Sektor werden im Folgenden im Kontext von

- Strukturanpassungen an veränderte soziale, politische oder ökonomische Umweltbedingungen („Environmental Dependency"),
- intendierten Prozessen, die vorab definierten Zielen folgen („Purposive Models of Reform") oder
- institutionellen Rahmenbedingungen[1], die Entwicklungspfade vorgeben und die Leitbilder der Akteure prägen,

debattiert.[2]

In Bezug auf die Einführung der Servicegesellschaften wird in der vorliegenden Arbeit die These vertreten, dass der in Berlin unmittelbar nach der Wiedervereinigung einsetzende strukturelle Wandel und der rasche Anstieg der Arbeitslosigkeit zwar Auslöser der Reorganisation der Landesarbeitsmarktpolitik waren, dass diese Faktoren ihre Zielrichtung aber nicht bestimmt haben. Die Übertragung der Umsetzungsverantwortung auf private Organisationen ist vielmehr im Zusammenhang mit den Interessen und den Leitbildern der maßgeblichen Senatspolitiker sowie den Hand-

[1] North versteht unter Institutionen „[…] jegliche Art von Beschränkung, die Menschen zur Gestaltung menschlicher Interaktion ersinnen" (North 1992: 4). „Institutionelle Beschränkungen umfassen sowohl das, was dem einzelnen zu tun untersagt ist, als gelegentlich auch die Voraussetzungen, unter denen gewisse Personen bestimmte Tätigkeiten vornehmen dürfen. Nach dieser Definition sind sie also der Rahmen für menschliche Interaktion. Sie entsprechen ganz genau den Spielregeln im Mannschaftssport" (ebd.). Die Unterscheidung von Institutionen und Organisationen macht sich an den handelnden Akteuren fest. „Institutionen einschließlich der daran beteiligten Personen nennt man Organisationen" (Richter/Furubotn 1999: 8, mit Verweis auf North 1992). Allgemein können formgebundene formale Organisationen (u. a. Unternehmen, Gemeinderat, Verwaltungsbehörde, Universitäten) und formgebundene informelle Organisationen, wie z. B. die Marktgemeinschaft, unterschieden werden (vgl. ebd.).

[2] Vgl. Peters 1994. Die drei Erklärungsstränge weisen Überschneidungen auf. So wird die Zielfestlegung im intentionalen Modell u. a. auch von den Leitbildern der Akteure beeinflusst. Die Auswirkungen veränderter Umweltbedingungen hängen von den institutionellen Rahmenbedingungen ab.

lungsspielräumen innerhalb der gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen zu sehen. Bei der Bewertung der Entscheidungsoptionen und der Gestaltung des Einführungsprozesses hatte die schnelle und effektive Implementation der beschlossenen arbeitsmarktpolitischen Programme und Maßnahmen für den Berliner Senat oberste Priorität. Die gewählte Organisationsform sollte möglichst kurzfristig arbeitsfähig sein, um sichtbare Erfolge und Ergebnisse präsentieren zu können.

1.2 Arbeitsmarktpolitische Problemlage nach der Wiedervereinigung

1.2.1 Strukturwandel in Berlin

Unmittelbar nach der Wiedervereinigung stieg die Arbeitslosigkeit im Ostteil der Stadt von 43 585 (6,1 %) im September 1990 auf 79 354 (11,1 %) im April 1991. Die Zahl der Kurzarbeiter erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 69 794 auf 89 604.[3] Zusätzlich befanden sich „[...] 30.000 Mitarbeiter/innen aus ehemaligen Verwaltungseinrichtungen [der DDR, Anm. d. Verf.] in der Warteschleife“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1991b: 2) und die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Ostberlin nahm von Juli 1990 bis Februar 1991 von 2 800 auf 15 458 zu.[4]

Die Produktqualität der Ostberliner Unternehmen war gegenüber der westlichen Industrie nicht wettbewerbsfähig. Im Zuge der Währungsunion stiegen ihre Arbeitskosten zudem weit über das Niveau der osteuropäischen Konkurrenz, sodass diese Märkte wegbrachen. Der Niedergang der Ostberliner Unternehmen konnte in den ersten Monaten nach der Wiedervereinigung noch durch einen kurzfristigen Anstieg der Beschäftigung in Westberlin aufgefangen werden. In Gesamtberlin waren im Jahr 1991 durchschnittlich 197 953 Menschen[5] (10,6 %) arbeitslos. Im Jahr 1992 waren es bereits 207 058 (12,4 %) und im Jahre 1994 – nach einem leichten Rückgang – erfasste die Statistik 210 130 (13,2 %) Personen ohne Beschäftigung.[6]

[3] Vgl. Leistungsbilanz der Berliner Servicegesellschaften 1993.
[4] Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1991b: 2.
[5] Vgl. Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg 2003: 100. Die angegebenen %-Zahlen der Arbeitslosen beziehen sich auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen.
[6] Vgl. ebd. Die Berliner Arbeitslosenquote verharrt seither auf konstant hohem Niveau von rd. 16 %.

Die mittelfristigen Folgen des Strukturwandels waren für Berlin umso problematischer, als auch die Westberliner Unternehmen ohne Sondersubventionen im nunmehr offenen Wettbewerb nicht bestehen konnten.[7] Der Mauerbau und die Isolierung Westberlins hatten bereits in den 60er- und 70er-Jahren durch den Wegzug der Industrie und der Banken[8] zu einem ersten Strukturwandel geführt. Die Unternehmenszentralen der großen Konzerne waren schon damals bis auf wenige Ausnahmen – die bekannteste ist Schering – nach Westdeutschland verlagert worden. Auch die strategischen und technologischen Schlüsselbereiche der Produktion von Großunternehmen und Konzernen wie Siemens, AEG, Borsig und Telefunken waren in den alten Bundesländern angesiedelt. Die im Vergleich zur Mauerstadt Berlin günstigeren wirtschaftlichen Rahmen- und Handelsbedingungen hatten für die westdeutschen Standorte den Ausschlag gegeben. Die gesellschaftlichen Eliten und Ideengeber hatten im Zuge dieser Entwicklung die Stadt in Richtung Westen verlassen, wo nunmehr die neuen Macht- und Entscheidungszentralen entstanden.[9]

Ein hoher Anteil der Westberliner Arbeitslosen verfügte über keine Facharbeiterausbildung. Nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte mit der Berlinförderung eine steuerliche Subventionierung der Verlagerung von Produktionsstandorten in die Stadt.[10] Diese Politik der „verlängerten Werkbank“ war die einzig aussichtsreich erscheinende Möglichkeit, überhaupt Unternehmen in der Stadt zu halten oder neue anzuziehen. Die dadurch gesicherten bzw. gewonnenen Arbeitsplätze waren vor allem im traditionellen Produktionsbereich angesiedelt, in dem zu einem hohen Anteil an- und ungelernte Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung beschäftigt waren. Spitzentechnologie und Innovation bildeten in der Westberliner Wirtschaft die Ausnahme. Dementsprechend waren im Westteil der Stadt nach dem Ausklingen des kurzfristigen vereini-

[7] Winkler, Siedler, Reimers und Rolfink haben auf die historischen Ursachen der deutschen Teilung hingewiesen, die die Situation Berlins nach 1989 nachhaltig geprägt haben (Biedenkopf/Reimers/Rolfink 2003).
[8] Vgl. Siedler 2003: 66.
[9] Vgl. Winkler 2003.
[10] Die Politik der Hochsubventionierung galt vor der Wiedervereinigung für West- wie auch für Ostberlin. Sie (re-)produzierte Strukturen, die durch das Budget der Stadt nicht finanzierbar waren. „Nach dem zweiten Weltkrieg stieg die Bundeshilfe von 600 Mio. DM im Jahr 1952 auf 12,5 Mrd. DM im Jahr des Mauerfalls und machte somit 52,7 % des Westberliner Haushalts aus. In ähnlicher Entwicklung stieg die Unterstützung Ostberlins durch den Staatshaushalt der DDR bis 1989 mit 4,6 Mrd. Ostmark auf über 50 % der dortigen Ausgaben an“ (Reimers/Rolfink 2003: 33). Die kontinuierliche Gewährung und Erhöhung von externen Finanzhilfen begünstigte in West- und Ostberlin die Entwicklung einer Empfängermentalität bei politischen Akteuren und der Bevölkerung, die nach der Wiedervereinigung nur langsam einem nüchternen Blick auf die finanzielle Lage der Stadt weicht.

gungsbedingten Beschäftigungsbooms vornehmlich Geringqualifizierte von Arbeitslosigkeit betroffen, die kaum auf alternative Arbeitsplätze vermittelt werden konnten.

Unmittelbar nach der Wiedervereinigung war der Ostteil Berlins allerdings ungleich stärker vom Niedergang der Wirtschaft und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen. Die Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen wies im Jahre 1991 darauf hin, dass die „[...] strukturell bedingte Arbeitslosigkeit in den östlichen Stadtbezirken quer durch alle Bevölkerungsschichten geht“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1991b: 2).[11]

Auch der damalige Sprecher des Landesarbeitsamtes zeichnete ein vergleichbares Bild der unterschiedlichen arbeitsmarktlichen Entwicklungen in der Stadt:

> Zum einen führt der Strukturwandel in Ostberlin zwangsläufig zum Abbau von unrentablen Arbeitsplätzen. Andererseits habe vor allem der Konsum-Boom im Westteil der ohnehin schon guten Konjunktur noch einen kräftigen Impuls verliehen. Dadurch seien im Verlaufe des Jahres besonders in den Bereichen des Handels, der Dienstleistungen und des Handwerks über 50.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstanden, die zum Großteil von Pendlern aus dem Osten besetzt werden. (Berliner Zeitung 09. 01. 1991)

1.2.2 Umsetzungsressourcen für arbeitsmarktpolitische Förderprogramme

Die Bundesanstalt für Arbeit stellte „[...] für die östlichen Stadtbezirke für die Jahre 1991/1992 aus eigenen Mitteln und aus Mitteln des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost (GAO) rund 30.000 ABM-Förderungen zur Verfügung. Gerechnet auf einjährige Maßnahmen bedeutete dies, dass 900 Mio. DM für zusätzliche Beschäftigung und 300 Mio. DM für Sachkosten zur Verfügung“ (Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1993: 5) standen.

Trotz der vorhandenen Fördermittel in den Arbeitsämtern und der steigenden Arbeitslosenzahlen verharrte die Anzahl der initiierten Maßnahmen in den Jahren 1990 und

[11] Im Wettbewerb um die verbliebenen Arbeitsplätze in Berlin hatten die in der Regel gut ausgebildeten Arbeitslosen aus Ostberlin höhere Vermittlungschancen als die Geringqualifizierten und Angelernten aus Westberlin. Das zeigt sich noch heute, 15 Jahre nach der Wiedervereinigung, an den niedrigeren Arbeitslosigkeitsraten in den ehemals Ostberliner Stadtbezirken.

1991 jedoch auf niedrigem Niveau. Die zur Verfügung stehenden Mittel wurden unzureichend abgerufen. So waren beispielsweise im Einzugsgebiet des Arbeitsamtes Berlin-Ost, damals zuständig für die Berliner Bezirke Marzahn, Hellersdorf und Hohenschönhausen, 1991 9 000 ABM-Stellen finanzierbar, von denen im Juli nur 780 Stellen besetzt und 1 000 im Antragsverfahren waren. Die Arbeitsämter konnten den Aufbau der notwendigen Trägerstrukturen und eine zügige Implementation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht kurzfristig sicherstellen. Ihre vorhandenen Beratungs- und Umsetzungsressourcen reichten zur Bewältigung des gewachsenen Aufgabenvolumens und zur sachgemäßen Maßnahmenplanung und -initiierung entsprechend der vorhandenen Programmmittel nicht aus. Die Senatsverwaltung für Arbeit verfügte nicht über ausreichende organisatorische Kapazitäten, um die Konzeption und Antragstellung von Maßnahmen zu unterstützen. Ohnehin war es im Jahr 1990 noch ungeklärt, wie weitgehend sich das Land Berlin aktiv in der Arbeitsmarktpolitik engagieren wollte.

1.3 Berliner Landesarbeitsmarktpolitik

1.3.1 Strukturwandel als Legitimationsrisiko

Lipset bringt den Zusammenhang zwischen der Legitimität und den Antworten, die die Politik auf die Krisensituationen und die Herausforderungen ihrer Zeit findet, treffend auf den Punkt:

> Die Legitimität ist vorhanden, wenn es dem System gelingt, im Volke die Überzeugung zu schaffen und zu erhalten, dass die bestehenden politischen Institutionen für die Gesellschaft die bestmöglichen sind. Das Ausmaß der Legitimität demokratisch politischer Systeme hängt daher weitgehend davon ab, wie sie die gesellschaftsspaltenden historischen Kardinalprobleme gelöst haben. (Lipset 1962: 70)

Der beschriebene Strukturwandel stellte in dieser Hinsicht für den Berliner Senat ein Legitimationsrisiko dar. Nüchtern betrachtet war die Situation sicher nicht mit einer existenzbedrohenden Naturkatastrophe zu vergleichen. Die von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen konnten sich finanziell auf eine soziale Absicherung verlassen

und für politische Gegenmaßnahmen standen Finanzmittel zur Verfügung. Insofern hatte das politische System ganz im Sinne Lipsets Vorsorgemaßnahmen eingeleitet, um den wirtschaftlichen Abschwung als Folge des Vereinigungsprozesses sozial abzufedern. Vorrangig ausschlaggebend für das Krisenempfinden in dieser Zeit war jedoch das Zusammentreffen der steigenden Arbeitslosigkeit mit dem Vereinigungsprozess. Es bestand die Gefahr, dass die Bürger der ehemaligen DDR den persönlich erlebten Verlust des sozialen Status mit der neu eingeführten demokratischen Gesellschaftsform verknüpften und so das Vertrauen in die bundesrepublikanischen Institutionen verloren.

Statt des erhofften Wirtschaftsbooms – der lediglich ein Strohfeuer blieb – setzte der Niedergang der Industriestrukturen ein. Die Ostberliner Bevölkerung sollte sich einerseits in einer neuen Gesellschaftsordnung einleben und musste andererseits die drohende und in Zigtausenden von Fällen auch wirklich eintretende Arbeitslosigkeit bewältigen. Bei den Betroffenen löste diese Situation nicht selten große Verunsicherung, Enttäuschung und auch Zorn aus, zumal es das Phänomen Arbeitslosigkeit in der DDR offiziell nicht gegeben hatte. Die staatlichen Sozialleistungen, die formal gesichert waren, konnten diese Stimmungslage nicht grundsätzlich ändern, insbesondere konnten sie den Wert eines Arbeitsplatzes nicht ersetzen..

Die zunächst ungleichgewichtige wirtschaftliche Entwicklung in Ost- und Westberlin als typisches Berliner Krisenkennzeichen stellte die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit des Vereinigungsprozesses zusätzlich infrage. Der einseitige Niedergang der alten DDR-Industriestrukturen machte die Bürger aus den neuen Bundesländern augenscheinlich zu Verlierern der Wiedervereinigung bzw. zu Bürgern zweiter Klasse.
Die rapide steigende Arbeitslosigkeit im Zuge des strukturellen Wandels und die besonders sensible Situation der Nachwendezeit setzte den Berliner Senat bei der Implementation seiner arbeitsmarktpolitischen Strategie unter erheblichen Zeit- und Handlungsdruck.[12] Die unzureichende Programmumsetzung und die mangelnde Bindung der zur Verfügung stehenden Fördermittel waren geeignet, das Vertrauen in die Kompetenz und Problemlösungsfähigkeit der staatlichen Institutionen und Akteure nachhaltig zu beschädigen. Das zur Verfügung stehende Zeitfenster für die Ausarbeitung und Entscheidung von politischen Maßnahmen war äußerst klein. Die Landes-

[12] Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Vereinigungsprozess der Stadt in den ersten Jahren in allen Politikfeldern die zeitnahe Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen erforderte.

politiker mussten kurzfristig handeln und eine arbeitsmarktpolitische Strategie entwickeln und umsetzen, um den Erwartungen der Bevölkerung gerecht zu werden. Erschwerend kam hinzu, dass der Strukturwandel äußerst rasch aufgetreten war und sowohl die politischen Akteure als auch die nachgelagerte Verwaltung weitestgehend unvorbereitet traf. Folglich lagen keine Standardlösungen „in der Schublade".

Alle Elemente dieser Krise zusammengenommen, standen die Legitimation und das Ansehen des Berliner Senats auf dem Spiel.

1.3.2 Problemwahrnehmung der politischen Akteure Berlins

Im Jahr 1991 regierte in Berlin eine große Koalition aus CDU und SPD. Die Untersuchung der politischen Debatten zur Arbeitsmarktpolitik, insbesondere unter den verantwortlichen Senatspolitikern, zeigt, dass sich diese der destabilisierenden Folgen einer weiteren Verschärfung der arbeitsmarktpolitischen Krise bewusst waren. Die hohe Arbeitslosigkeit in (Ost-)Berlin wurde von CDU und SPD, den damals stärksten Parteien, die nach der Wiedervereinigung die Landesregierung unter Eberhard Diepgen stellten, gleichermaßen als Bedrohung des sozialen Friedens bewertet. Bei den Annahmen bezüglich der Dauerhaftigkeit der hohen Arbeitslosigkeit gab es zwar durchaus unterschiedliche Vorstellungen, weitgehende Einigkeit herrschte aber darüber, dass eine arbeitsmarktpolitische Programmatik des Landes Berlin sowie organisatorische Maßnahmen zu ihrer Umsetzung zügig zu entwickeln seien.[13]

[13] Das Ausmaß der vereinigungsbedingten Anforderungen und der Kosten für die kommende Generation lässt sich an der Schuldenentwicklung des Landes Berlin ablesen: „Die Verschuldung Berlins betrug 1991 noch 9,3 Mrd. €. Sie liegt Ende 2003 bei 51,1 Mrd. € und wird in den Folgejahren – selbst bei großen Sparanstrengungen – enorm ansteigen. Die Pro-Kopf-Verschuldung hat sich von 1991 (2.700 €) bis heute (14.000 €) mehr als verfünffacht. Die jährlichen Zinszahlungen stiegen in diesem Zeitraum von 537 Mio. € […] auf 2,4 Mrd. € […] an" (Reimers/Rolfink 2003: 27 f., mit Bezug auf eine Projektion des Berliner Schuldenstands der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin aus dem Jahr 2003). Die Berliner Senatsverwaltung für Finanzen prognostiziert für das Jahr 2020 einen Schuldenstand des Landes in Höhe von 195 Mrd. € (ebd.).
Diese Verschuldungssituation hat viele Ursachen. Hier soll nicht der Eindruck entstehen, sie sei Folge einer verfehlten bzw. zu kostspieligen Landesarbeitsmarktpolitik. Dr. Hassemer und die CDU-Fraktion führen als Gründe für die Haushaltsnotlage des Landes Berlin u. a. an: „die Politik in Ost- und Westberlin vor der Vereinigung, potenzielle Arbeitslosigkeit durch marktwirtschaftlich nicht tragfähige Strukturen zu verdecken, die gleichermaßen beispiellose wie politisch gewollte Subventionierung der Berliner öffentlichen Haushalte und der Unternehmen/Betriebe in beiden Stadthälften, die langfristigen Finanzierungszusagen aufgrund der auch teilungsbedingten Westberliner Wohnungsbauförderungspolitik, die zu weit überhöhten Baupreisen in Berlin führte und die Stadt noch heute nachhaltig be-

Bereits vor der offiziellen Wiedervereinigung wies der damalige Regierende Bürgermeister Walter Momper (SPD) in einer Sitzung am 10. Mai 1990 darauf hin, dass es ein politisch notwendiges Ziel sei, „[…] den Lebensstandard von Berlin (Ost) auf unser Niveau [West, Anm. d. V.] zu bringen“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1990a). Am 30. August 1990 betonte er die mittelfristig herausragende Bedeutung der hohen Arbeitslosigkeit, die „[...] das soziale Klima und die politische Debatte in Berlin für einige Jahre nachhaltig prägen“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1990b: 1954): würde.

Der SPD-Abgeordnete und Arbeitsmarktexperte Niklas fasste im September 1990 die arbeitsmarktlichen Perspektiven Berlins wie folgt zusammen:

> Dies alles bedeutet, dass diese am 3. Oktober wiedervereinigte Stadt in kurzen Zeitfristen mit einer Arbeitslosenzahl von 300.000 und mehr wird rechnen müssen. Das ist eine Herausforderung für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, wie wir sie seit den Wiederaufbaujahren um 1950 herum nicht mehr erlebt haben. (Abgeordnetenhaus von Berlin 1990c: 2027)

Auch für den ersten schwarz-roten Senat des wiedervereinigten Berlins war die Formulierung einer arbeitsmarktpolitischen Antwort auf den strukturellen Wandel ein zentrales Element der eigenen Politik. Beispielhaft sei an dieser Stelle Eberhard Diepgen zitiert, der in seiner Funktion als Regierender Bürgermeister die Gefährdung der gesellschaftlichen Stabilität benannte, die von der hohen Arbeitslosigkeit ausgehe.

> Der Mangel und der Abbau von Arbeitsplätzen bedrohen den sozialen Frieden, und für die Betroffenen ist der Arbeitsplatzverlust umso unverständlicher, als Arbeit für alle sichtbar auf der Straße liegt. (Abgeordnetenhaus von Berlin 1991a: 86)

Diepgen deutete mit dem Verweis auf das Unverständnis und die Enttäuschung in der Bevölkerung implizit auch den drohenden Legitimations- und Kompetenzverlust des Senats bzw. der Politik allgemein an, falls die Umsetzung einer angemessenen arbeitsmarktpolitischen Antwort misslingen sollte.

---

lastet, […] die schnelle Angleichung der Ostberliner Löhne und Gehälter an das Westberliner Niveau […], die drastische Rückführung der finanziellen Förderung Berlins durch den Bund trotz der neuen Belastungen und die Expansion der Ausgaben, die das Land vornahm, um im Vertrauen auf eine sich schnell bessernde wirtschaftliche Zukunft die Folgen der Teilung zu bewältigen“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 2005: 5 f.).

Die spezielle Konfliktsituation aus der anfänglich nur Ostberlin betreffenden ökonomischen Talfahrt wurde beispielsweise durch den arbeitsmarktpolitischen Experten der SPD-Fraktion, Dr. Niklas, thematisiert.

> [...] Denn in dieser Stadt findet dieser widersprüchliche, zwiespältige Prozess [Transformation als Schockanpassung, Anm. d. Verf.] innerhalb eines Gemeinwesens statt. Die Wirtschaft im wieder-vereinigten Berlin ist durch krass unterschiedliche Entwicklungen gekennzeichnet: in der westlichen Stadthälfte ein reales Wachstum von fünfeinhalb bis sechs Prozent, ein kräftiger Anstieg der erfassten Arbeitsplätze um 30.000 im Jahr 1990 – in der östlichen Stadthälfte die fast spiegelbildlich entgegen gesetzte Entwicklung. Bei aller Einsicht in unvermeidliche Anpassungsprozesse in den vor uns liegenden Jahren: Diese ungebremste Wucht der Schockanpassung kann gesellschaftlich nicht gut gehen. (Abgeordnetenhaus von Berlin 1991a: 90 ff.)

Die hier skizzierte Besonderheit des Vereinigungsprozesses von zwei Stadthälften mit zu Beginn ungleich verteilten Lasten verlangte von der Berliner Politik eine sensible und spürbare Reaktion. Das besondere Augenmerk des Senats galt der Wahrung der sozialen Balance zwischen Ost- und Westberlin. Die relativ einheitliche Problemwahrnehmung und -bewertung der in der Regierungsverantwortung stehenden Parteien sorgte dafür, dass die hohe Priorität der Arbeitsmarktpolitik unstrittig war. Für die verantwortlichen Politiker stand außer Frage, dass der Berliner Senat eine eigenständige Arbeitsmarktpolitik gestalten musste und an diesem Punkt nicht auf die Verantwortung des Bundes bzw. der Arbeitsämter verweisen oder gar dem Verzicht auf besondere arbeitsmarktpolitische Anstrengungen das Wort reden konnte. Aufgrund dieser hohen Übereinstimmung in Bezug auf die strategischen Politikziele konnte die arbeitsmarktpolitische Programmatik des Landes Berlin rasch entwickelt und entschieden werden.

1.3.3 Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm (ARP)[14]

Der Berliner Senat formulierte mit dem im April 1991 vorgelegten „Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm“ (ARP) unter dem Titel *Arbeitsplätze für Berlin* erstmalig nach der Wiedervereinigung die Ziele und Inhalte einer umfassenden Landesar-

[14] Abgeordnetenhaus von Berlin, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/327, April 1991b.

beitsmarktpolitik für die beiden vormals getrennten Stadthälften. Die sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen weiteten die programmpolitischen Anforderungen aus und erforderten eine sowohl umfangreiche als auch inhaltlich differenzierte Instrumentengestaltung. Das übergreifende Ziel des ersten ARPs war die sozialverträgliche Abfederung der Folgen des strukturellen Wandels.

Der Senat beabsichtigte mit seiner Politik die unterschiedlichen Lebensstandards in West- und Ostberlin auszubalancieren und zur Entspannung der Arbeitsmarktlage zunächst vor allem in den östlichen Stadtbezirken beizutragen.

> In Anbetracht der besonderen Dramatik der Arbeitsmarktlage im Ostteil der Stadt hat die Bewältigung der anstehenden Probleme dort selbstverständlich Vorrang. Es darf aber nicht übersehen werden, dass der Arbeitsmarkt im Westteil der Stadt durch Verdrängungseffekte finanzieller und personeller Art zusätzlich belastet wird. Es ist daher unabdingbar, eine jeweils angepasste, die ganze Stadt erfassende Arbeitsmarktpolitik zu initiieren, damit sich möglichst schnell gleiche Lebensbedingungen auf Westberliner Niveau entwickeln. (Abgeordnetenhaus von Berlin 1991b: 2)

Als ordnungspolitische Aufgabenstellung sollte die Landesarbeitsmarktpolitik einen „Beitrag […] zum Aufbau neuer marktgerechter Wirtschaftsstrukturen“ (ebd.) leisten und die Arbeitslosigkeit präventiv bekämpfen.[15] Der Integration von Sozialhilfeempfängern in Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen und der Förderung der Beschäftigung von Frauen wurde ein besonders hoher Stellenwert beigemessen.[16]

> Angesichts der Gefahr, dass Frauen in Krisenzeiten als erste vom Arbeitsmarkt verdrängt werden, wird das Augenmerk ganz besonders auf die Belange der weiblichen Erwerbstätigen gerichtet werden. Jede Maßnahme, jeder Programmteil ist auf die Wirksamkeit für die Arbeitsmarktchancen von Frauen zu überprüfen. (Abgeordnetenhaus von Berlin 1991b: 2)

[15] Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1991b: 2 f. Diese arbeitsmarktpolitische Zielstellung des Berliner Senats liegt im Trend der historisch gewachsenen Verantwortung staatlicher „Notfallhilfe“, so wie sie sich in den Sicherungssystemen und der Politik des demokratischen Wohlfahrtsstaates ausprägt. Roman Herzog beschreibt in einem Beitrag kurz vor der Wende die Rolle des Staates in diesem Zusammenhang wie folgt: „Ein Staat, der sich damit begnügen wollte, die ärgste Not unter seinen Bürgern zu verhindern, könnte sich genau genommen auf eine Politik der Sozialhilfe beschränken. Dies würde dann allerdings in entsprechend vielen Fällen notwendig, was nicht nur erhebliche finanzielle Lasten, sondern auch verheerende Konsequenzen für das Selbstgefühl der Betroffenen nach sich ziehen würde. Infolgedessen hat sich der Staat frühzeitig dafür entschieden, nicht nur die Folgen, sondern schon die Realisierung der Grundrisiken soweit wie möglich zu verhindern“ (Herzog 1988: 107 f.).
[16] Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1991b: 2f..

Diese übergreifenden arbeitsmarktpolitischen Ziele wurden innerhalb der jeweiligen Einzelprogramme weiter spezifiziert. Die Programme bezogen sich auf die Stadtentwicklung, die berufliche Weiterbildung, Qualifizierungsmaßnahmen für Frauen, die Förderung stabiler Beschäftigungsverhältnisse und die Eingliederung von Arbeitslosen in den Berliner Arbeitsmarkt sowie auf spezielle Instrumente der Arbeitsmarktpolitik für die östlichen Stadtbezirke.[17]

Rückblickend fasste die Senatsverwaltung für Arbeit in einer Zwischenbilanz im Jahr 1993 die arbeitsmarktpolitischen Zielstellungen nach der Wiedervereinigung wie folgt zusammen:

> Im Zuge dieses umfassenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesses in Berlin war es notwendig, mit einem zusätzlichen Instrumentarium auf die sich abzeichnende Arbeitsmarktentwicklung Einfluss zu nehmen, um
> - soziale Probleme abzufedern,
> - das Arbeitskräftepotential entsprechend den marktwirtschaftlichen Anforderungen umzugestalten,
> - den Aufbau der dazu notwendigen Träger- und Organisationsstruktur zu fördern,
> - die vorhandenen arbeitsmarktlichen Reserven sinnvoll für Projekte der Stadtentwicklung zu nutzen und
> - neue Arbeitsplätze durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu schaffen.
>
> (Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1993: 6 f.)

Die im ARP unmittelbar nach der deutschen Einheit formulierten Aufgaben der Landesarbeitsmarktpolitik belegen, dass der Berliner Senat eine weitreichende Verantwortung für die soziale Abfederung des Vereinigungsprozesses übernehmen wollte. Die politische Debatte zur Gefährdung des sozialen Friedens durch die Folgen des strukturellen Wandels hatte Eingang in die offizielle Programmgestaltung gefunden.

[17] Ebd.

1.4 Organisationsoptionen und Leitbild des Senats

1.4.1 Pfadabhängigkeit und Leitbilder

Grundsätzlich ist North zuzustimmen, dass sowohl die Entscheidungen, „[...] welche Organisationen ins Leben gerufen werden, als auch die Frage, wie sie sich fortentwickeln“ (North 1992: 5), wesentlich von den institutionellen Rahmenbedingungen sowie von der Vereinbarkeit der Vorstellungen und der Modelle der beteiligten Akteure abhängen.[18]

Mit dem Konzept der Pfadabhängigkeit erklärt North[19] den institutionellen Wandel anhand der Entwicklungsmuster, die durch die vorhandenen Institutionen, „[...] the institutional environment (or rules of the game – polity, judiciary, laws of contract and property)“ (Williamson 1998: 75), vorgegeben werden. Die konkreten Organisationsformen und „[...] the institutions of governance (or play of the game – the use of markets, hybrids, firms, bureaus)“ (Williamson 1998: 75) orientieren sich an den Toleranzgrenzen der existierenden Rahmenordnung.

Radikale Reformen sind daher im Politikalltag unwahrscheinlich. Die Erfolgsaussichten neu eingeführter Organisationsformen steigen, wenn diese sich komplementär zum bestehenden institutionellen Kontext verhalten und diesen lediglich durch inkrementellen Wandel verändern.[20] In diesem Fall kommt es zu positiven, selbst verstärkenden Rückkopplungen, da sich diese Neuerungen reibungslos(er) in die Erwartungshaltungen und die mentalen Modelle der Akteure bzw. der Gesellschaftsmitglieder integrieren.[21]

Die Leitbilder und Entscheidungskalküle der Akteure, die der Planung, Bewertung und Umsetzung von Reformprozessen zugrunde liegen, bewegen sich normalerwei-

[18] Vgl. Niechoj 2003: 184 ff. „Vielmehr merkt North an, dass Institutionen sowie Ansichten über die Welt – „ideas, ideologies, myths, dogmas, and prejudices“ (North 1994: 362) – das Handeln der Individuen maßgeblich beeinflussen“ (Niechoj 2003: 184).
[19] Vgl. North 1992, Mayntz 2002.
[20] Scharpf weist ausdrücklich auf das Beharrungsvermögen und die Inflexibilität einmal eingeführter Institutionen hin: „Sind Institutionen einmal geschaffen und verlassen sich die Akteure auf ihre Koordinationsfunktion, sind Veränderungen mit hohen Kosten verbunden. Deshalb sind Institutionen schwer zu reformieren oder abzuschaffen, selbst wenn die Umstände, die ursprünglich für ihre Schaffung verantwortlich waren und die sie ursprünglich auch gerechtfertigt haben mögen, gar nicht mehr existieren“ (Scharpf, 2000: 82).
[21] Vgl. David 1994.

se innerhalb des vorgegebenen Institutionenrahmens.[22] Allerdings verbleibt ein Entscheidungsspielraum, den Scharpf[23] begründet, indem er darauf verweist,

> […] dass Institutionen – auch wenn sie Akteure konstituieren, Optionen erzeugen und beschränken sowie Wahrnehmungen und Präferenzen formen – Entscheidungen und Ergebnisse nicht auf deterministische Weise beeinflussen können. Selbst wenn sie beachtet werden, schreiben institutionalisierte Regeln selten nur einen einzigen Handlungsverlauf vor. Indem sie manche Handlungen verbieten und andere erlauben, definieren sie ein Repertoire mehr oder weniger akzeptabler Handlungsverläufe, was den strategischen und taktischen Entscheidungen der Akteure erheblichen Raum lässt. […] Der Einfluss von Institutionen auf die Wahrnehmungen und Präferenzen und daher auch auf die Intentionen von Akteuren kann niemals vollständig sein. (Scharpf 2000: 83)

Naschold fasst das ausgewogene Verhältnis zwischen der handlungsorientierenden Wirkung gegebener Institutionen und der bestehenden Optionenvielfalt der Verantwortlichen schlüssig zusammen:

> Ein solches Modell von Wandlungsprozessen beruht somit auf der Annahme, dass die Akteure bei der Suche nach neuen Organisationsmodellen zwar einerseits bestimmten Zwängen („constraints“) ausgesetzt sind, wie ökonomisch-politischen, institutionellen oder kulturellen

[22] March/Olsen 1989 betonen, dass die Entwicklung von Präferenzen, Organisations- und Entscheidungsalternativen sowie deren Bewertung überhaupt nur im Kontext der bestehenden Institutionen erfolgt bzw. sinnstiftend möglich ist. Sie sind allgemein bekannt und bieten einen Orientierungsrahmen für die Wahrnehmung der sozialen Wirklichkeit. Sie prägen die Präferenzen, Entscheidungs- und Handlungsoptionen der Akteure und erlauben es anderen Akteuren, diese zu verstehen, zu bewerten und vorherzusehen. Die bestehende Institutionenordnung ist demnach konstituierend für die Wahrnehmung und Interpretation der Wirklichkeit. Institutionen ordnen und ermöglichen das soziale Handeln der Akteure, indem sie deren Erkenntnisse prägen, Kontext ihrer Handlungsentwürfe sind und Kriterien für deren bewertende Unterscheidung liefern. Diese Interdependenz der bereits existierenden Institutionenordnung beschränkt und prägt ihre Freiräume, Restriktionen und die Möglichkeiten ihrer Veränderung (vgl. auch Scott 1995). Scharpf weist ebenfalls auf die Orientierungswirkung normativer und struktureller Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Strategieentwicklung und -formulierung durch politische Akteure hin: „Wenn wir einmal den institutionellen Kontext der Interaktionen kennen, wissen wir eine ganze Menge über die beteiligten Akteure, ihre Optionen und ihre Wahrnehmungen und Präferenzen“ (Scharpf 2000: 81).

[23] Der von Scharpf und Mayntz entwickelte akteurszentrierte Institutionalismus (vgl. Scharpf 2000, Mayntz/Scharpf 1995a/b, 1975, 1973, Jansen/Schubert 1995, Marin/Mayntz 1991) verknüpft „akteurzentrierte und institutionenzentrierte Herangehensweisen“ (Scharpf 2000: 73 ff.). Darunter ist die Integration von zwei in der Regel getrennten analytischen Perspektiven zu verstehen, der handelnde Akteur (als Individuum oder als Organisation) mit seinen Fähigkeiten, Präferenzen, Handlungsorientierungen sowie den Interaktionsformen auf der einen Seite, die gesellschaftlichen bzw. institutionellen Rahmenbedingungen, in die jeder Akteur eingebettet ist, auf der anderen Seite. Scharpf sieht für „diese Paradigmenfusion eine größere Übereinstimmung zwischen den theoretischen Perspektiven und der beobachteten Realität politischer Interaktionen, die von den Strategien zweckgerichteter Akteure bestimmt sind, welche in institutionellen Kontexten handeln, die diese Strategien zugleich ermöglichen und beschränken“ (a. a. O.: 74). Es geht um eine angemessene Balance zwischen dem prägenden Einfluss der Institutionenordnung und der Handlungsfreiheit der Akteure.

> Rahmenbedingungen; andererseits sind sie aber gleichzeitig kreative und aktiv handelnde Akteure, die diese Handlungsbedingungen auch verändern können. (Naschold 1996: 144)

1.4.2 Der aktivierende Staat

Der Begriff des aktivierenden Staates bündelt die Inhalte einer veränderten Ausübung staatlicher Aufgabenerfüllung. Zugleich verweist er auf ein neues Selbstverständnis öffentlicher Akteure. Dieses bezieht sich auf die Aufgabe und die Funktion der Verwaltung wie auch auf die Rollenverteilung[24] zwischen staatlichen, halbstaatlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Dem aktivierenden Staat stehen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die nicht zu dem Kernbereich staatlicher Hoheitsaufgaben gehören, vielfältige Organisationsmodelle[25] zur Verfügung[26], die mit der bestehenden bundesdeutschen Institutionenordnung sowie dem formalen Gesetzesrahmen vereinbar sind.

---

[24] Vgl. Schmidt-Aßmann 1997: 42 f.

[25] So unterscheiden Mosley und Schmid „at least eight alternatives [...] for delivering public services" (Mosley/Schmid 1992: 39). Die genannten Organisationsoptionen der Aufgabenerfüllung sind:
(1) Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Verwaltung, (2) Beauftragung einer anderen öffentlichen Verwaltung, (3) Beauftragung eines öffentlichen Unternehmens eventuell mit Monopol auf die betreffende Aufgabe (vgl. auch Reichard 1998: 127 f. zur Einbindung teilverselbstständigter öffentlich-rechtlicher Einrichtungen in die Aufgabenerledigung), (4) Beauftragung einer Privatfirma (Reichard 1998: 126 weist darauf hin, dass es sich dabei um privat-kommerzielle oder privat-gemeinnützige Organisationen handeln kann), (5) Monopolvergabe an ein Privatunternehmen und Regulierung der Aufgabenerfüllung, (6) Aufgabenerfüllung im Rahmen eines „freien" Marktes und Subventionierung des Abnehmers, (7) Aufgabenerfüllung im Rahmen eines „freien" Marktes und Subventionierung der Anbieter, (8) Gesetzliche Auflage zur Erfüllung bestimmter Pflichten und Dienstleistungen.
Die größte Varianz dürfte sich gegenwärtig innerhalb der unterschiedlichen Privatisierungsformen ergeben, bei denen beispielsweise Public Private Partnerships, Organisationsformen im Rahmen vielfältiger materieller und formeller (Teil-)Privatisierungsmöglichkeiten und die Einbindung von Organisationen des Dritten Sektors unterschieden werden.
Übersichten und Erklärungen zu den organisatorischen Modellen finden sich bei Naschold 1994/1996, Naschold/von Otter 1996, Budäus 1998b, Reichard 1996b/1998, Schanze 1996b, Schuppert 1998.

[26] In diesem Zusammenhang findet sich bei Schuppert eine Darstellung unterschiedlicher Staatstypen (vgl. Schuppert 1998: 28–46). Schuppert untersucht den administrativen Organisationswandel als Ausdruck eines veränderten staatlichen Rollenverständnisses. Zur Illustration differenziert er die Staatstypen in „sovereign state", „institutional state", „supermarket state model", „corporate bargaining state". Außerdem analysiert er die gewandelten Erfüllungsmodalitäten als Ausdruck eines gewandelten staatlichen Rollenverständnisses. Schuppert listet folgende Staatstypen und Typen des Verwaltungshandelns auf: informaler Rechtsstaat und informales Verwaltungshandeln, kooperativer Staat und kooperatives Verwaltungshandeln, verhandelnder Staat und aushandelnde Verwaltung, moderierender Staat und konfliktmittelnde Verwaltung, kommunikativer Staat und kommunikatives Verwaltungshandeln.
Jann/Wegrich zeichnen die dominierenden verwaltungspolitischen Leitbilder seit den 50er-Jahren nach: demokratischer Staat (50er), aktiver Staat (60er), schlanker Staat (70er–NPM), aktivierender Staat (ab Mitte 90er) (Jann/Wegrich 2004: 195 ff.).

Der aktivierende Staat[27], oder der kooperative Staat[28] wird von Reinermann wie folgt beschrieben:

> Die öffentliche Hand konzentriert sich auf die Gewährleistung der Erfüllung nach wie vor als öffentlich angesehener Aufgaben; sie sieht ihre eigentliche Rolle zuallererst in einer Steuerung, nicht unbedingt auch in der Erbringung öffentlicher Aufgaben (von 'providing' zu 'enabling'). Mit diesem Rollenverständnis öffnet sich der Blick auf eine Fülle neuer Handlungsformen des Staates, die der Orientierung, der Rahmensetzung, der Moderation, der finanziellen Unterstützung, generell der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Einrichtungen in Netzwerken und Partnerschaften gewidmet sind. (Reinermann, 1994: 26)

Schuppert spricht in diesem Zusammenhang von einem Wandel der Erfüllungsverantwortung zur Gewährleistungsverantwortung. Die staatlichen Aufgaben und Leistungen werden vermehrt durch eine Verantwortungsteilung zwischen staatlichen, privaten und intermediären Akteuren erbracht.[29]

1.4.3 Position des Berliner Senats

In Bezug auf die Einführung der Servicegesellschaften ist zu prüfen, ob Organisationsalternativen zu diesem Modell existierten und diese auch diskutiert wurden, ob ein Leitbild der politisch Verantwortlichen erkennbar und bei der Beurteilung der Optionen wirksam war sowie auch, ob sich die gefundene Lösung in die existierende Institutionenordnung einfügt.

Der Senat verfügte bei der Initiierung der Servicegesellschaften über einen Entscheidungsspielraum. Für die Umsetzung der Förderprogramme kamen eine traditionell öffentliche und zwei verwaltungsexterne Lösungen in Betracht. Die zur Diskussion stehenden Optionen waren:

1. Aufgabenerledigung durch die Senatsverwaltung für Arbeit

[27] Vgl. Schuppert 1999.
[28] Vgl. Braun 1997.
[29] Vgl. Schuppert 1998: 25 und Schuppert 1999, Einleitung und Kapitel, D III. Wie der Titel des Buches verrät, zielt Schuppert auf ein Konzept „Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat“ (vgl. auch Trute 1999 und Voßkuhle 1999 in Schuppert 1999 zum Konzept der Verantwortungsteilung).

2. Gründung und Beauftragung eines öffentlichen Unternehmens (Monopolstellung)
3. Beauftragung eines oder mehrerer privater Unternehmen

Angesichts der etwa 30 000 Verwaltungsmitarbeiter aus öffentlichen Einrichtungen der ehemaligen DDR und eines aufgrund von Verwaltungsfusionen zu erwartenden Personalüberhangs in den westlichen Bezirken erscheint eine Aufgabenübertragung auf eine oder mehrere Senatsverwaltungen auf den ersten Blick plausibel. Die Senatsverwaltung für Arbeit hätte die Programmumsetzung unter der Voraussetzung der Einstellung zusätzlichen Personals oder der Zuweisung aus den vorhandenen Überhangkräften übernehmen können. Als Voraussetzungen wären die Durchführung der erforderlichen Qualifizierungen sowie die Bereitstellung der infrastrukturellen und der IT-Voraussetzungen notwendig gewesen, um eine moderne kundenorientierte und datenbankgestützte Programmverwaltung zu ermöglichen.

Die Gründung und Beauftragung eines öffentlichen Unternehmens im Besitz des Landes Berlin war eine Option, die sich aus einem Vorschlag der PDS ableiten lässt. Ihre arbeitsmarktpolitische Sprecherin, Carola Freundl, brachte die Idee *einer* für Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik verantwortlichen privatrechtlichen Einrichtung in öffentlichem Eigentum in die Debatte ein:

> Es könnte – aus einer öffentlichen Verwaltung ausgegliedert – eine regionale Strukturentwicklungsgesellschaft eingerichtet werden, deren Aufgaben die Bündelung und Realisierung kommunaler und regionaler Vorgaben durch Abgeordnetenhaus und Senat wäre. Eine regionale Strukturentwicklungsgesellschaft hätte die Aufgabe, eine aktiv koordinierende Struktur- und Arbeitsmarktpolitik zu betreiben und damit beide Politikbereiche institutionell zu verbinden. [...] Sie unterliegt öffentlicher Kontrolle bei gleichzeitiger unternehmerischer Entscheidungskompetenz und Flexibilität, das heißt unter Ausschaltung bürokratischer Strukturen. (Abgeordnetenhaus von Berlin 1991a: 94)

Die Beauftragung privater Unternehmen, an denen das Land Berlin nicht als Gesellschafter beteiligt ist, stellt unter den dargestellten Optionen die formal verwaltungsfernste Lösung dar. Bei der Aufgabenerledigung durch nur einen privaten Dienstleister bzw. ein einzelnes öffentliches Unternehmen ist die Problematik der Monopolstellung und der sich daraus ergebenden Abhängigkeit des Landes von der Leistungsfähigkeit dieses einen Anbieters zu berücksichtigen. Dieses Risiko wird im Fall der Be-

auftragung mehrerer Organisationen für einen vergleichbaren Aufgabenausschnitt umgangen. Die dadurch gegebene Vergleichbarkeit der Qualität und der Kosten bzw. der Vergütung der beteiligten Dienstleister erzeugt eine Wettbewerbssituation und eröffnet dem öffentlichen Auftraggeber Handlungsspielräume bei der Vergabe von neuen oder Folgeaufträgen.

Das von der Berliner Senatsverwaltung formulierte Anforderungsprofil für die Umsetzung der Landesarbeitsmarktpolitik rückte die Flexibilität und die Geschwindigkeit der Aufgabenerfüllung in den Vordergrund. Die arbeitsmarktpolitische Problemlage nach der Wiedervereinigung stellte in ihrem Ausmaß eine völlig neue Herausforderung dar.

> Für die quantitative Bewältigung dieser Arbeitsmarktsituation waren die Erfahrungen der Arbeitsmarktförderpolitik des Landes Berlin aus den vergangenen Jahren nur bedingt anwendbar. (Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1993: 5 f.)

Die schnelle und effektive Umsetzung der im ARP beschlossenen Programme und Maßnahmen hatte für den Berliner Senat oberste Priorität. Folglich war nicht nur die Bewältigung des enormen Aufgabenvolumens sicherzustellen, sondern auch eine rasche Implementation der Maßnahmen und die zweckentsprechende Bindung der zur Verfügung gestellten Landesfördermittel zu erreichen:

> Nunmehr mussten unter hohem Zeitdruck [...] Trägerstrukturen entwickelt und der wirtschaftliche Umbruch in fast allen Wirtschaftszweigen abgefedert werden. Hinzu kam die Entwicklung von Beschäftigungsperspektiven für Mitarbeiter/innen aus den ehemaligen Verwaltungseinrichtungen Ostberlins, die in der Warteschleife standen sowie für 5.000 Beschäftigte in den Bereichen Wissenschaft und Forschung. Ferner war in den neuen Strukturen des Gesundheits-, Sozial-, Kultur-, Jugend- und Umweltbereiches zusätzliche Beschäftigung in enger Anlehnung an das jeweilige Fachressort zu organisieren. Darüber hinaus mussten die für diese Zwecke im Berliner Landeshaushalt (1992: 120 Mio. DM) bereitgestellten Mittel für Regie-, Sach- und Investitionskosten verwaltet, den Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern nach Verhandlungen über ihre Wirtschaftspläne zur Verfügung gestellt und die Verwendung der Mittel im Einzelfall überwacht werden. (Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1993: 6)

Die Aussagen verantwortlicher Berliner Politiker aus der Wendezeit sowie ihre rückblickenden Bewertungen zeigen, dass Vorstellungen, die dem Leitbild des aktivierenden Staates zuzuordnen sind, bei der Initiierung der Servicegesellschaften eine Rolle spielten.

In einem Interview kurz nach der Beauftragung der Servicegesellschaften verwies die verantwortliche Arbeitssenatorin Bergmann als Begründung für deren Einrichtung darauf, dass

> [...] ‚normales Verwaltungshandeln' nicht schnell genug und ein flexibleres Vorgehen gefragt sei. [...] Wir brauchen flexible Gremien, die das leisten, was Verwaltung und Arbeitsämter eben nicht in dieser Geschwindigkeit leisten. Ich betrachte die Servicegesellschaften als ein Stück Verwaltungsreform. Gerade die flexiblen Strukturen führen zu einem schnellen Handeln. Sie beteiligen alle Partner. (Tagesspiegel vom 11. 07. 1991)

Auffällig ist die Kontinuität in der Einschätzung der Servicegesellschaften bei den Politikern der ehemaligen großen Koalition. Auch ca. 9 Jahre nach deren Einführung erklärte die Vertreterin der SPD, Thieme-Duske, in einer Sitzung im Mai 2000 im Arbeitsausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses das Modell der Servicegesellschaften wie folgt:

> Auch wenn die damalige SenArbBFrau [Senatsverwaltung für Arbeit, berufliche Bildung und Frauen, Anm. d. Verf.] diese Aufgaben hätte selbst machen können, habe sie sich für eine Art vorgezogene Verwaltungsreform, die Ausgliederung von Aufgaben auf selbständige Einheiten, entschieden. (Abgeordnetenhaus von Berlin 2000: 8)

In diesen Beurteilungen des Reorganisationsprozesses kommt zum Ausdruck, dass mit der Beauftragung der Servicegesellschaften ein Zugewinn in puncto Schnelligkeit und Flexibilität im Vergleich zur Aufgabenerledigung durch die Senatsverwaltung verbunden wurde. Die Einbindung der neuen Organisationsform wurde zudem als Teil einer Verwaltungsreform gesehen.[30] Auf den Aspekt eines neuen Aufgabenverständnisses wies die Senatsverwaltung für Arbeit bereits ausdrücklich in ihrer ersten Leistungsbilanz der Servicegesellschaften im Jahr 1993 hin:

> Mit der Einrichtung gemeinnützig und treuhänderisch arbeitender Servicegesellschaften wurde auch ein Signal zur Einbeziehung privatrechtlicher Institutionen in gesellschaftlich bedeutsame

[30] Der Berliner Senat hat im Jahr 1994 mit der Umsetzung einer umfassenden Verwaltungsreform begonnen. Sicherlich kann die Initiierung der Servicegesellschaften nicht als ein im Voraus geplanter Baustein in diesem Reformprozess angesehen werden. Im Rückblick werden aber doch generelle Tendenzen eines neuen Aufgabenverständnisses im Sinne des aktivierenden Staates erkennbar und wirksam, die sich in einzelnen Reformentscheidungen ausdrücken. Dieser Prozess hält nach wie vor an, wird aber nicht kohärent und in allen Politikfeldern konsequent umgesetzt. Ein erfolgreicher Reformabschluss ist daher noch nicht abzusehen.

> Aufgaben gesetzt und Konsequenzen aus den kooperativen Erfahrungen mit der zentral gesteuerten Arbeitsverwaltung gezogen. (Senatsverwaltung für Arbeit 1993: 7)

Zu den Gesellschaftern der Servicegesellschaften gehörten u. a. die Landeskirche Berlin-Brandenburg, die Stattbau GmbH, die BBJ Consult, die Wirtschaftsförderungsberatung Wir GmbH Berlin, die Gesellschaft für Umwelttechnik mit Unternehmensberatung, das Sozialpädagogische Institut (SPI) und das Institut für Sozialforschung und Betriebspädagogik.[31] Mit diesen Gesellschaftern wurden kirchliche, wirtschaftsnahe, sozial- und arbeitsmarktpolitische Akteure in die Programmentwicklung und -umsetzung eingebunden, die teilweise bereits über viele Jahre in der Berliner Arbeitsmarktpolitik tätig waren.

Die angeführten Zitate der Berliner Landespolitiker dokumentieren die Akzeptanz der Implikationen des Konzepts eines aktivierenden Staates, wie z. B. die Verantwortungsteilung mit externen Dritten bzw. die Beauftragung privater Organisationen bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben. Trotz der potenziellen Risiken, die sich aus der Einführung eines neuen Organisationstypus ergaben, erwarteten die Entscheidungsträger, dass das Modell der Servicegesellschaften im Vergleich zur alleinigen Aufgabenerfüllung durch die Senatsverwaltung unter den gegebenen Bedingungen eine qualitativ bessere Programmumsetzung gewährleisten würde. Die Servicegesellschaften sollten mit ihren Beratungs- und Unterstützungsleistungen die Angebote der Arbeitsämter sinnvoll ergänzen, um die Beantragung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen anzukurbeln und den Abfluss der vorhandenen Fördermittel zu verbessern. Ihre private bzw. privatrechtliche Eigentumsstruktur stellte eine Abkehr von Modus und Stil der herkömmlichen staatlichen Aufgabenerfüllung dar.

1.4.4 Potenzielle Risiken des Modells der Servicegesellschaften

Die Einbindung der Servicegesellschaften und die damit verbundene Reorganisation der Aufgabenverteilung in der Arbeitsmarktpolitik barg durchaus das Risiko negativer Effekte. Weder Politik und Verwaltung noch andere gesellschaftliche Akteure waren

[31] Senatsverwaltung für Arbeit 1993: 7.

in der Lage, die sozialen, politischen und ökonomischen Transformationsprozesse der Wiedervereinigung und die sich daraus ergebenden Anforderungen exakt vorherzusehen. Daher waren auch die Einschätzungen zu den Folgen der Implementation eines neuen Organisationstypus in die Berliner Arbeitsmarktpolitik und die Beurteilungen über die zukünftigen Aufgaben der Servicegesellschaften stets mit einem Fragezeichen versehen.[32] Zum Zeitpunkt der Entscheidung ihrer Einführung konnte niemand abschließend beantworten, ob die Servicegesellschaften sich in der Praxis im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung tatsächlich als die effektivere und effizientere Organisationslösung erweisen würden.

Die potenziellen Risiken dieses Paradigmenwechsels bezogen sich beispielsweise auf ein eventuelles Koordinations- und Kontrollversagen[33] bei der Integration der neu gegründeten, anfänglich sieben Servicegesellschaften in die komplexe Umsetzung öffentlicher Förderprogramme. Es war im Voraus nicht auszuschließen, dass es bei der Neuverteilung der Aufgabenverantwortungen und der Einübung der Kooperation zu Blockadehaltungen einzelner Akteure, zu zeitlichen Verzögerungen und damit zu Qualitätsverlusten bei der Aufgabenerledigung kommen würde.

Vor allem aber war zum Zeitpunkt der Entscheidung für oder gegen das Modell der Servicegesellschaften nicht sicher, ob diese mit dem neu eingestellten Personal tatsächlich in der Lage sein würden, die komplexen und vielfältigen Aufbau-, Beratungs-, Koordinations-, Förder- und Umsetzungsaufgaben der Arbeitsmarktpolitik in der geforderten Schnelligkeit und Qualität zu erfüllen. Anhand der Einschätzung dieser Frage lässt sich das politische Risiko der verantwortlichen Landespolitiker festmachen: Sollten die Servicegesellschaften erfolgreich arbeiten, so war mit einem Legitimationsgewinn zu rechnen. Der Senat hätte in diesem Fall auf sein erfolgreiches Krisenmanagement verweisen können. Bei einem Scheitern des neuen Modells hätten Opposition und Öffentlichkeit jedoch wahrscheinlich kritisiert, wie man in der

[32] Unter derartigen Voraussetzungen ist Herbert Simons Grundannahme der „bounded rationality“ (vgl. Simon 1994 und 1947, aber auch Maurer 2001, Pies 2001b, Williamson 1999, 1998, 1991, Sydow 1995, Alchian 1990, Moe 1984) selbstverständlich. Gemäß dem Konzept der „bounded rationality“ sind Akteure begrenzt rational. In einer konkreten Entscheidungssituation unterliegen Akteure zeitlichen, informatorischen und kognitiven Beschränkungen. Dementsprechend sind sie nicht in der Lage, alle Handlungsbedingungen oder das gesamte Spektrum der alternativen Strategien und Handlungsmöglichkeiten im Vorhinein zu erkennen, d. h., ihnen ist es nicht möglich, die Interdependenzen und zukünftigen Folgen des eigenen Handelns vollständig vorherzusehen. Zwar besteht die Absicht zu rationalem Handeln, aber die Akteure sind in der Erkenntnis und der Umsetzung fehlbar, sodass suboptimale Ergebnisse möglich sind.

[33] Vgl. Kapitel 4 zur Kontrolle externer Dienstleister.

schwierigen Krisensituation der Nachwendezeit neu gegründete Organisationen mit einer Schlüsselaufgabe wie der arbeitsmarktpolitischen Programmumsetzung habe betrauen können.

1.4.5 Formale institutionelle Passfähigkeit[34]

Fundamentale Reformen standen aufgrund des Handlungsdrucks nicht auf der Tagesordnung. Infrage kamen nur Reorganisationslösungen, die sich rasch und reibungslos – zumindest formal betrachtet – in die gegebenen Rahmenbedingungen integrieren ließen.[35] Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich die Senatsverwaltung für Arbeit, wenn sie schnell handeln wollte, auf ihren Kompetenzbereich beschränken musste. Pragmatische Problemlösung statt zeitaufwendige Strukturreform lautete vor diesem Hintergrund die Losung. Für eine grundsätzliche Neustrukturierung der arbeitsmarktpolitischen Steuerung, Kooperation(skultur) der beteiligten Akteure und Programmimplementation wäre ein langwieriger Diskussions-, Planungs- und Entscheidungsprozess mit der Agentur für Arbeit und dem zuständigen Bundesministerium erforderlich gewesen – ein jahrelanges Unterfangen, Erfolg eher unwahrschein-

[34] North 1992 unterscheidet informelle Institutionen, wie Traditionen, Gepflogenheiten, soziale Normen oder einen Verhaltenskodex, und formelle bzw. formgebundene Institutionen, wie jegliche Art von Regeln. Die Passfähigkeit von neuen Institutionen bzw. Organisationsformen ist daher in Bezug auf die formalen Rahmenbedingungen und die üblichen normativen Praktiken zu untersuchen.

[35] Diese Kontinuitätsorientierung ist keine Berliner Spezialität, sondern ein gesamtdeutscher Trend. Während des Vereinigungsprozesses stand die Neugestaltung der gesamtdeutschen Verwaltungsstrukturen weder auf der politischen Agenda noch wurde sie von den politischen Schlüsselakteuren ernsthaft in Erwägung gezogen. Politisches Ziel war die zügige Übertragung der bundesrepublikanischen Staatsordnung, der Verwaltungsregeln und -verfahren auf die neuen Bundesländer. Insgesamt konstatieren Benz/Goetz lediglich kleinteilige Anpassungen des öffentlichen Sektors im Zuge des Vereinigungsprozesses: „As far as the public sector is concerned, stability and continuity seem indeed to have prevailed. The uncertainty created by the rapidly unfolding events of 1989 at first resulted in political muddling through with a heavy reliance on informal institutional arrangements that, at times, went beyond legal limits; this was followed by a limited reorganization of existing institutions in the West where the case for change was unanswerable. As a consequence, the German public sector seems to have been stabilized by minor adjustments rather than far reaching reforms. And, similar to developments before 1989, the federalized nature of the institutional system again plays a decisive role in explaining this outcome" (Benz/Goetz 1996: 10).
Eine präzise Bewertung der Tiefe, der Geschwindigkeit und der Effekte der Veränderungsprozesse in den öffentlichen Verwaltungen im Verlauf der 90er-Jahre erfordert eine gesonderte Betrachtung der Bundes-, der Landes- und der kommunalen Ebene (vgl. hierzu Koch/Conrad 2003 sowie die Beiträge in Behrens u. a. 1997, Wohlfahrt 1997 sowie Reinermann 1994).

lich, mindestens unsicher. In der Zwischenzeit hätte sich an der konkreten Situation der Berliner Arbeitslosen nur wenig geändert.[36]

Die drei vorgestellten Optionen zur Umsetzung der Berliner Arbeitsmarktpolitik waren allesamt unter den Bedingungen der bestehenden Institutionenordnung realisierbar. Ihre Einführung erforderte formal nicht die Verabschiedung neuer Gesetze. Der existierende rechtliche Rahmen ermöglichte die Implementation und fachliche Begleitung von Förderprogrammen sowie eventuell ergänzender Aufgaben, die sich aus dem ARP ergaben, durch private und staatliche Organisationen sowie durch öffentliche Unternehmen.

Für die einzelnen Modelle waren natürlich spezifische Förder- bzw. Beauftragungsformen notwendig. Die Rolle des Senats in puncto Umsetzungsverantwortung, Auftragsvergabe, Finanzierung, Koordination und Kontrollfunktion variierte im Ausmaß und vor allem im Modus je nach Organisationsform und hätte entsprechend den jeweiligen Anforderungen gestaltet werden müssen.[37] Beispielsweise hätte der Senat bei einer verwaltungsinternen Lösung unmittelbar Arbeitgeberfunktionen für das neu eingestellte Personal übernommen. Die Kontrollfunktionen wären im Binnenverhältnis zwischen verschiedenen Abteilungen zu organisieren gewesen.

Die Übertragung operativer Kompetenzen auf die Servicegesellschaften erforderte eine entsprechende Anpassung der Zuständigkeiten der betroffenen Senatsfachabteilungen und wirkte sich damit auf interne Verwaltungsstrukturen aus. Der Schwerpunkt der Senatsaufgaben verlagerte sich im Rahmen der Landesarbeitsmarktpolitik auf Steuerungs-, Koordinations- und Kontrollfunktionen, während die direkte Umsetzungsverantwortung bei den Servicegesellschaften lag.

---

[36] So Benz/Goetz: „All three authors, together with most other writers on the subject, were in agreement: large-scale reforms were necessary, but limited innovation capacities made it unlikely that they would be attempted and even more improbable that they could be successful. The main impeding factors cited included the interdepartmental and intergovernmental dispersion of relevant political, legal and financial powers, responsibilities and resources; the difficulties of achieving cross-party consensus in a governmental system where coalition government and a strong representation of the national opposition parties in Länder governments are the norm; and the pervasive institutionalized influence of affected interests and reform addressees on the decision-making process" (Benz/Goetz 1996: 4). Mit den drei angesprochenen Autoren sind Scharpf 1987/88: 106, Böhret 1982: 134 und Ellwein 1979 gemeint.

[37] Ein Vergleich des (Leistungs-)Profils der drei Organisationsoptionen erfolgt in den Kapiteln 5 und 6 dieser Arbeit.

Diese unterschiedlichen Eigenschaften und organisatorischen wie rechtlichen Anforderungen der jeweiligen Umsetzungsmodelle waren bei ihrer Ausgestaltung zu berücksichtigen. Im Sinne der Pfadabhängigkeit ist aber festzuhalten, dass für ihre Realisierung auf der formalen Ebene keine Änderung des gegebenen institutionellen Rahmens notwendig war.

1.4.6 Informelle institutionelle Passfähigkeit

Unter der Voraussetzung, dass der Staat in der Vergangenheit die Umsetzung öffentlicher Programme im Regelfall in Eigenregie geleistet hat, stellte die Beauftragung der Servicegesellschaften eine explizite Abkehr vom öffentlichen Stil der Aufgabenerfüllung, der damit assoziierten politischen Kultur und den entsprechenden Rollenmodellen dar. Die umfassende Einbindung privater Organisationen in die Umsetzung der Landesarbeitsmarktpolitik war für Berlin ein Paradigmenwechsel.[38] Das Modell der Servicegesellschaften erforderte von den staatlichen Verwaltungsakteuren die Akzeptanz der Kooperation und Verantwortungsteilung mit externen Organisationen.

Die Entscheidung für eine senatsinterne Lösung hätte zunächst eine Fortsetzung der tradierten Kultur bedeutet. Für Staatsbedienstete hätte sie im Einklang mit den gewohnten Rollenmodellen gestanden. Die zitierten Äußerungen der damals amtierenden Senatorin und anderer Fachpolitiker sowie die Einschätzungen aus der Leistungsbilanz der Senatsverwaltung belegen allerdings auch die Verbreitung und die Befürwortung des Leitbildes des aktivierenden Staates. Insofern konnte die Akzeptanz für die Einbeziehung privater Akteure erwartet werden.

Im Rahmen des Konzepts des aktivierenden Staates wäre eine Senatslösung dann vertretbar gewesen, wenn sich damit Effizienz- oder Effektivitätsvorteile gegenüber den alternativen Organisationsformen verbunden hätten. Doch wurde der öffentlichen Verwaltung von den verantwortlichen Berliner Akteuren die notwendige Schnelligkeit

[38] Mit den zunehmenden Reformanstrengungen im öffentlichen Sektor im Verlauf der 90er-Jahre und der fortschreitenden ESF-Kofinanzierung der Landesarbeitsmarktpolitiken wurde die Beauftragung privater Dienstleister oder öffentlicher Unternehmen im Bereich der Umsetzung von Förderprogrammen bundesweit üblich.

und Flexibilität bei der Programmumsetzung abgesprochen. Eine politische Option hätte darin bestehen können, die Entscheidung für die Programmumsetzung durch die Senatsverwaltung neben der notwendigen Personalaufstockung mit einer Reform der Verwaltungsorganisation zu verbinden. Um die angestrebte moderne staatliche Aufgabenerledigung zu ermöglichen, hätte man eine Reform der administrativen Entscheidungsprozesse, eine Vereinfachung der hierarchisch und fachlich gegliederten komplizierten Binnenstrukturen und eine Einbeziehung der kundenorientierten Dienstleistungsmentalität in den Stil der Aufgabenerledigung anstreben können.[39]

In Bezug auf die informelle Passfähigkeit ist zu sagen, dass die Reorganisation der internen Verwaltungsstruktur und -kultur weitgehende Anpassungsleistungen tradierter Rollenmodelle und normativer Vorstellungen erfordert. Bei der Externalisierung von Kompetenzen müssen sich die verwaltungsinternen Hierarchien und Führungsstile nicht notwendig verändern; mittelfristig beeinflusst die Öffnung der öffentlichen Verwaltung gegenüber privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren jedoch auch die Änderung der staatlichen Strukturen und Modi der Aufgabenerfüllung. Die Reorganisation der Verwaltungsstrukturen in Richtung einer dienstleistungsorientierten Kultur betrifft allerdings unmittelbar und sofort die tradierten Auffassungen von Personalführung, Kooperation zwischen verschiedenen Abteilungen und Hierarchieebenen sowie das Selbstverständnis der Mitarbeiter. Insofern dürfte die Akzeptanz weitgehender Verwaltungsreformen aus Sicht öffentlicher Akteure, die sich am tradierten staatlichen Selbstverständnis orientieren, sogar geringer sein als die Akzeptanz der Einbindung externer Einrichtungen in die Aufgabenerledigung.

Die politisch gewünschte rasche Umsetzung der im ARP beschlossenen Programme sprach gegen die Option einer Verwaltungsreform. Ihre Vorbereitung hätte eine inhaltlich umfangreiche und zeitaufwendige Konzeption und Planung der Strategie sowie die Gewinnung der aktiven Unterstützung durch das Personal der öffentlichen

[39] Die unter dem Begriff New Public Management (NPM) zusammengefassten Konzepte und Überlegungen zur Reform öffentlicher Verwaltungen gehen in diese Richtung. Grundgedanke des NPM ist die Angleichung interner und externer Strukturen, Methoden und Verhaltensweisen der öffentlichen Verwaltung an die privatwirtschaftlichen Unternehmen. Die unterschiedlichen Konzepte des NPM versuchen privatwirtschaftliche Managementmethoden und Organisationsstrukturen sowie ein geändertes Akteursverhalten in die Verwaltung einzuführen, z. B. in Bereiche wie Mitarbeiterführung, Motivation und Führungsstil. Dadurch sollen sich eine flexiblere und effizientere Aufgabenerfüllung sowie eine kundenorientierte Dienstleistungsmentalität herausbilden. Aufgrund ihrer theoretischen Offenheit haben die vielfältigen Ansätze des New Public Management nach Budäus noch nicht den Stand eines einheitlichen Modells (vgl. Budäus 1998a: 15).

Verwaltung erfordert. Die anschließende Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen wäre nochmals mit Schulungen und organisatorischen Prozessen verbunden gewesen, deren Realisierung auf die Bewilligung zusätzlicher Finanzmittel und Investitionen angewiesen gewesen wäre.[40] Der zu erwartende Zeitbedarf für Abstimmungsprozesse und die Realisierung der Verwaltungsreform selbst sowie die offenen Erfolgsaussichten sprechen im Fall akuter Problemlagen gegen diese Strategie.[41]

1.4.7 Entwicklungspfad des aktivierenden Staates

Zum Kernbestand des Begriffs des aktivierenden Staates gehören die Vorstellungen

- von der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichen, privaten, halbstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren,
- vom Übergang von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung des Staates und
- von der Einbeziehung des Sachverstands nicht staatlicher Akteure in die Aufgabenerfüllung.

Auf Grundlage dieses Leitbildes sind die Berliner Organisationsoptionen unterschiedlich zu bewerten. Die operative Umsetzung und Verwaltung der Förderprogramme durch die Senatsverwaltung entspricht dem traditionellen Modus staatlicher Aufgabenerfüllung. Die Beauftragung eines öffentlichen Unternehmens beinhaltet zwar eine Einbeziehung externer Dritter und damit eine Verantwortungsteilung in der Aufgabenerledigung, dennoch wäre das Land Berlin durch seine (Mit-)Eigentümerschaft unmittelbar an dem einbezogenen Unternehmen beteiligt und damit stärker eingebunden als bei der Beauftragung vollumfänglich privater Unternehmen wie den Servicegesellschaften. Daher entspricht das Modell der Servicegesellschaften am Besten dem Leitbild des aktivierenden Staates. Hierbei wird die angestrebte Verantwortungsteilung, d. h. staatliche Gewährleistungsverantwortung einerseits, Einbeziehung

[40] Vgl. auch Berlin-Studie 2000: 34 ff.
[41] Die Gründung und Beauftragung eines öffentlichen Unternehmens, also eines Eigenbetriebes des Landes Berlin, stellt den Mittelweg zwischen dem Modell der privaten Servicegesellschaften und der Umsetzung der Landesarbeitsmarktpolitik durch die Senatsverwaltung dar. Das Land Brandenburg hat mit der Aufgabenübertragung auf eine Landesstrukturanstalt (LASA) diesen Weg gewählt.

gesellschaftlicher Akteure und Umsetzungsverantwortung bei Dritten andererseits, weitgehender verwirklicht als bei den anderen beiden Optionen.

Tabelle 1
Vergleich der Organisationsoptionen für die Umsetzung der Berliner Arbeitsmarktpolitik

		Organisationsoptionen		
		Servicegesell-schaften	**Öffentliches Unternehmen**	**Senatsverwaltung**
Formale institutionelle Pass-fähigkeit		**++**	**++**	**++**
Informelle institutionelle Pass-fähigkeit: - Voraussetzung: traditioneller öffentlicher Modus der Aufgabenerfüllung - Option: Reorganisation / Reform der Verwaltungs-strukturen		**0 Paradigmenwech-sel**	**+**	**++ Traditioneller Modus** **0 Reorganisation/ Reform**
Entwicklungspfad des aktivierenden Staates: - Gewährleistungsverantwortung des Staates - Verantwortungsteilung zwischen öffentlichen, privaten und intermediären Akteuren - Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure		**++**	**+**	**0 Traditioneller Modus** **+ Reorganisation/ Reform**

++: zutreffend/ausgeprägt +: weniger zutreffend/weniger ausgeprägt 0: nicht zutreffend[42]

1.5 Einführungsprozess der Servicegesellschaften

1.5.1 Top-down-Reorganisation

In „normalen“ Zeiten ist die Partizipation gesellschaftlicher Akteure (Verbände, Gewerkschaften, Organisationen des Dritten Sektors) sowie wissenschaftlicher Exper-

[42] Die angezeigten Ausprägungswerte beziehen sich auf das Verhältnis der drei Organisationsoptionen.

ten bei der Politikfindung und -formulierung[43] üblich geworden. Eine derartige Teilhabe an der Vorbereitung politischer Entscheidungen stellt die Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven und Interessenlagen sicher. Die Bewertungen der relevanten gesellschaftlichen Gruppen und Akteure werden in den Prozess der Problemanalyse und der Entwicklung politischer Maßnahmen eingeführt. Die Einbindung externen Sachverstandes schützt die politisch-administrativen Verantwortungsträger vor einem zu engen Blickwinkel oder der Formulierung von Lösungen, die angesichts des aktuellen Wissens- und Diskussionsstands als unangemessen zu betrachten sind. Diese breite und vielfältige Mitwirkungsbasis erschwert im Idealfall die unausgewogene Dominanz einzelner Interessen und erhöht die Legitimation politischer Entscheidungen.

Die Form und Dichte der Einbindung von Experten aus Gesellschaft und Wissenschaft in die Entwicklung des „Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms“ und bei der Entscheidung für die Servicegesellschaften ist nicht dokumentiert. Anfang der 90er-Jahre fand angesichts der steigenden Arbeitslosenzahlen in den neuen Bundesländern eine generelle Debatte über die richtige Arbeitsmarktpolitik statt. In einem Interview vom November 1991 bemängelte beispielsweise eine Vertreterin des Berliner Landesverbandes des DGB die Konstruktion der Servicegesellschaften und forderte stärkere Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten für die Gewerkschaft.[44] Die damalige Senatorin für Arbeit, Christine Bergmann, kommentiert den Entscheidungsprozess im selben Interview, wie folgt:

> Das Rahmenprogramm entstand doch unter großem sozialem und zeitlichem Druck; ebenso die Umsetzung. Wenn wir auf der Tippel-Tappel-Tour vorgegangen wären [bei der Ausarbeitung des ARP und der Beauftragung der Servicegesellschaften, Anm. d. Verf.], wären wir jetzt noch am Anfang. (Berliner Zeitung 27. 11. 1991)

Diese Aussage macht deutlich, dass der Senat bei der Entscheidung für das Modell der Servicegesellschaften und seiner Ausgestaltung der dominierende Akteur war. Die gesellschaftlichen Interessenvertreter wurden allerdings aktiv in die Reorganisa-

[43] Zur Bedeutung und Praxis der Einbindung von gesellschaftlichen Akteuren und Gruppeninteressen in den Prozess der Politikformulierung („verhandelnder Staat“) (vgl. Schuppert 1998: 39 ff., Naschold 1996, Voigt 1996. Schuppert verweist u. a. auf Czada/Schmidt 1993, Scharpf 1993a/b).

[44] Auch die inhaltliche Programmgestaltung der Arbeitsmarktpolitik wird kritisiert: „Im übrigen bleiben die Gewerkschaften bei ihrer kritischen Haltung zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ (Berliner Zeitung, 27. 11. 1991).

tion der Programmumsetzung eingebunden, indem sie direkt oder mittelbar als Gesellschafter für die neu zu gründenden Servicegesellschaften gewonnen wurden.[45]

Für die verwaltungsinterne Überzeugungsarbeit war es äußerst wichtig, dass sich die Senatorin für Arbeit und der zuständige Staatssekretär eindeutig für die Einführung der Servicegesellschaften aussprachen bzw. dass die Initiative sogar direkt von ihnen ausging. Die klare politische Priorität der Spitze des Hauses hatte für die internen Verwaltungsmitarbeiter eine Signalwirkung und unterstützte die rasche Realisierung des neuen Modells. Die Landespolitiker nutzten ihren institutionellen Spielraum zur schnellen und einseitigen Reorganisation aus. Die Einführung der Servicegesellschaften hatte den Charakter einer Top-down-Entscheidung.

Die Art der Initiierung der Servicegesellschaften durch den Senat bestätigt zum einen die These von der politischen Priorität, eine kurzfristige Einsatzfähigkeit und einen schnellen Start der Programmumsetzung sicherzustellen. Zum anderen werden die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten politischer Akteure und ihr Einfluss auf die Handlungsbedingungen bei Reorganisationsprozessen deutlich. Im Fall der Servicegesellschaften beziehen sich diese auf die Auswahl der Partner, das Beauftragungsverfahren, die Form und die Bedingungen der Finanzierung.

1.5.2 Initiierung der Servicegesellschaften

Die Senatsverwaltung finanzierte die Servicegesellschaften anfänglich über die institutionelle Förderung, ohne vorab einen Ausschreibungswettbewerb zu organisieren.[46] Sie verfolgte die aktive und direkte Initiierung der Servicegesellschaften. Dazu strebte sie die Zusammenarbeit mit ihr bekannten und berlinerfahrenen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Akteuren an, die zugleich das gesamte Spektrum der gesellschaftlichen Interessenlagen abbilden sollten. Die Beauftragung der Partner konnte auf diesem Wege direkt, persönlich und kurzfristig erfolgen. Die möglichen Kandidaten wurden selbst ausgewählt und direkt angesprochen, ohne aufwendige Verfahren zu organisieren und deren Ergebnisse abzuwarten. Die (institutionelle) Förderung

[45] Vgl. die Nennung der Gesellschafter in Punkt 1.4.3.
[46] Zum Thema der unterschiedlichen Beauftragungsformen der Servicegesellschaften vgl. Kapitel 7.

wurde dann auf Basis von Anträgen der Zuwendungsempfänger bzw. der neuen Servicegesellschaften bewilligt.[47]

Unter zeitlichen Gesichtspunkten kann die Bekanntheit der Vertragspartner als Katalysator des Vorbereitungsprozesses angesehen werden. Zur Beschleunigung von Verhandlungen, die aufgrund der Komplexität der Situation durch ein gewisses Maß an Unsicherheit geprägt sind, tragen bereits vorhandenes Vertrauen der beteiligten Akteure zueinander sowie die Erwartung zukünftiger sich wiederholender Kooperationen bei.[48] Beide Bedingungen trafen auf die Verhandlungssituation zwischen der Senatsverwaltung und den Gesellschaftern der Servicegesellschaften zu.

Die vorhandenen gemeinsamen Kooperationserfahrungen sorgten beiderseits für eine Erwartungssicherheit und erleichterten die Abstimmung der Aufgabenverteilung. Statt den Kompetenznachweis von teilweise unbekannten Bewerbern im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens bewerten zu müssen, vertraute die Senatsverwaltung auf bekannte Partner, deren Leistungsfähigkeit und Profil sie aufgrund vorangegangener arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten einschätzen konnte. Umgekehrt verfügten die Gesellschafter über konkrete Erfahrungen mit der Senatsverwaltung als Auftraggeber. Sie konnten von Beginn an auf bereits vorhandene Kenntnisse des Berliner Arbeitsmarktes, der institutionellen Landschaft und der Projektumsetzung in diesem Umfeld zurückgreifen. Insofern war der Start der Servicegesellschaften kein völliger Neubeginn, weder in Bezug auf die Partner noch in Bezug auf das zu erwerbende Know-how. Dieser Umstand verkürzte die Verhandlungen bezüglich der rechtlichen und finanziellen Auftragsbedingungen, des Aufgabenprofils sowie der Vorbereitung der Aufgabenübernahme im Vergleich zu einem Ausschreibungsverfahren.

[47] Die zuwendungsrechtliche Förderung der Servicegesellschaften beinhaltete die Finanzierung aller Ausgaben, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung anfielen. Damit wurde das finanzielle Risiko der neuen Unternehmen auf ein Minimum reduziert.

[48] Zur positiven Rolle des Vertrauens bei der Delegation von Aufgaben bzw. der Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren vgl. Axelrod 1984, Kooperation im Schatten der Zukunft, und Sabel 1993, March/Olsen 1989: 28 f.,Granovetter 1985. Der Hinweis auf die Bedeutung des Vertrauens soll allerdings nicht dazu verleiten, die Möglichkeit nutzenmaximierender Interessenverfolgung der Akteure und die Notwendigkeit sachgerechter Kontrolle externer Dienstleister zu negieren. Die Thematik der Kontrollierbarkeit externer Dienstleister erörtert das Kapitel 4.

1.5.3 Finanzneutralität des Modells der Servicegesellschaften

Eine günstige Bedingung für die rasche Einführung der Servicegesellschaften war der Umstand der Zuweisung zusätzlicher Fördermittel für die Arbeitsmarktpolitik. Der Mehrbedarf an Mitteln ergab sich aus dem vereinigungsbedingt gewachsenen Aufgabenvolumen und den entsprechenden Programmbeschlüssen, die im ARP benannt waren. Die Zuweisung *zusätzlicher* Mittel zur Finanzierung des neuen Modells unterstützte die rasche Umsetzbarkeit der Reorganisation.

Die Fachabteilungen der Senatsverwaltung für Arbeit hatten trotz der Externalisierung von Aufgaben keine Personal- oder Budgetkürzungen zu befürchten. Die akute arbeitsmarktpolitische Problemlage führte zu einer Aufstockung des Personalbestandes der Fachabteilungen sowie zu einer Erhöhung der Ressourcen und Programmmittel auch innerhalb der Verwaltung. Insofern war das Modell der Servicegesellschaften interessensneutral.

Bei der Reorganisation der Berliner Arbeitsmarktpolitik spielten finanzielle Verteilungskonflikte zwischen der Fachverwaltung und den Servicegesellschaften keine Rolle. Die Servicegesellschaften übernahmen zusätzliche Aufgaben, die sich aus dem Strukturwandel ergaben. Die für ihre Einrichtung notwendigen Mittel führten zu keinen Budgetkürzungen bei den bestehenden Fachabteilungen. Mögliche Kompetenzkonflikte waren naturgemäß noch immer möglich. Dies betraf aber weniger die Entscheidung für oder wider die Servicegesellschaften, sondern vielmehr die konkrete Ausgestaltung der Aufgabenverteilung. In den Verhandlungen mit den Servicegesellschaften war die zuständige Fachabteilung mit ihren Vorstellungen bezüglich der Aufteilung von Kompetenzen, Rechten und Pflichten federführend. Die zuwendungsrechtliche Förderung sicherte der Senatsverwaltung weitgehende Steuerungs- und Kontrollrechte.

1.6 Reorganisation als pragmatische Problemlösung

Zusammenfassend lässt sich die Einführung der Servicegesellschaften und die damit verbundene Reorganisation der Umsetzungsstrukturen der Berliner Landesarbeitsmarktpolitik als pragmatische Problemlösung interpretieren. Die Gestaltung des Vereinigungsprozesses der zwei Stadthälften, der die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Herausforderungen der gesamtdeutschen Wiedervereinigung wie in einem Brennglas fokussierte, war eine sensible Angelegenheit. Der rasch einsetzende Strukturwandel und der zunächst einseitige Anstieg der Arbeitslosenzahlen in Ostberlin stellten ein Legitimationsrisiko dar, das von den Landespolitikern auch so wahrgenommen und diskutiert wurde.

Die Entwicklung und erfolgreiche Umsetzung einer Landesarbeitsmarktpolitik stand ganz oben auf der politischen Agenda. Die verantwortlichen Akteure waren angesichts der unzureichenden Ressourcen in der Senatsverwaltung zusätzlich auf der Suche nach einer schnell zu realisierenden Organisationsvariante, um die Implementation der Förderprogramme zu beschleunigen, die Beratungsqualität zu erhöhen und die Bindung der zur Verfügung stehenden Fördermittel zu verbessern. Der gegebene Zeit- und Handlungsdruck ließ nur eine Lösung innerhalb der gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen zu. Das Modell der Beauftragung von sieben privaten Servicegesellschaften erfüllte diese Voraussetzungen. Es entsprach auch dem Leitbild des aktivierenden Staates, das bei der Entscheidungsfindung des Berliner Senats Pate stand.

Die beinahe komplette Übertragung der operativen Aufgabenverantwortung auf private Dienstleister – zu Beginn wurden die Servicegesellschaften im Zuge der institutionellen Förderung allerdings eher als verlängerter Arm der Senatsverwaltung wahrgenommen – bedeutete für die Berliner Arbeitsmarktpolitik einen Paradigmenwechsel. Das Modell der Servicegesellschaften spiegelt einen bis heute anhaltenden Trend der Verantwortungsteilung bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben wider. Ihre Einbindung und Partizipation bezieht sich auf den gesamten Politikzyklus. Die Entscheidung der Senatsverwaltung aus der Wendezeit war rückblickend betrachtet keine singuläre Erscheinung, sondern entsprach dem Zeitgeist: Der aktivierende Staat schöpfte die Optionsvielfalt zur Organisation öffentlicher Aufgabenerledigung aus. Mit

der Einbindung nicht staatlicher Akteure rücken Fragen der Rollenverteilung und des rechtlichen Verhältnisses zwischen den staatlichen Auftraggebern, den privaten Dienstleistern und eventuell auch anderen beteiligten Einrichtungen in den Blickpunkt.

2 Verantwortungsteilung zwischen Senatsverwaltung und Servicegesellschaften

2.1 Einige theoretische Annahmen zu staatlicher Governance

Die Vielgestaltigkeit sozialer Koordinationstypen wird gegenwärtig unter dem Begriff der Governance[49] beschrieben und analysiert.[50] Die Untersuchungen zu staatlicher Governance beschäftigen sich u. a. mit den Folgen der Entwicklung hin zum aktivierenden Staat. Als Ergebnis der Kooperation von unterschiedlich verfassten Akteuren werden die Überschneidung und auch das Verschwimmen der Grenzen des staatlichen und privaten Sektors behauptet. Die Governance-Ansätze gehen ebenfalls davon aus, dass alle institutionellen Arrangements einen Mix hierarchischer, wettbewerblicher und kooperativer Koordinationsprinzipien darstellen. Die Besonderheit einzelner Organisationsformen wird dabei in ihrer jeweiligen spezifischen Kombination dieser Elemente gesehen. Diese Annahme impliziert die Überwindung traditioneller Vorstellungen von eindimensionalen Hierarchiebeziehungen innerhalb einer Organisation oder zwischen Auftraggeber und -nehmer und relativiert die Vorstellung von ausschließlich kompetitiven Interaktionen im Marktgeschehen.

Die Governance-Debatte intensiviert das Nachdenken über neue Modelle staatlicher Aufgabenerfüllung und regt deren Konzeption und Weiterverbreitung an.[51] Ihre Popularität erklärt sich nach Benz aus dem bereits teilweise vollzogenen und weiterhin anhaltenden Wandel von „Institutionen, ebenso wie Verfahren, Modalitäten und Ergebnissen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ (Benz 2004a: 14).

[49] Botzem 2002: 16 ff. skizziert die unterschiedlichen Bedeutungen und Anwendungsbereiche des Governance-Konzeptes, die sich beispielsweise in Begriffen wie „global governance“, „corporate governance“ oder „good governance“ (gutes Regieren) ausdrücken.

[50] Die Beiträge in Benz 2004c führen in das breit gefächerte Themenspektrum der bundesdeutschen Diskussion ein.

[51] Benz weist auf diese praxisrelevante Resonanzwirkung hin. „Die Tatsache, dass nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Praxis der Governance-Begriff inzwischen vielfach verwendet wird, ist aber wiederum selbst Ausdruck und Motor von Veränderungen in Politik, Staat und Gesellschaft“ (Benz 2004a: 13).

2.1.1 Begriff der Governance

Generell werden unter dem Begriff Governance die institutionellen Arrangements staatlicher, privatwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Koordination, Steuerung und Interaktion verstanden.[52] Neben Märkten und der Unternehmenshierarchie werden Netzwerke (Unternehmensnetzwerke, tri-sektorale Netzwerke, Public Private Partnerships etc.), Verbände (Interessenregierungen), Gemeinschaften (z. B. Familie) und der Staat bzw. die politische und administrative Hierarchie in das Set der untersuchten Koordinations- und Interaktionstypen aufgenommen.[53]

Die Governance-Ansätze beziehen sich – zumindest im Bereich der Politik- und Sozialwissenschaften – auf die institutionellen Rahmenbedingungen, den Prozesscharakter von Politik und Steuerung sowie auf die tatsächlichen Politikinhalte.[54] Diese Perspektive bringt Benz treffend auf den Punkt, wenn er darauf verweist, dass

---

[52] Williamsons Analyse der (Leistungs-)Merkmale von Märkten und Hierarchien (unternehmensinterne Koordination) war der Ausgangspunkt dieses Forschungsgebietes (vgl. Williamson 1975). In der Folge erweiterten die Beiträge aus der Soziologie und der Politikwissenschaft die Bandbreite der analysierten „Formen sozialer Handlungskoordination" (Mayntz 2004: 66).

[53] Vgl. Jann/Wegrich 2004, Lütz 2004: 148 ff. Lütz verweist auf die diesbezüglichen Forschungsbeiträge u. a. von Hollingsworth/Boyer 1997, Powell 1990 und Streeck/Schmitter 1985. Auch Williamson hat Netzwerke in seine Systematik der Governance-Formen integriert (vgl. Williamson 1999, 1998, 1996 und 1985).

[54] Mayntz stellt heraus, dass der Governance-Begriff in der Politikwissenschaft seit Beginn der 90er-Jahre „schrittweise den bis dahin geläufigen Begriff der politischen Steuerung" (Mayntz 2004: 66) ersetzt. Die Theoriengeschichte zur staatlichen Steuerungsfähigkeit lässt sich nach Braun als fortlaufende Desillusionierung interpretieren (Braun 1997: 30 f.). Die theoretischen Ansätze in den 20er- und 30er-Jahren sprechen dem Staat noch umfassende Steuerungskapazitäten zu, die kybernetischen Theorien und die Technokratiediskussion der 60er-Jahre sind noch immer optimistisch, in den 70er-Jahren beginnt innerhalb der Implementationsanalysen und der Unregierbarkeitstheorien Skeptizismus einzuziehen und seit den 80er-Jahren „wird von fast allen Seiten für eine Zurücknahme staatlicher Steuerungsansprüche plädiert, für einen Rückzug des Staates auf eine Moderator-, Ordnungs-, Kommunikations- oder Vermittlungsfunktion [...] und eine Verlagerung staatlicher Aufgaben in Verbundsysteme" (ebd.). Die Systemtheorie radikalisiert den Befund, indem sie aufgrund der funktionalen Differenzierung sozialer Systeme und der relativen Autonomie der Teilsysteme die Steuerungsfähigkeit des Staates prinzipiell infrage stellt. Die Handlungstheorien bzw. die akteursbezogene Perspektive übernehmen das Paradigma der funktionalen Differenzierung, betonen dann aber die Pluralität der Akteure innerhalb eines Sub-Systems. „Politische Steuerung muss eher als *Prozess* denn als ein hoheitlicher, rationaler Akt der politischen Zielsetzung verstanden werden" (a. a. O.: 37).
Die Vielfalt der Veränderungen staatlicher Aufgabenerfüllung und, noch allgemeiner, der sozialen Handlungskoordination in modernen Gesellschaften wird durch den Governance-Begriff differenzierter gefasst als durch die Vorstellung einer einseitigen Steuerung der Gesellschaft durch den Staat. Als Gründe für die kritische Beurteilung der staatlichen Steuerungsfähigkeit gelten die komplexe soziale und ökonomische Umwelt mit ihren Interdependenzen und unvorhersehbaren Entwicklungen, die Pluralisierung von Zuständigkeiten, die im bundesdeutschen Föderalismus auf allen politischen und administrativen Ebenen gilt, der massive Einfluss von Verbänden und Partikularinteressen (vgl. Budäus 1998b, Ellwein/Hesse 1997, Voigt 1996, Stiglitz 1989).
Wise spricht von der Pluralisierung des öffentlichen Sektors „[…] consisting of public, private for-profit, and private nonprofit organizations operating within interorganizational fields have become exceedingly complex as a result of three primary phenomena that have characterized U.S. public policy: (a)

> […] Governance nicht bloß die Tätigkeit des Regierens, Lenkens bzw. Steuerns und Koordinierens meint, sondern die Art und Weise dieser Tätigkeit. Darüber hinaus verweist der Begriff neben prozessualen auch auf strukturelle, funktionale und instrumentelle Aspekte des Regierens, Steuerns und Koordinierens. Für den Gegenstandsbereich der Politikwissenschaft können wir insofern davon ausgehen, dass mit dem Begriff Governance der Gesamtzusammenhang von *polity* (Institutionen), *politics* (Prozesse) und *policy* (Politikinhalte) erfasst werden kann. (Benz 2004a: 15)

Übertragen auf die Untersuchung des Modells der Servicegesellschaften behandelt

- „polity" die Rechts-, Beauftragungs- und Förderformen sowie die Aufgabenteilung mit der Senatsverwaltung,
- „politics" die Etappen der Programmumsetzung sowie die damit verbundenen Kooperationsprozesse und
- „policy" die Inhalte der einzelnen Förderprogramme.

2.1.2 Überschneidung staatlicher und privater Verantwortungssphären

Die Erweiterung und die Vielfalt der institutionellen Handlungsformen zur Erledigung öffentlicher Aufgaben verändern das Verhältnis zwischen den beteiligten staatlichen und nicht staatlichen Akteuren. Entgegen der traditionellen Vorstellung, dass der Staat *seine* Aufgaben in Eigenregie und alleinverantwortlich umsetzen sollte, rückt nunmehr „die vielfältige organisatorische Verklammerung von Staat und Gesellschaft" (Krebs 1988: 573) in den Fokus.

Die traditionelle Staatslehre ging von einem Gegensatz von Staat und Gesellschaft aus – hier der Staat als Hüter von Sitte, Recht und Ordnung, dort die Gesellschaft als ein Kraftfeld widerstreitender Interessen. In der Steuerungstheorie lebt diese Vorstellung in schwacher Form fort, indem davon ausgegangen wird, dass der Staat als

---

horizontal fragmentation of policy responsibility within governments; (b) decentralization of programs and devolution of authority to organizations at other levels of government; and (c) privatization" (Wise 1994: 81). Trute empfiehlt völlig zu Recht, die Pluralisierungsprozesse nicht als Ursache staatlicher Steuerungsdefizite auszumachen, sondern diese Entwicklungen hin zu einer Verantwortungsteilung von Staat, halbstaatlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Zusammenhang mit einer notwendigen Staatsentlastung zu sehen (vgl. Trute 1999: 29).

Steuerungssubjekt die Gesellschaft als Steuerungsobjekt ordnet, lenkt und leitet. Die aktuelle Vielfalt real existierender Handlungs-, Kooperations- und Koproduktionsformen macht jedoch die wechselseitige Durchdringung und Verschränkung der staatlichen und der gesellschaftlichen Sphäre deutlich.

Budäus beschreibt dieses Phänomen wie folgt:

> Die klassische Dichotomie von Staat und Privat, oder im institutionenökonomischen Sinne von Hierarchie und Markt, löst sich immer mehr auf. Dabei verschwimmen die Zuständigkeiten von Staat und Verwaltung einerseits und Privaten andererseits. Grenzziehungen werden immer schwieriger. Gleichzeitig entstehen aber auch ganz neue Koordinationsformen. Beispielhaft hierfür sind die wachsende Bedeutung von Netzwerken sowie die vielschichtigen Formen, die heute unter dem Begriff Public Private Partnership zusammengefasst werden. (Budäus 1998a: 15) [55]

Die staatliche Eigenerledigung und private Organisationsformen stellen so gesehen die entgegengesetzten Pole auf einem Kontinuum vielfältiger Optionen dar.

Benz fasst die modernen Entwicklungen der Aufgaben- und Verantwortungsteilung wie folgt zusammen:

> Government and public administration, while reacting to increasing market failures and greater citizen demands, are forced to apply non-hierarchical coordination and control mechanisms, to share powers with private organizations, to transfer functions to independent institutions and to integrate private actors in public policy making and service delivery. (Benz 1996: 166)

[55] Benz ist sogar der Ansicht, dass der private und öffentliche Sektor überhaupt nicht eindeutig voneinander abgrenzbar sind: „The dualist approach of state versus society, hierarchy versus market and more or less privatization, which is often used for political reasons in announcing reform policies, can cause serious misunderstanding about the substance and consequences of public sector change. This danger is especially evident if the public and the private sectors are taken as two systems separated by clearly drawn boundaries. Such a view, which is often inherent in conservative political ideologies and in traditional approaches to state theory, distorts reality and is unhelpful for analyzing modernization in the public sector [...]" (Benz 1996:165). Rosen 1992: 146 f. beschreibt die Ergebnisse einer Studie von Kemper/Quigley 1976: „Kemper/Quigley haben eine wegen ihrer methodischen Sorgfalt viel zitierte Studie der Müllabfuhr in einer Reihe von Städten des US-Staates Connecticut vorgelegt. Eine ihrer Ausgangsbeobachtungen ist, dass die Dichotomie ‚öffentlich versus privat' die für die Organisation von Müllabfuhr tatsächlich bestehenden Optionen unzulässig vereinfacht. Unter den tatsächlich beobachteten Organisationsformen befinden sich: private, dem freien Markt überantwortete Müllabfuhr; Unternehmer, welche sich im Wettbewerb um den Markt [...] gegenüber der Gemeinde verpflichtet haben, Dienstleistungen in einer vertraglich festgelegten Qualität für eine bestimmte Zeit zu erbringen (‚beliehene Müllabfuhr'); nichtgewinnorientierte Müllabfuhr durch eine von der Gemeinde unabhängige Organisation; und schließlich kommunale Müllabfuhr unter der Eigenregie der örtlichen Stadt (Gemeinde-)verwaltung."

Die organisatorische Verknüpfung sowie die inhaltliche Kooperation und Koproduktion zwischen verschiedenen Akteuren betrifft dabei alle Etappen des Politikzyklus. Sie findet sowohl in der Problemanalyse, der Politikentwicklung und -formulierung als auch in der Umsetzung und Evaluierung statt. Sie ist in allen Politikfeldern und auf „lokaler, nationaler und internationaler Ebene“ (Benz 2004a: 13 f.) anzutreffen.

2.2 Status und Aufgaben der Servicegesellschaften

2.2.1 Politische Initiierung und wirtschaftliche Abhängigkeit

Das Modell der Servicegesellschaften stand im Jahre 1991 aufgrund der privatrechtlichen Eigentumsstruktur der neu gegründeten Unternehmen für eine direkte Beteiligung verwaltungsexterner Akteure an der Programmumsetzung. Die Servicegesellschaften waren in privater Eigentümerschaft. Es handelte sich um private und anfänglich auch gemeinnützige GmbHs. „Das Land Berlin war zu keinem Zeitpunkt unmittelbar oder mittelbar an den Servicegesellschaften beteiligt“ (Rechnungshof von Berlin 1997: 5).

Durch die anfängliche Einbeziehung von sieben Servicegesellschaften wurde eine Monopolstellung einer einzelnen Organisation vermieden.[56] Die Gründungsgeschichte und das Aufgabengebiet der Servicegesellschaften zeigen ihre enge Kopplung an die Senatsverwaltung. Diese Anbindung wird noch verstärkt durch die mindestens in den 90er-Jahren bestehende wirtschaftliche Abhängigkeit vom Land Berlin. Der Charakter der Servicegesellschaften unterschied sich zu diesem Zeitpunkt von normalen privatwirtschaftlich tätigen Unternehmen. Sie wurden politisch initiiert als Reaktion auf die rapide ansteigende Arbeitslosigkeit nach der Wiedervereinigung und dem damit verbundenen gestiegenen Bedarf an arbeitsmarktpolitischen (Beratungs-)Dienstleistungen und organisatorischen Ressourcen für die Programmimplementation. Der Senat hatte gezielt gesellschaftliche und arbeitsmarktpolitische Akteure als Gesellschafter einbezogen. So wurde eine breite Verantwortungsbasis zur Bewältigung dieser sozialen Krisensituation geschaffen und private Expertise in die Aufga-

[56] Die Untersuchung des Modells der Servicegesellschaften in Bezug auf Wettbewerb und Effizienz erfolgt in den Kapiteln 5 und 6.

benerfüllung eingebunden. Den ausgewählten Gesellschaftern konnte ein Bewusstsein ihrer gesellschaftlichen Verantwortung unterstellt werden. Die Initialzündung für die Gründung der Servicegesellschaften ging vom Berliner Senat aus, der darin seine Gestaltungsverantwortung für die Organisation der Umsetzung der Landesarbeitsmarktpolitik wahrnahm.

2.2.2 Staatsnaher Charakter der institutionellen Förderung

Bis 1998 wurden die Servicegesellschaften institutionell gefördert. Bei staatlichen Zuwendungen im Rahmen der institutionellen Förderung handelt es sich um öffentlich-rechtliche zweckgebundene Geldleistungen, die nicht zur Gewinnerzielung eingesetzt werden dürfen. Ihre besonderen Voraussetzungen, Bewilligungs- und Finanzierungsbedingungen haben einen staatsnahen Charakter:

> Die Aufgabenstellung nahezu aller Einrichtungen, die institutionell gefördert werden, ist auf eine gewisse Dauer angelegt. Die Aufgaben sind häufig ‚staatsnah'; würden sie nicht mit Hilfe staatlicher Förderung von den in Betracht kommenden Stellen außerhalb der Bundes- und Landesverwaltung wahrgenommen, blieb dem Bund oder dem jeweiligen Land oft keine andere Wahl, als die Aufgaben im Rahmen seiner durch die Verfassung vorgegebenen Kompetenzen als eigene Aufgabe zu übernehmen. (Krämer/Schmidt 2000: 3)

Der Bundesrechnungshof bestätigt bei der institutionellen Förderung die implizite normative Verpflichtung des staatlichen Zuwendungsgebers, eine Dauerhaftigkeit der finanziellen Unterstützung zu gewährleisten:

> Unter einer institutionellen Förderung versteht man eine Zuwendung zur Deckung der **gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils** (Hervorhebungen im Original, Anm. d. Verf.) der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers. Gefördert wird die Institution als solche. Wenn auch bei dieser Zuwendungsart [institutionelle Förderung, Anm. d. Verf.] die Zuwendung regelmäßig nur für **ein** Haushaltsjahr bewilligt wird, so dass – rechtlich gesehen – unmittelbar kein Anspruch auf eine Anschlussbewilligung besteht, geht der Zuwendungsgeber faktisch die Verpflichtung zur Förderung über eine längere Zeit, wenn nicht auf Dauer ein. (Der Präsident des Bundesrechnungshofes 2004: 12)

Der Zeitraum der Aufgabenstellung der Servicegesellschaften entsprach dem Profil der institutionellen Förderung, die zu Beginn eine 4-jährige Laufzeit hatte. Dies bot den Gesellschaftern eine ausreichende mittelfristige Perspektive zur Bestandssicherung. Im Anschluss an den ersten Bewilligungszeitraum wurde die Zuwendung um drei Jahre verlängert, was nicht von vornherein klar gewesen war.

Die Staatsnähe von Aufgabeninhalten, deren Erledigung institutionell gefördert wird, drückt sich auch in den Bewilligungsbedingungen aus. Wesentlich für die Gewährung einer solchen Zuwendung sind insbesondere die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und das Vorliegen eines erheblichen Staatsinteresses, d. h., „dass dieses Interesse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“ (Krämer/Schmidt 2000: 29).[57]

Die Initiierung der Servicegesellschaften und ihre Einbindung in die Umsetzung der Programme und Maßnahmen des ARP waren das unmittelbare Ergebnis der Entscheidung des Senats. Angesichts der arbeitsmarktpolitischen Problemlage und der unzureichenden staatlichen Organisationsressourcen hatte die rasche Einleitung von Gegenmaßnahmen politische Priorität. Die theoretische Option, auf eine eigenständige Landesarbeitsmarktpolitik gänzlich zu verzichten und auf die Verantwortung der Arbeitsämter für die Krisenbewältigung zu verweisen, war politisch nicht zu verantworten und wurde zu keinem Zeitpunkt ernsthaft diskutiert.

Erst ab 1998 wurde die Beauftragung der Servicegesellschaften in Form von privatrechtlichen Leistungsverträgen der normalen Vergütung von externen Dienstleistern angeglichen. Die Servicegesellschaften durften daraufhin erstmals Gewinne aus der Aufgabenerfüllung erzielen. Der rechtliche Status der Gemeinnützigkeit wurde aufgegeben. Im Jahr 2001 erfolgte erstmals eine europaweite Ausschreibung des Auftrags. Die verbliebenen drei Servicegesellschaften[58] schlossen sich für ihre Beteiligung an der Ausschreibung zu einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) zusammen und erhielten Ende desselben Jahres den Zuschlag. Die Änderungen der Finanzierungsform und der Auftragsvergabe markieren einen Wendepunkt bei der Entwicklung der Service-

[57] Außerdem ist die Einreichung eines Nachweises über die Verwendung der Fördermittel und eine Erfolgskontrolle der im Rahmen der Zuwendung erfolgten Aktivitäten erforderlich.
[58] Im Frühjahr 1995 erfolgte eine Reduzierung der Servicegesellschaften auf fünf, ab 1998 auf drei Gesellschaften (vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 5).

gesellschaften hin zu privaten bzw. privatwirtschaftlichen Dienstleistern im öffentlichen Auftrag.

2.2.3 Rechtsstatus als Treuhänder und beliehene Unternehmen

Die Servicegesellschaften agieren im Rahmen der Programmverwaltung als Treuhänder des Landes Berlin. Der Treuhandvertrag zwischen dem Land und den Servicegesellschaften legt die konkreten Aufgaben, Rechte und Pflichten der Gesellschaften bei der Verwaltung der Fördermittel fest. Dieser Vertrag „[…] ist mit der Senatsverwaltung für Finanzen und dem Rechnungshof abgestimmt“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 6). Die Funktionen und Aufgaben der Servicegesellschaften als Treuhänder haben ebenfalls einen staatsnahen Charakter. Die Gesellschaften treten in dieser Rolle, obgleich private GmbHs, als eine Art „verlängerter Arm“ der Senatsverwaltung auf.

Seit 1998 sind die Servicegesellschaften „[…] beliehene Unternehmen im Sinne der Landeshaushaltsordnung“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 6). Damit handeln sie im Rahmen der Programmverwaltung aus staatsrechtlicher Sicht wie eine öffentliche Verwaltung. „Beliehene Unternehmer sind Privatpersonen (natürliche oder juristische Personen des Privatrechts), die Verwaltungsaufgaben im eigenen Namen hoheitlich im Staatsauftrag wahrnehmen und als ‚Behörde’ [...] tätig werden“ (Tilch 1992: 576). Der Status als beliehenes Unternehmen spiegelt die Staatsnähe der Funktion und des Aufgabenprofils der Servicegesellschaften wider.

2.2.4 Regionale und sektorale Zuständigkeiten

Die Senatsverwaltung legte nicht nur den rechtlichen Handlungsrahmen der Servicegesellschaften fest, sondern bestimmte mit der Festlegung von regionalen und sektoralen Verantwortungsbereichen auch deren Arbeitsteilung auf Landesebene:

> Die Wirkungskreise der SGen [Servicegesellschaften, Anm. d. Verf.] waren nach den vorhandenen Arbeitsmarkterfordernissen
> a) in regionale Zuständigkeiten für die Beratung und Förderung betrieblicher und sonstiger Beschäftigungsmaßnahmen mit örtlicher Bedeutung [...] sowie
> b) in sektorale Zuständigkeiten für die Schaffung von Beschäftigungsmaßnahmen und Trägern in politischen Handlungsfeldern von überregionaler Bedeutung zu gliedern.
> (Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1993: 7)

Diese Organisation erleichterte den Einstieg in die Aufgabenerledigung und förderte die Ausbildung von spezialisierten Kompetenzen. Zudem vereinfachte diese Regelung für die Servicegesellschaften die Kundenansprache sowie den Aufbau von fachlich orientierten bzw. lokalen Netzwerken und Kooperationen. Die regionale Zuordnung der Servicegesellschaften orientierte sich an der Struktur der Arbeitsämter. Dies erleichterte die Kommunikation zwischen den Arbeitsämtern und den Servicegesellschaften und unterstützte deren kooperative Programmumsetzung.
Von den ursprünglich beauftragten sieben Servicegesellschaften arbeiteten vier mit regionaler Zuständigkeit, „[...] zugeschnitten auf die vier Ostberliner Arbeitsamtsbezirke mit jeweils zwei bzw. drei Stadtbezirken“ (Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1993: 7).

Die drei verbleibenden sektoralen Servicegesellschaften waren verantwortlich für die Politikbereiche

- Umwelt,
- Gesundheit und Soziales,
- Wissenschaft und Forschung, Jugend, Sport, Kultur, Eigenbetriebe und sonstige dem öffentlichen Dienst vergleichbare Bereiche.[59]

„Im Oktober 1992 wurde die Aufgabenstellung der Servicegesellschaften auf die westlichen Bezirke Berlins ausgedehnt“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 5). Erst als ab dem Jahr 1998 nur noch drei Servicegesellschaften tätig waren, wurde das Regionalprinzip verallgemeinert und das Sektoralprinzip aufgegeben. Die Zuständigkeit für die Berliner Bezirke wurde zwischen den drei verbliebenen Servicegesellschaften aufgeteilt.

[59] Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1993: 7 f.

Das anfängliche Prinzip der regionalen und sektoralen Zuständigkeit der Servicegesellschaften reglementierte ihr Tätigkeitsgebiet.[60] Damit entschied sich die Senatsverwaltung gegen einen „freien“ Wettbewerb unter den Servicegesellschaften und für die Festlegung abgegrenzter Verantwortungsbereiche. Das Regionalprinzip ermöglichte die Konzentration der Arbeit auf einzelne Bezirke, was zu Synergieeffekten bei der Netzwerkarbeit und der Kooperation mit anderen arbeitsmarktpolitischen Akteuren führte. Für die Zielgruppen der Programme und die Beschäftigungsträger existierten eindeutige Ansprechpartner, was die Transparenz und Kundennähe der Angebote erhöhte.[61]

Die Senatsverwaltung vereinfachte sich mit dieser Regelung direkte Steuerungseingriffe in die Programmumsetzung. So konnte sie beispielsweise eine gleichmäßige bzw. bedarfsgerechte Verteilung der Fördermittel auf die Bezirke durch entsprechende Zuweisung von Kontingenten an die zuständigen Servicegesellschaften gewährleisten. Die Erhaltung und der Neuaufbau von sozialen Beratungs-, Betreuungs-, Hilfs- und Freizeitangeboten oder die Einrichtung von Beschäftigungsprojekten in einzelnen besonders gefährdeten Quartieren wurde direkt an die zuständige Servicegesellschaft delegiert. Bei akuten Krisensituationen, beispielsweise dem drohenden Konkurs von Unternehmen, konnten den betrieblichen Akteuren und den infrage kommenden Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern eindeutige Ansprechpartner genannt werden.

2.2.5 Allgemeines Aufgabenprofil

Trotz aller Parallelen zwischen den einzelnen Programmen können sich die Verfahren zur Bewilligung einer Maßnahme bzw. eines Förderfalles und der damit zusam-

[60] Diese Zuständigkeitsbestimmung war nicht immer eindeutig, da kein Vorrang des regionalen oder des sektoralen Prinzips vereinbart worden war. Wenn also ein Träger eine Maßnahme beantragen wollte, für die bei Beachtung der regionalen und der sektoralen Zuordnungskriterien zwei unterschiedliche Servicegesellschaften als Ansprechpartner infrage kamen, war ein Konflikt nicht ausgeschlossen. Zunächst galt hier die zusätzliche Regel, dass ein Träger möglichst nur von einer Servicegesellschaft oder von derjenigen, bei der die größere Anzahl der von ihm beantragten Maßnahmen gebunden war, betreut werden sollte. Im Zweifel lag die Entscheidung über die Zuständigkeit bei der Fachaufsicht der Senatsverwaltung.

[61] In Kapitel 8 wird analysiert, ob durch eine entsprechende Ausschreibungskonzeption der Wettbewerb unter den Servicegesellschaften erhöht werden könnte.

menhängende Einschaltungsgrad der Senatsverwaltung deutlich voneinander unterscheiden. Dennoch lassen sich grundsätzliche Verantwortlichkeiten der Servicegesellschaften verallgemeinern, auch wenn die Arbeitsteilung zwischen den Servicegesellschaften und der Senatsverwaltung jeweils programmspezifisch vereinbart wird.

Die Servicegesellschaften setzen die Programme in der Regel als One-Stop-Agency um. Sie sind dann für die Dienstleistungen und Angebote zur Unterstützung aller operativen Etappen der Implementation zuständig. Diese beinhalten die Erstellung der Programmunterlagen, gegebenenfalls die Bereitstellung spezifischer Programmdatenbanken sowie die Einrichtung einer eigenen Internetseite. Die Zielgruppen der Programme erhalten je nach Bedarf eine Erstberatung, weitere fachliche Beratung und Begleitung bei der Konzeption, der Antragstellung, der Projektumsetzung, der Öffentlichkeitsarbeit, der Mittelabrechnung bis hin zum ordnungsgemäßen Abschluss, der Verbreitung der Ergebnisse sowie in Bezug auf die Weiterentwicklung und Nachhaltigkeit des Konzeptes. Der Umfang der angebotenen Beratungs- und Unterstützungsleistungen hängt vom Förderprogramm ab.

Die Servicegesellschaften entwickeln in Abstimmung mit der Senatsverwaltung eine programmbezogene Strategie für die Öffentlichkeitsarbeit bzw. die Information und Erreichung der Zielgruppen inkl. entsprechender Materialien und setzen diese Konzepte anschließend um. Zudem sind sie in die Koordination der Programmakteure eingebunden bzw. für diese verantwortlich. Wenn Förderprogramme aus mehreren Quellen finanziert werden, ist eine Abstimmung der Verfahren und Bedingungen zwischen den Mittelgebern bzw. den verschiedenen mittelverwaltenden Stellen für eine erfolgreiche Umsetzung unabdingbar. Dies galt beispielsweise in besonderem Maße für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in den 90er-Jahren gemeinsam durch die Arbeitsämter und die Senatsverwaltung getragen wurden. Das Land Berlin finanzierte in diesem Fall mit seinen Mitteln die Einstellung von Regiekräften sowie anteilig deren Miet- und Sachkosten.

Die Treuhänderfunktion beinhaltet die Fördermittelverwaltung (Treugutmanagement), die Bewilligung von Maßnahmen, die Abrechnung der Mittel und die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel (Verwendungsnachweisprüfung und Vorort-

kontrollen).[62] Gegenüber der Senatsverwaltung sind die Mittelbindung und der Auszahlungs- und Bearbeitungsstand (u. a. Bewilligung, Abschluss von Förderverträgen/Zuwendungsbescheiden, Einreichung bzw. Bestätigung von Verwendungsnachweisen) kontinuierlich zu dokumentieren, um eine ordnungsgemäße Treugutverwaltung nachzuweisen und entsprechende Prüfungen durch den Auftraggeber zu unterstützen.

Auf Grundlage des Treuhandvertrages sind die Servicegesellschaften bei der Mittelvergabe, beispielsweise für geförderte ABM-Projekte, an die üblichen Bedingungen des Zuwendungsrechtes und der Projektförderung gebunden.[63] Dabei sind u. a. die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, der Angemessenheit und der Sparsamkeit bei der Bewilligung und Umsetzung geförderter Maßnahmen zu beachten. Im Rahmen der Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung sind die Verwaltungsverfahrensgesetze und die Einhaltung der Zuwendungs- bzw. Förderprinzipien zu kontrollieren. Zum Abschluss einer Maßnahme müssen die Fördermittel- bzw. Zuwendungsempfänger einen entsprechenden Verwendungsnachweis einreichen, der durch die Servicegesellschaften geprüft und gegebenenfalls bestätigt wird. Die Verwendungsnachweisprüfung kann auch zu Mittelrückforderungen führen. Ferner zählt die Ergebnis- und Erfolgskontrolle geförderter Maßnahmen zu den vorgeschriebenen Standards. Diese erfolgt u. a. auf Grundlage eingereichter Sachberichte.

Die Treugutverwaltung erfordert in der Regel das Management und die Abrechnung von Mitteln aus verschiedenen Förderquellen. So sind beispielsweise die Programme des Landes Berlin, speziell die Bildungsmaßnahmen und die Weiterbildungsanteile in geförderten Maßnahmen, oftmals durch Mittel des Europäischen Sozialfonds kofinanziert.[64] Die Servicegesellschaften arbeiten folglich sowohl mit Landesmitteln als auch mit Fördergeldern der EU. Die rechtlichen Regelungen und Verfahren zum Management der ESF-Mittel werden in zusätzlichen Verträgen mit der Technischen Hilfe für ESF-Mittel, einem ebenfalls privaten Dienstleister des Landes Berlin, vereinbart.[65]

[62] Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 6.
[63] Vgl. Rechnungshof von Berlin 1997: 4 f.
[64] Für Ostberlin beträgt die ESF-Kofinanzierung maximal 65 %, für Westberlin immerhin 45 %. Diese Quoten gelten für die Förderperioden 1994−1999 und 2000−2006.
[65] Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 6.

2.2.6 Aufgabenschwerpunkt nach der Wiedervereinigung

Die Servicegesellschaften wurden 1991 per Treuhand- und Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Umsetzung von Teilen des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms (ARP) des Landes Berlin beauftragt. Das ARP fasste alle arbeitsmarktpolitischen Programme des Landes Berlin zusammen.

> In der Anfangsphase hatten alle Servicegesellschaften die Hauptaufgabe, den Transformationsprozess der Wirtschaft im Ostteil der Stadt in die Marktwirtschaft mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten abzufedern. […] Die über die reine Umsetzung der Förderinstrumente hinausgehenden Aufgaben sowie weitere allgemeine Verpflichtungen sind in Geschäftsbesorgungsverträgen geregelt. (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 5 f.)

In Ostberlin reichten unmittelbar nach der Wiedervereinigung die vorhandenen Trägerstrukturen für die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nicht aus, um den Bedarf zu decken. Das Know-how zur Beantragung und Konzeption von Maßnahmen und ihrer finanziellen Abrechnung musste erst aufgebaut werden. Die Servicegesellschaften leisteten hier wesentliche Unterstützung beim Aufbau und der Gründung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Dieses Angebot kam „dem erheblichen Bedürfnis der Menschen und Betriebe in den neuen Bundesländern und im Ostteil der Stadt nach Beratung und Steuerung“ (Abgeordnetenhaus von Berlin Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1991a: 3) entgegen. Weitere Schwerpunkte der neu gegründeten Gesellschaften waren die operativen Aufgaben der Programmumsetzung und der Fördermittelverwaltung.

1991 galt es vorrangig,

> [...] das im Rahmen des Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost (GAO) bereitgestellte Kontingent von über 20.000 Stellen im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) über Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte in den östlichen Bezirken Berlins so umzusetzen, dass eine möglichst hohe Beschäftigungswirkung beim Übergang in Dauerarbeitsplätze erzielt wird und die arbeitsmarktpolitischen Instrumente insbesondere dem Aufbau von Klein- und Mittelbetrieben zugute kommen. Sie sollten dabei
>
> - vorhandene Analysen der regionalen und branchenspezifischen Wirtschaftsstruktur im Hinblick auf die Wirtschaftsentwicklung vor Ort und in der Region Berlin-Brandenburg nutzen,

- zur Entwicklung von BQG'en[66] die Betriebe, Träger und Bezirksverwaltungen über Arbeitsfördermaßnahmen sowie Beratungsdienstleistungen beraten,
- BQG'en gründen und Treugutmittel für Gründungskapital der gGmbH vergeben sowie
- die treuhänderische Verwaltung und Weitergabe von Mitteln an BQG'en für Vorlauf-, Personal-, Sach-, Investitions- und Qualifizierungskosten einschließlich der Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung dieser Mittel übernehmen.
  (Rechnungshof von Berlin 1997: 5)

Das skizzierte Aufgabenprofil der Servicegesellschaften ergab sich aus der vereinigungsbedingten arbeitsmarktpolitischen Problemlage, dem Erwartungsdruck der Bevölkerung und dem erheblichen politischen Interesse des Berliner Senats an einer arbeitsmarktpolitischen Reaktion. Die gezielte Förderpolitik sollte die Folgen des strukturellen Wandels sozial abfedern und einer weiteren Verschärfung mit präventiven Maßnahmen entgegenwirken. Die Servicegesellschaften unterstützten im Rahmen ihrer fachlichen Begleitung den zur erfolgreichen Programmumsetzung notwendigen raschen Aufbau von Trägerstrukturen sowie die Konzeption und Antragstellung der dringend benötigten Maßnahmen.

Um eine Vorstellung von dem enormen Aufgabenvolumen zu bekommen, das es damals kurzfristig zu bewältigen galt, seien hier zur Illustration aus der Leistungsbilanz der Senatsverwaltung aus dem Jahre 1993 einige Kennzahlen genannt:

> Die Servicegesellschaften haben von Juli 1991 bis April 1993 bei den Arbeitsämtern im Ostteil Berlins über 21.000 Beschäftigungsmöglichkeiten konzeptionell angestoßen, überprüft und schließlich bei 457 Trägern insgesamt 19.132 zusätzliche Arbeitsplätze in den unterschiedlichsten Beschäftigungsbereichen organisiert und eingerichtet. Sie wirkten mit bei der Gründung und dem Aufbau der Beschäftigungsträger, die sich unterscheiden lassen in 22 Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften mit Treuhand-Beteiligung, 45 Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sowie 390 Beschäftigungsinitiativen. (Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1993: 68 f.)

Laut Bericht des Landesrechnungshofes betrug das Treugutmittelvolumen des Landes Berlin „zur Förderung von BQG'en und weiteren Beschäftigungsträgern" (Landesrechnungshof von Berlin 1997: 7) im Förderzeitraum 1991 bis 1994 rd. 450 Mio. DM.

[66] Das Kürzel BQG steht für Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft. Diese Einrichtungen sind die Träger der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Unmittelbar nach der Wende waren dies hauptsächlich Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM).

	1991	1992	1993	1994	Insgesamt
	– Betrag in Mio. DM –				
Servicegesellschaften (T15) insgesamt[67]	28,8	113,1	162,1	147,4	451,4[68]

2.2.7 Vielfalt der arbeitsmarktpolitischen Programme

Die durch die Servicegesellschaften umgesetzten Förderprogramme erweiterten sich zumindest bis Ende der 90er-Jahre stetig. In ihrer Leistungsbilanz der Servicegesellschaften aus dem Jahr 1999 benannte die Senatsverwaltung für Arbeit folgende Förderinstrumente, die in speziellen Anlagen zum Treuhandvertrag geregelt wurden:

1. Sachkostenzuschüsse zu Beschäftigungsmaßnahmen
2. Förderung arbeitsmarktorientierter Beschäftigungsträger
3. Frauenstrukturstellen
4. Personalrestkosten zu Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer
5 .Strukturanpassungsmaßnahmen
6. Arbeitsförderbetriebe als Einzelunternehmen
7. Arbeitsförderbetriebe in Verbindung mit Wirtschaftsunternehmen
8. Lohnkostenzuschüsse für kleine und mittlere Unternehmen
9. Förderung betrieblicher Auffanggesellschaften
10. Koordinierungskosten bei der Durchführung von Vergabe-ABM
11. Unternehmensorientierte betriebliche Weiterbildung – ‚UOW'

(Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999: 6)[69]

Die angewandten Programmverfahren variieren. So erfolgt beispielsweise die Bewilligung von Maßnahmen, Projekten oder Lohnkostenzuschüssen je nach Programm in Abstimmung mit der Senatsverwaltung, der Bundesanstalt für Arbeit oder in Eigenverantwortung der zuständigen Servicegesellschaft.

[67] Landesrechnungshof von Berlin 1997: 7.
[68] Zuzüglich Treugutmittel für weitere Förderungen in den Jahren 1993: 34,1 Mio. DM und 1994: 92,2 DM.
[69] Das Programmangebot ändert sich kontinuierlich, und einzelne Servicegesellschaften setzen mitunter Sonderprogramme um. Aktuelle Hinweise sind auf den Internetseiten der Servicegesellschaften zu finden: www.gsub.de, www.spiconsult.de, www.ziz-berlin.de.

Der Umfang und die inhaltliche Vielfalt der Förderprogramme verdeutlichen die Komplexität des Aufgabenprofils der Servicegesellschaften. Die oben angeführte Liste der Programme stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Selbstverständlich verändern sich die Programme im Laufe der Jahre oder es kommen neue hinzu, die teilweise auch nur von einer einzigen Servicegesellschaft für ganz Berlin umgesetzt werden.

Die Mehrzahl der Programme, insbesondere in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung, bezog sich auf den sogenannten zweiten Arbeitsmarkt. In diesem Feld arbeiteten die Servicegesellschaften mit den lokalen Agenturen für Arbeit (damals Arbeitsämter) und der Senatsverwaltung zusammen, auf der Umsetzungsebene kooperierten sie vor allem mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sowie mit Bildungsträgern. Parallel dazu gab es auch immer Programme, die direkt auf die Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt abzielten, z. B. durch die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen. Auf diesem Gebiet waren die Unternehmen die Ansprechpartner der Servicegesellschaften.

Auf ihrer Internetseite bestimmt die ARGE Servicegesellschaften ihr Aufgabenspektrum wie folgt:

> Wir unterstützen die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Landes Berlin, indem wir die jeweiligen Förderinstrumente umsetzen, Vorschläge zu deren Weiterentwicklung machen und innovative Ansätze in die aktuelle Diskussion einfließen lassen. Auch der Einsatz von Mitteln des Europäischen Sozialfonds im Rahmen der Berliner Arbeitsmarktförderung und die Einwerbung weiterer Drittmittel gehört zu unseren Aufgaben. In diesem Zusammenhang setzen wir folgende Arbeitsmarktinstrumente des Landes Berlin gemeinschaftlich um:
>
> - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
> - Lohnkostenzuschüsse für kleine und mittlere Unternehmen
> - Integrationsmaßnahmen zur beruflichen Weiterbildung
> - Zusatzjobs & Bildung – Qualifizierungsmodule für Teilnehmerinnen und Teilnehmern in Ar beitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung
> - Ausbildung in Sicht für junge Migrantinnen und Migranten
>
> (www.Servicegesellschaften-berlin.de)

Der Mix aus unternehmensnahen Programmen und Maßnahmen im öffentlichen Beschäftigungssektor lässt eine Kontinuität der Förderphilosophie erkennen. Zugleich wird deutlich, dass sich die Aktivitäten der Servicegesellschaften im Brennpunkt meh-

rerer Politikfelder bewegen. Dazu zählen neben der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auch die Wirtschaftsförderung und die Bildungs- und Integrationspolitik. Mit den Aufgaben im Rahmen des Programms Zusatzjobs & Bildung sind die Servicegesellschaften auch im Kontext der aus den Hartz-Reformen hervorgegangenen institutionellen und instrumentenbezogenen Änderungen tätig.[70]

Das Modell der Servicegesellschaften belegt die These der Grenzüberschneidungen zwischen den klassisch staatlichen und privaten Verantwortungssphären. Im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben kommt es zu einer Vermengung privater bzw. privat-rechtlicher und staatsnaher Elemente. Die Servicegesellschaften erhalten im Zuge dieser Verantwortungsteilung Aufgaben, Funktionen und rechtliche Kompetenzen, die traditionell öffentlichen Verwaltungen vorbehalten waren. Dieses betrifft z. B. ihren Rechtsstatus als beliehene Unternehmen oder die treuhändische Verwaltung und Bewilligung von Fördermitteln. Das Profil der Servicegesellschaften deckt vom Staat nachgefragte Dienstleistungen ab, die nur öffentlich finanzierbar sind und mit denen die Politik im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Programmentwicklung auf gesellschaftliche Problemlagen und Bedarfssituationen reagiert, präventiv soziale Fehlentwicklungen abmildert oder auch gezielt spezifische Potenziale und Entwicklungen stärkt bzw. fördert.

2.3 Staatliche Gewährleistungs- und private Umsetzungsverantwortung

2.3.1 Verantwortungsteilung beim Modell der Servicegesellschaften

Die Verantwortungsteilung zwischen der Senatsverwaltung für Arbeit und den Servicegesellschaften orientiert sich vorrangig an einer Trennung hoheitlicher bzw. strategischer und operativer Funktionen. Die Servicegesellschaften übernehmen vor allem die operativen Aufgaben der Programmumsetzung. In den Grenzen dieses Tätigkeitsbereiches agieren sie aber auch hoheitlich als beliehene Unternehmen des Lan-

[70] Mit den in diesem Zusammenhang gebildeten Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Bezirksämtern wurde die Rolle der kommunalen Ebene in der Arbeitsmarktpolitik verstärkt. Die ARGEn sind direkt für die Umsetzung der Instrumente und Maßnahmen des Sozialgesetzbuchs II (SGB II) zuständig und damit insbesondere für die Integration von Langzeitarbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt verantwortlich.

des Berlin. Die Gewährleistungsverantwortung und die Steuerung des Gesamtprozesses verbleiben bei der Senatsverwaltung. Die Ausgestaltung und Festlegung der Rahmenbedingungen der Verantwortungsteilung obliegt dem Senator für Arbeit sowie der zuständigen Fachabteilung.

Die politischen und administrativen Entscheidungsträger des Landes Berlin bleiben für die Gestaltung der Landesarbeitsmarktpolitik und die Organisation ihrer Umsetzung die ultimative Entscheidungsinstanz. So sind sie auch der entscheidende Ansprechpartner für die Ausschüsse des Abgeordnetenhauses, einzelne Abgeordnete, die politischen Parteien sowie für andere öffentliche Stellen des Landes Berlin bei allen die Servicegesellschaften betreffenden Anfragen, Thematiken oder auch Kritikpunkten.

Die Sonderrolle des Senats bei der Gestaltung des institutionellen Kontextes wurde in folgenden Bereichen aufgezeigt: im Zusammenhang mit der Initiierung der Servicegesellschaften, im Hinblick auf die Entscheidung über ihre Finanzierungsform, ihren rechtlichen Status und ihre Kompetenzen sowie in Bezug auf die Festlegung ihres Aufgabenprofils und ihrer sektoralen und regionalen Zuständigkeiten.

Die Ausgestaltung dieser Aspekte prägt nicht nur in hohem Maße das direkte Kooperationsverhältnis zwischen den Servicegesellschaften und der Senatsverwaltung, sondern auch die Art der Beziehungen der Servicegesellschaften zu anderen Akteuren, mit denen sie bei der Programmumsetzung zusammenarbeiten.

Die Gestaltung der Inhalte und der konkreten Formen der Verantwortungsteilung mit den Servicegesellschaften werden nicht im Sinne einer hierarchischen Einbahnstraße entschieden, sondern in einem gemeinsamen Abstimmungsprozess ausgehandelt. Dennoch bleibt es die Aufgabe der Senatsverwaltung, im Rahmen dieses kooperativen Abstimmungsprozesses allgemeingültige Strukturen, Regeln und Verfahren zur Implementation der Landesarbeitsmarktpolitik verbindlich festzulegen und diese öffentlich zu verantworten. Die politische und staatliche Letztverantwortung

kann nicht auf private Dienstleister übertragen werden.[71] Hieraus begründen sich die Sonderrolle des Staates und seine besondere Gestaltungsverantwortung.

Zwar handelt es sich bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme um koproduktive Prozesse zwischen vielfältigen Akteuren, bei denen es zu Überschneidungen staatlicher und privater Verantwortungssphären kommt. Dennoch verfügen die staatlichen Institutionen gegenüber privaten Dienstleistern und Organisationen des Dritten Sektors über ein weitaus höheres strategisches Handlungspotenzial. Dies liegt einerseits in ihren rechtlichen Kompetenzen und ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit begründet und resultiert andererseits aus der wirtschaftlichen Abhängigkeit der privaten Leistungserbringer von den beauftragenden staatlichen Stellen.

In ihrer Funktion als Auftraggeber verfügt die öffentliche Verwaltung über einen weitreichenden Gestaltungsspielraum in Bezug auf das inhaltliche Aufgabenprofil und die Rahmenbedingungen der Kooperation, als auch hinsichtlich der anzuwendenden Verfahren und des Vergabe- und Kontraktmanagements.

2.3.2 Contracting-out arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen

In Bezug auf die Privatisierungssystematik[72] entspricht das Modell der Servicegesellschaften der Aufgabenübertragung auf verwaltungsexterne (private) Organisationen. Unter dem Begriff Contracting-out versteht man die

[71] Bei Konsenslösungen zwischen den Beteiligten und eventuell betroffenen gesellschaftlichen Interessengruppen ist das einfach und schmerzlos. Spürbar ins Gewicht fällt die staatliche Hoheitsgewalt, wenn trotz offener Konflikte eine verbindliche Entscheidung zu treffen ist. Dann stellt die Autorität des Staates die einzige Instanz dar, die einen Abstimmungsprozess durch ein „fiat!“ beenden und eine Regelung ein- und durchsetzen kann. Ob das aufgrund der bestehenden Interdependenzen zwischen den Akteuren eines Politikfeldes und der Pluralisierung von Kompetenzen ein tatsächlich gangbarer und Erfolg versprechender Weg ist, lässt sich nur am Einzelfall überprüfen, tatsächlich kommen staatliche Alleingänge bei der Entscheidungsfindung kaum noch vor. In der Praxis haben Kooperation und Interessenausgleich Vorfahrt vor einseitiger Durchsetzung durch den Staat.

[72] Zur Systematisierung und Logik der Privatisierung vgl. Beesley/Littlechild 1997 und Rosen 1992.

> Beauftragung eines Dritten mit der Erstellung einer Leistung, die bisher von staatlichen Stellen erbracht wurde, wobei die politische Verantwortung (Gewährleistung) beim Staat verbleibt. (Bruttel 2002: 2) [73]

Die Gewährleistungsverantwortung verblieb auch beim Modell der Servicegesellschaften unabhängig von den wechselnden Beauftragungsformen stets bei der Senatsverwaltung. Die Rolle als Treuhänder und beliehenes Unternehmen brachte das staatsnahe Aufgabenprofil der Servicegesellschaften zum Ausdruck. Daran änderte der Übergang von der institutionellen Förderung zum Leistungsvertrag nichts. Die Beleihung der Servicegesellschaften, die damit eigenverantwortlich und selbstständig hoheitliche Aufgaben übernehmen, geht rechtlich über den Status eines Verwaltungshelfers hinaus. Der Übergang zur leistungsvertraglichen Finanzierung markiert eine Veränderung des institutionellen Status der Servicegesellschaften. Standen diese zu Beginn noch dem Dritten System nahe bzw. hatten einen halbstaatlichen Charakter, so arbeiteten sie nun als private Dienstleistungsunternehmen im öffentlichen Auftrag.

Nach einer großzügigen Definition des Dritten Sektors gehören diesem alle Organisationen an, die sich zwischen Markt, Staat und Familie/Haushalt bewegen und keinem dieser Bereiche eindeutig zugeordnet werden können.[74] Die besonderen Finanzierungsbedingungen der institutionellen Förderung und ihre Auswirkung auf die bis dato gemeinnützigen Servicegesellschaften, die zwar privatrechtlich verfasst waren, nicht aber marktwirtschaftlich agierten, lassen sich mit dieser Definition vereinbaren. Die Prinzipien der institutionellen Förderung entsprechen nicht den üblichen Vorstellungen über die ökonomische Rationalität externer Aufgabenerledigung und die wettbewerblichen Effizienzanreize, die damit verknüpft werden.

Das Idealbild staatlicher Zuwendung beinhaltet die Vorstellung einer fürsorglichen Verantwortung des Zuwendungsgebers für „seine“ Einrichtung: Vater Staat hat für seine Kinder Sorge zu tragen. Insofern sind institutionelle Förderungen von der nor-

[73] Dort ist mit Verweis auf Vickers/Yarrow 1991 und Krems 2002 eine Abgrenzung des Contracting-out vom Outsourcing zu finden. „[...] Beim Outsourcing wird die Dienstleistung noch von der öffentlichen Verwaltung selbst erbracht, nur Teilleistungen werden eingekauft. Beim Contracting-out dagegen wird die gesamte Dienstleistung auf einen anderen Anbieter übertragen, die Verantwortung bleibt aber bei der öffentlichen Verwaltung“ (Bruttel 2002: 2). Vgl. zum Outsourcing auch Voigt 1996: 45 ff.

[74] Vgl. Schuppert 1994: 17–37. Ein Beispiel wären Non-Profit-/Not-for-Profit-Organisationen oder Beschäftigungsträger (vgl. Zimmer/Scholz 1992: 21).

malen Beauftragung privatwirtschaftlicher Unternehmen, bei der ein Leistungsaustausch nach ökonomischen Rationalitätsprinzipien zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vorausgesetzt wird, zu unterscheiden.

Ab der Umstellung der Finanzierung auf den Leistungsvertrag bis zur Einführung europaweiter Ausschreibungen vollzog sich ein institutioneller Wandel der Servicegesellschaften hinsichtlich der Vertragsgrundlage und des Anreizsystems der Aufgabenerfüllung. Der Schutzschirm staatlicher Zuwendung fiel weg. Die Servicegesellschaften gewannen an unternehmerischer Autonomie. Sie wuchsen Schritt für Schritt in die Rolle eines privaten Dienstleisters hinein, der sich dem Wettbewerb mit anderen Anbietern stellen muss. Die gewandelte Form der Auftragsvergabe und der Leistungsvergütung entspricht damit einem echten Contracting-out der Erledigung öffentlicher Aufgaben.

2.3.3 Binnenverhältnis und die weite Welt der kooperierenden Akteure

Der Berliner Senat hat in seiner Neuordnungsagenda 2006 die Zielrichtung seiner Politik staatlicher Governance deutlich formuliert:

- umfassende Entbürokratisierung/Rechtsvereinfachung über alle Politikfelder [...]
- Die Konzentration auf Kernaufgaben und konsequente Beschränkung auf die staatliche Gewährleistungsverantwortung [...]
- Eine deutlich schnellere, kostengünstigere und an Nutzerinteressen orientierte Bereitstellung der Dienstleistungen im öffentlichen Sektor

(www.berlin.de/seninn/verwaltungsmodernisierung.de)

Das Modell der Servicegesellschaften entspricht der Philosophie des aktivierenden Staates, die den oben genannten Leitlinien der Politik des amtierenden Berliner Senats zugrunde liegt. Diese drei Punkte – Verwaltungsvereinfachung, Konzentration der Ministerialverwaltung auf die Gewährleistungsverantwortung und die Sicherstellung einer schnellen und effizienten Aufgabenerledigung – standen schon 1991 bei der Initiierung der Servicegesellschaften Pate.

Das Handlungsfeld arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen beschränkt sich jedoch nicht auf das Binnenverhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer. Die Servicegesellschaften sind in ein Akteursspektrum eingebettet und die Programmumsetzung ist ein kooperativer und koproduktiver Prozess, an dem verschiedene (halb-)staatliche und private Organisationen beteiligt sind.

3 Von Netzwerkern und Brückenbauern

3.1 Kooperation als Kodetermination, Kofinanzierung und Koproduktion

Die Vernetzung im Rahmen der Politikkonzeption und -umsetzung findet auf allen Ebenen der Berliner Arbeitsmarktpolitik statt. Sie wurde durch die Einrichtung der Servicegesellschaften nicht begründet. Mit ihnen wurde lediglich ein neuer und zusätzlicher Organisationstypus in den Prozess der Entwicklung und Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten eingeführt.

Netzwerke[75] werden nach Sydow mehrheitlich als „intermediäre Organisationsform" (Sydow 1995: 17) zwischen Markt und Hierarchie definiert.[76] Sydow interpretiert sie „als eine dritte, von Markt und Hierarchie streng zu unterscheidende Organisationsform" (Sydow 1995: 17) mit ganz eigenen Charakteristika.[77] Die Koordinations- und Kooperationsbeziehungen, die Entwicklung, die Entscheidungs(vorbereitung) und die Implementation von Fachpolitiken[78] innerhalb multiorganisationaler Akteursnetzwerke sind wesentliche Schwerpunkte der Politikfeldforschung.[79] Voraussetzung dieses Ansatzes ist, dass der individuelle Akteur als Mitglied einer Organisation aufgefasst wird und die Interessen seiner Organisation bzw. seines Arbeitgebers[80] verfolgt.[81]

---

[75] Netzwerke werden sowohl durch institutionenökonomische Ansätze wie die Transaktionskostenökonomie (Williamson 2000, 1999, 1998) oder die Principal-Agent-Theorie (Miller/Whitford 2002, Richter/Furubotn 1999, Braun 1993, Sappington 1991, Holmström/Milgrom 1991), als auch durch politik- und sozialwissenschaftliche Institutionentheorien, wie beispielsweise die Policy-Netzwerktheorie, untersucht. Bei der Neuen Institutionenökonomie stehen die Analyse der Effizienz, der institutionellen Anreize und der Kontrolle von Netzwerkbeziehungen im Vordergrund.

[76] Vgl. Williamson 1999. Diese Auffassung vertreten auch Sydow 1992, Siebert 1991 und Thorelli 1986.

[77] Vgl. Powell 1990, Teubner 1991, Semlinger 1991 oder auch Sabel 1993. Marsh sieht in Europa im Gegensatz zu Großbritannien und den USA die Tendenz, Politiknetzwerke „as a new form of governance" (Marsh 1998: 8) anzusehen, durch die Pluralismus- oder Korporatismus-Ansätze abgelöst werden, deren Vertreter ihrerseits in den Netzwerken eine spezifische Form der Interessenvertretung sehen (vgl. dazu auch Smith 1997: 29 und Marin 1990a).

[78] Die untersuchten Politiken beziehen sich zumeist auf nominelle Politikfelder wie Sozial-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik (vgl. Windhoff-Héritier 1985: 4 f.).

[79] Vgl. Thatcher 1998, Marsh 1998, Smith 1997, Kenis/Schneider 1996 und 1991, Jansen/Schubert 1995, Marin/Mayntz 1991 und Marin 1990a/b. Die Theorie der Politiknetzwerke umfasst durchaus widersprüchliche, konkurrierende Erklärungsansätze. Infolgedessen werden verallgemeinerungsfähige Charakteristika der Konzepte zusammengefasst, sofern sie relevant für die Analyse der Umsetzung der Berliner Arbeitsmarktpolitik sind.

[80] Die untersuchten Akteure befinden sich also auf der Mesoebene korporativer Akteure in Abgrenzung zu einer Mikroanalyse des Verhaltens von Individuen, Gruppen oder Eliten. Scharpf unterscheidet zwischen „[…] ‚kollektiven Akteuren', die von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig sind und von diesen kontrolliert werden, und ‚korporativen Akteuren', die über ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den letztendlichen Nutznießern ihres Handelns verfügen und deren Aktivitäten von Arbeitnehmern ausgeführt werden, deren eigene Interessen durch Arbeitsverträge neutralisiert werden"

Netzwerke zeichnen sich durch eine Interdependenz der Akteure aus. Ihre Zusammenarbeit zeichnet sich durch ein Changieren zwischen hierarchischen, kooperativen und wettbewerblichen Verhaltensweisen aus. Die institutionellen Rahmenbedingungen und die Kooperation weisen horizontale, vertikale, symmetrische und asymmetrische Eigenschaften auf.[82]

3.1.1 Kodetermination

Unter Kodetermination ist nach White und Robinson[83] die gemeinsame Politikformulierung und -abstimmung der verantwortlichen Akteure zu verstehen. Dazu zählen beispielsweise die strategische Ausarbeitung politischer Konzepte, die Formulierung konkreter Politikvorschläge, die Informationsbeschaffung, die Mitwirkung in Steuerungsrunden sowie andere Abstimmungs- und Koordinationstätigkeiten.

Die Akteure der Berliner Arbeitsmarktpolitik sind aufgrund ihrer Ressourcen- und Kompetenzabhängigkeiten[84] bei der Vorbereitung, Formulierung und Implementation von Fachpolitiken auf ein Mindestmaß an Abstimmung und Zusammenarbeit angewiesen. Bei der gegebenen Verflechtung der Zuständigkeiten und der mitunter not-

---

(Scharpf 2000: 101). Jansen und Schubert machen die Identifizierung der richtigen Akteursebene vom jeweiligen empirischen Untersuchungsgegenstand abhängig (vgl. Jansen/Schubert 1995: 15). Marsh und Daugbjerg haben auf die notwendige Verknüpfung der Policy-Netzwerk-Analysen mit der Mikroebene der Individuen und der Makroebene hingewiesen (Vgl. Marsh 1998: 13 ff. und Daugbjerg/Marsh 1998: 52 ff.). Auf der Mikroebene wären u. a. die vorhandenen persönlichen Beziehungen und Interaktionen – sowohl innerhalb der Verwaltung als auch mit externen Partnern – in die Analyse einzubeziehen. Im Fall langjähriger, sich wiederholender, vertrauensvoller oder erfolgreicher Kooperationserfahrungen mit bestimmten Personen lassen sich Aufgaben und Probleme schneller lösen als mit fremden Partnern, bei denen dieses soziale Bindemittel bzw. das entsprechende soziale Kapital erst noch aufgebaut werden muss. Zur Bedeutung und Funktion des sozialen Kapitals sei beispielhaft verwiesen auf Haug 1997, Coleman 1994, Putnam 1993 und Bourdieu 1985.

[81] Institutionenökonomische (Prinzipal-Agenten-Theorie) oder soziologische Ansätze, insbesondere verwaltungswissenschaftlich orientierte Studien, differenzieren bei der Analyse staatlicher Akteure nach Hierarchieebenen, beleuchten das Verhältnis von politischer Spitze und Administration oder die Interessenverfolgung von Fachabteilungen (vgl. Klenk 2005 und Perri 6 u. a. 2002: bspw. 20 f. und 36 ff.).

[82] Vgl. Sydow 1995: 22.

[83] Vgl. Robinson/White 1998. White und Robinson nennen drei Elemente der gemeinsamen Bereitstellung öffentlicher Güter und (Dienst-)Leistungen. Dazu zählen neben der Kodetermination noch die Kofinanzierung und die Koproduktion.

[84] Der Begriff der Kompetenz umfasst sowohl die rechtliche Zuständigkeit einer Organisation für ein bestimmtes Aufgabengebiet als auch die professionelle Fähigkeit, eine bestimmte Aufgabe in hoher Qualität und/oder zu einem besonders günstigen Preis zu realisieren. Der erste Fall ist insbesondere für die Einordnung der öffentlichen Verwaltung in einem Netzwerk von Bedeutung.

wendigen Bündelung von Fördermitteln beinhaltet eine koordinierte Programmpolitik Vorteile für jeden Akteur.[85]

Nach Benz sind die Eigenschaften eines Mehrebenensystems gegeben, wenn die „Ebenen der Politik […] nach Gebieten“ (Benz 2004b: 126)[86] – verstanden als Territorien – strukturiert sind und „wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen“ (Benz 2004b: 127). Die an der Entwicklung und Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Programme beteiligten öffentlichen Einrichtungen in Berlin – die Bundesagentur für Arbeit, die Senatsverwaltung, die Bezirksämter/ARGEn – repräsentieren die Bundes-, Landes- und die kommunale Ebene. Berücksichtigt man zudem den Einfluss der Europäischen Kommission auf die Programmgestaltung des Landes Berlin, so wird deutlich, dass die Governance der Berliner Arbeitsmarktpolitik sowohl die bundesstaatlichen Ebenen als auch die europäischen Institutionen in den Entscheidungsfindungsprozess einbezieht.

Formalrechtlich lassen sich die Kompetenzbereiche der beteiligten Ebenen mehr oder weniger eindeutig trennen.[87] Die Senatsverwaltung ist verantwortlich für die Entwicklung der Landesarbeitsmarktpolitik und die Organisation ihrer Umsetzung. Die Entscheidungsprozesse zur Programmwahl und -implementation sind eingebunden in einen institutionalisierten Verhandlungsrahmen mit der EU-Kommission[88], d. h., bei ESF- oder EFRE-kofinanzierten Programmen[89] ist das Land Berlin in seiner Politikgestaltung an EU-Leitlinien, rechtliche Regelungen sowie inhaltliche Schwerpunktsetzungen der Kommission gebunden.

---

[85] Auch eine gegebene Win-win-Situation schließt die gleichzeitige Verfolgung eigener strategischer Interessen und die damit eventuell einhergehende Einschränkung der Kooperationsfelder nicht aus (vgl. Marin/Mayntz 1991: 14 f., Jansen/Schubert 1995: 12 f.).

[86] Vgl. auch Benz 1998a und 1998b zum europäischen Mehrebenensystem.

[87] Allerdings kommt es mitunter zu Kompetenzüberschneidungen und unklaren Zuständigkeitszuordnungen. In der bekannten Berlin-Studie werden auf derartige Abstimmungsprobleme zwischen der Landes- und der Bezirksebene hingewiesen (Berlin-Studie 2000: 34)

[88] Mit Fördermitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) beteiligt sich die Europäische Kommission bundesweit und in den einzelnen Bundesländern an der Finanzierung weiter reichender Programmbereiche. Dadurch beeinflusst sie unmittelbar die politische Programmgestaltung bis hin zu konkreten Förderbedingungen. Die nationalen sogenannten Operationellen Programme für ESF und EFRE müssen mit der Kommission abgestimmt und von ihr gebilligt werden.

[89] Dem Land Berlin standen in der Förderperiode 2000–2006 insgesamt 531 Mio. € aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und 765,9 Mio. € aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zur Verfügung (vgl. www.berlin.de/strukturfonds).

Die Senatsverwaltung ist in ihrer rechtlichen Zuständigkeit nicht auf einzelne arbeitsmarktpolitische Zielgruppen festgeschrieben. Sie kann ihre Programmpolitik auf die Personenkreise oder an den Problemlagen ausrichten, bei denen sie einen Bedarf an gesteigerter Initiative oder neuen Modellen sieht. Bei der Umsetzung ihrer Aktivitäten kooperiert sie dann je nach Sachlage beispielsweise mit der Bundesanstalt für Arbeit (BA) oder den ARGEn.

Die Bezirke vertreten im Stadtstaat Berlin die kommunale Ebene und sind insofern an den politischen Entscheidungsprozessen entsprechend ihrer Zuständigkeiten im föderativen System beteiligt. Schon vor den Hartz-Reformen waren die Bezirke im Rahmen der beruflichen Beratung, Qualifizierung und Förderung von Sozialhilfeempfängern an der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Initiativen und deren Umsetzung beteiligt.[90]

Durch die Bildung der Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) imit den Agenturen für Arbeit und aufgrund der Verantwortung für die Betreuung und Integrationsförderung von ALG-II-Empfängern hat sich die arbeitsmarktpolitische Verantwortung der Bezirke erweitert. Die Integration von Langzeitarbeitslosen fällt in die Verantwortung der ARGEn, während die Arbeitsagenturen für die ALG-I-Empfänger (und eigentlich auch für die Jobwechsler) zuständig sind.

Die lokalen Bundesagenturen für Arbeit (BA) nehmen aufgrund ihrer rechtlichen und finanziellen Unabhängigkeit gegenüber der Landesregierung eine Sonderstellung unter den Akteuren des Landes Berlin ein. Die Agenturen vertreten mittelbar die Bundesebene[91] und sind für die Umsetzung der Instrumente des Sozialgesetzbuches (SGB) III verantwortlich. Im Beirat der örtlichen Agenturen sind Repräsentanten der Bezirksämter, der Senatsverwaltung, der Kammern und der Sozialpartner vertreten, sodass hier – wie auch in anderen gemeinsamen Gremien mit der Regionaldirektion

[90] Bei den Servicegesellschaften waren sie zeitweise in einem Förderbeirat vertreten, „[...] in dem neben der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Vertreter anderer Hauptverwaltungen und auch die jeweils in den Zuständigkeitsbereich der Servicegesellschaften fallenden Bezirke mitwirken. Dieser Förderbeirat hat vornehmlich die Aufgabe, regionale Förderstrukturen mittels ABM und anderen arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten zu entwickeln und zu begleiten“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1997: 5).

[91] „Nach Art. 87 Abs. 2 des Grundgesetzes wird die Bundesagentur für Arbeit als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts geführt, weil sich ihr Zuständigkeitsbereich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. § 367 SGB III bestimmt die Bundesagentur für Arbeit als rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts *mit Selbstverwaltung*“ (Bieber u. a. 2005: 39).

– Raum gegeben ist für die Kooperation und die Abstimmung von Vorhaben oder zumindest für eine wechselseitige Information.

Geografisch betrachtet agieren die staatlichen Akteure im Stadtstaat Berlin allerdings parallel in denselben regionalen Territorien. Die ARGEn sind jeweils für einen Bezirk zuständig, der aber zugleich Teil eines Arbeitsamtsbezirks ist und in dem die Programme der Senatsverwaltung ebenfalls umgesetzt werden. Die Stellung innerhalb der Mehrebenenordnung führt folglich nicht zu einer eindeutigen regionalen Trennung der Kompetenzen. Die geografischen Verantwortungskreise der staatlichen Akteure überschneiden sich. Die unabgestimmte Einleitung von Maßnahmen kann beispielsweise zu ineffizienten Doppelstrukturen oder zu Einbußen bei der Ausnutzung von Synergien und möglichen Effektivitätsgewinnen führen.

Aus Sicht der Bürger und Steuerzahler sowie der Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik hat die Kooperation der staatlichen Stellen ohnehin höchste Priorität, sei es, um den Staatssäckel zu schonen oder die Kundenorientierung und die Transparenz des für die jeweilige Interessengruppe relevanten Angebots zu erhöhen. Schließlich gibt es für einen Arbeitslosen, einen Arbeitsuchenden oder ein Unternehmen im eigenen Bezirk keine One-Stop-Agency, die für *alle* Fragen und Angebote rund um die Arbeitslosigkeit, die Jobsuche oder die Förderung von Einstellungen zuständig wäre. Gerade arbeitsmarktfernen Personengruppen fällt es außerordentlich schwer, sich in dem institutionellen Verantwortungslabyrinth zurechtzufinden. Auch viele Unternehmensvertreter kritisieren die verwirrende Vielzahl von Programmen und Anlaufstellen. Nicht grundlos ist in diesem Zusammenhang immer wieder vom Förderdschungel die Rede.

3.1.2 Kofinanzierung

Bei der Kofinanzierung werden Güter und Dienstleistungen oder, wie in diesem Fall, arbeitsmarktpolitische Programme aus verschiedenen Fördertöpfen getragen. Die Erweiterung der Finanzierungsbasis kann unterschiedliche Gründe und Vorteile haben. Mitunter macht das Zusammenführen der Mittel verschiedener Institutionen die

Durchführung bestimmter Aktivitäten überhaupt erst möglich. Dies kann ganz einfach am begrenzten Mittelvolumen oder aber auch an den Beschränkungen für den Einsatz der Gelder liegen. Bei europäischen Fördergeldern ist die Kombination mit Bundes- oder Landesmitteln in der Regel eine verpflichtende Voraussetzung. Im Rahmen der Gewährung von Geldern aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gibt die Kommission maximale Finanzierungsanteile vor.[92] Es kommt aber auch zur Kombination von Landes- und ESF-Mitteln mit den Fördertöpfen der ARGEn oder Agenturen.

Bei einer geschickten fördertechnischen Konstruktion und der Abstimmung der Umsetzungsprozesse ermöglicht die Zusammenarbeit im Rahmen der gemeinsamen Finanzierung im Vergleich zu einer getrennten Vorgehensweise eine echte Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten, eine Steigerung des zu erzielenden Ergebnisses und eine Erhöhung der Effektivität der Aktivitäten.

3.1.3 Koproduktion

Die Koproduktion im Bereich der Landesarbeitsmarktpolitik bezieht sich auf die konkrete Zusammenarbeit bei der operativen Umsetzung von Programmen oder anderen Aktivitäten. Diese kann beispielsweise in der gemeinsamen Bewilligung, Förderung und fachlichen Begleitung von Maßnahmen bestehen. Je nachdem, welche Akteure in die Zusammenarbeit einbezogen sind, wie die Aufgaben- und Verantwortungsteilung organisiert wird und welche Aufgabenbereiche und Stufen des Umsetzungsprozesses involviert sind, werden sich kontextspezifische Kooperationsbeziehungen und Leistungsketten bilden.

[92] Für Ostberlin beträgt die ESF-Kofinanzierung maximal 65 %, für Westberlin immerhin 45 %. Diese Quoten gelten für die Förderperioden 1994–1999 und 2000–2006.

3.2 Good Public Governance[93]

3.2.1 Normative Dimension der Zusammenarbeit

Der Begriff der Good Public Governance stellt für den öffentlichen Aufgabenbereich die besondere Verantwortung der staatlichen Akteure für eine auch normativen Ansprüchen genügende Initiierung und Gestaltung von Kooperationen heraus. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund bedeutsam, dass Policy-Netzwerke in einem Spannungsfeld normativer Handlungsorientierung und strategischer Interessenverfolgung stehen.

Die optimistische Auffassung von Netzwerken geht davon aus, dass die Zusammenarbeit komplementärer Akteure die Problemlösungsfähigkeit und die Effektivität[94], eventuell sogar die Effizienz, erhöht und sich diese unter bestimmten Voraussetzungen in Richtung optimaler Kooperation weiterentwickeln.[95] Die Voraussetzung für eine gelingende Verknüpfung der Kompetenzen und Ressourcen verschiedener Akteure ist die Einhaltung der explizit und implizit geltenden Kooperationsnormen und -regeln, die in einem Politikfeld wechselseitig als gültig und praktikabel angesehen werden.[96]

Die normative Dimension ist somit eine wesentliche Grundlage der Zusammenarbeit von Organisationen.[97] Sie legt die zu erfüllenden Wertorientierungen im gemeinsamen Handeln fest. Eine gelingende Zusammenarbeit erweitert die Handlungsspielräume und wirkt sich positiv auf die Kompetenzzuschreibung der Akteure sowie auf die Stabilität, Problemlösungsfähigkeit und Weiterentwicklung der Rahmenordnung in einem Politikfeld aus.[98] Sie verbessert Gestaltungsoptionen, während das Verwei-

[93] Vgl. Klenk 2005: 5.
[94] Vgl. Bogaschewsky 1999, Wiig/Wood 1997 zu den Eigenschaften regionaler Innovationssysteme.
[95] „Selbstorganisation […] und Selbstoptimierung [...] bedürfen nicht nur einer übergreifenden Zielorientierung, sondern auch einer gemeinsamen Ressourceninfrastruktur, um wirklich synergetische Effekte zu erzielen, die sowohl den ökonomischen als auch den sozialen Effizienzkriterien entsprechen“ (Schmid 1994: 104).
[96] Vgl. Smith 1997: 33 f., Marsh/Rhodes 1992: 251. Sydow setzt die Bedeutung von Normen und Werten für die Integration von Netzwerken höher an als die von formalen Verträgen (Sydow 1995: 48 f.).
[97] Mitchell führt außerdem noch die Kommunikationsdimension, auch als Informationsweitergabe bezeichnet, und die Austauschdimension, auch als Austausch von Gütern und Dienstleistungen bezeichnet, an (vgl. Mitchell 1969).
[98] Vgl. Cillier 1998: 111.

gern und Blockieren der Zusammenarbeit aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeiten negative Effekte zeitigen.

Die Verbindlichkeit der ethischen Basis entsteht infolge der mittel- und langfristigen Kooperation relativ gleichbleibender Akteure sowie handelnder Personen. Die Zusammenarbeit findet folglich immer unter der realistischen Erwartung einer zukünftigen Wiederholung statt („shadow of the future")[99]. Dies fördert die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit des Handelns sowie die Verbreitung von Normen. Die sich daraus entwickelnde Kooperationskultur legt Regeln für den akzeptablen Machtgebrauch und die strategische Verfolgung der eigenen Interessen fest.[100]

Das Berliner Netzwerk der arbeitsmarktpolitischen Akteure verfügt, bezogen auf die öffentlichen Verwaltungen und die privaten Dienstleister, über einen relativ hohen Grad der Institutionalisierung und der Kontinuität.[101] Die Agenturen für Arbeit, die Senatsverwaltung für Arbeit und die ARGEn sind als Bundes- bzw. Landesbehörden rechtlich bzw. politisch zur arbeitsmarktpolitischen Aufgabenerfüllung verpflichtet. Die Hartz-Reformen haben mit der Einführung der Arbeitsgemeinschaften ohne Zweifel einen erheblichen institutionellen Wandel eingeleitet und die arbeitsmarktpolitische Kompetenz der kommunalen Ebene erweitert. Aus heutiger Sicht ist die Perspektive der ARGEn nach dem aktuellen Urteil des Bundesverfassungsgerichts ungewiss.[102] Die Aufgaben der Servicegesellschaften und der ESF-Technischen Hilfe sind hingegen vertraglich festgelegt.

---

[99] Vgl. Axelrod 1984.

[100] Die Kooperationskultur ist nicht als etwas a priori Gegebenes zu verstehen: Soziale Akteure sind einerseits in einen kulturellen Kontext eingebettet, der sie in ihren Handlungsmöglichkeiten und -formen bedingt, andererseits gestalten und verändern sie Strukturen aktiv durch ihr eigenes Handeln. Granovetter hat auf diesen Zusammenhang in seinem Konzept der ‚Embeddedness' explizit hingewiesen: „[...] Culture is not a once-for-all influence but an ongoing process, continuously constructed and reconstructed during interaction. It not only shapes its members but also is shaped by them, in part for their own strategic reasons" (Granovetter 1985: 486).

[101] Die formal über die Aufgabenzuständigkeit regulierte Mitgliedschaft ist ein Zeichen für einen hohen Grad der Institutionalisierung. Bei einem offenen Netzwerk hingegen entscheiden Organisationen selbstständig über einen Beitritt.

[102] Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts widersprechen Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II „dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, der den zuständigen Verwaltungsträger verpflichtet, seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen" (vgl. BVerfG, 2 BvR 2433/04 vom 20. 12. 2007, Absatz-Nr. (1–228), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20071220_2bvr243304.html).

Die Kontinuität der Kooperation ist hoch, da die beteiligten Akteure „stabil“ sind – allein die ARGEn sind seit der Wiedervereinigung als neuer Akteur in diesem Implementationspektrum hinzugekommen. Die privaten Dienstleister arbeiten inzwischen seit rd. 15 Jahren für die Senatsverwaltung.

3.2.2 Strategische Dimension der Zusammenarbeit

Die Mitglieder eines Policy-Netzwerkes agieren strategisch. Sie versuchen ihre Interessen durchzusetzen, ihre Handlungsressourcen zu erweitern bzw. wenigstens zu erhalten oder ihre Finanzierungsbasis zu verbessern. Zwar ist die Interdependenz der Akteure konstituierend für ein Netzwerk[103], aber das Potenzial, die Beziehungen zu dominieren, ist ungleich verteilt, d. h., die Beziehungen sind asymmetrisch. Die Politikfeldforschung geht davon aus, dass Netzwerke stets eine Macht- und Abhängigkeits-Komponente besitzen[104], die das Erreichen optimaler Zusammenarbeit verhindert.[105]

[103] Vgl. Hjern/Porter 1983: 272, die auf den Austausch von Ressourcen und Abhängigkeitsverhältnise (power dependency approach) als Motivationsgrundlagen für interorganisationale Zusammenarbeit verweisen. Die motivationalen Grundlagen und Interessen kooperationswilliger Akteure können substanziell voneinander abweichen. Dies trifft ebenfalls auf die Grundlagen der Kooperationsbereitschaft zu, die auf einem Kontinuum von der Einsicht in die Notwendigkeit der Kooperation (Quasi-Zwang) bis zum freiwilligen, vollkommen autonomen Eingehen einer Partnerschaft (Kooperation als positiver Selbstzweck oder Mehrwert an sich) liegen können.
Nelson/Zadek verweisen darauf, dass Abhängigkeitsverhältnisse oder asymmetrische Machtpositionen zur Einschränkung der Interaktionsautonomie führen. Akteure verzichten mit Rücksicht auf Interessen anderer Akteure mit einem höheren Machtpotenzial auf die Vertretung der eigenen Ziele und handeln opportunistisch (vgl. Nelson/Zadek 2000).

[104] Sydow empfiehlt, „[...] die Formation von [strategischen, Anm. d. Ver.] Netzwerken als einen von Interessen durchtränkten, politischen Prozeß zu untersuchen und damit die frühe Forderung von Benson (1975) ein Stück weit einlösen, interorganisationale Netzwerke als ‚political economies’ zu begreifen. Dies erscheint umso notwendiger, als ein Großteil der Netzwerkforschung Autonomie, Vertrauen und Kooperation über-, und Phänomene wie Kontrolle, Abhängigkeit, Macht- und Herrschaftsausübung unterbetont“ (Sydow 1995: 22).

[105] „They never operate completely outside power-dependence relations, i. e. asymmetric interdependencies and unequal mutual adjustments between autonomous actors, imbalanced transactions-chains, and vertically directed flows of influence. […] What distinguishes bureaucracies and complex organizations in general from policy networks are not so much hierarchical vs. horizontal relations, but single organizational vs. interorganizational relations and the nature of power relations permeating *both*, but in *different* ways: the control over strategic rigidities in tight or loosely coupled systems, the conditions of entry/exit, inclusion/exclusion/expulsion, membership or other adherences, etc” (Marin/Mayntz 1991: 16).

Die wechselseitigen Abhängigkeiten setzen dem machtvollen Durchsetzen der eigenen Position gegen den Willen der anderen Akteure Grenzen.[106] Dies gilt selbst dann noch, wenn ein Akteur in einer spezifischen Situation über das entsprechende Machtpotenzial verfügen würde. Das offenkundige Verletzen der anerkannten Wertegrundlagen der Zusammenarbeit oder gar die aktive Schädigung eines anderen Akteurs ist normalerweise keine strategische Option und wenn doch, dann nur für machtvolle Organisationen.

Jeder muss damit rechnen, dass ein solches Verhalten bekannt wird und sich unter den Netzwerkmitgliedern herumspricht. Ein derartiges Image könnte sich in der Folge schädlich auf andere Aufgabenbereiche auswirken, da die Schlüsselakteure gleichzeitig in mehreren Netzwerken und in unterschiedlichen Gremien, Beiräten, Projekten und Programmen mitwirken. Ein Vertrauensverlust könnte also eventuell die Beteiligung an gegenwärtigen oder zukünftigen Vorhaben negativ beeinflussen. Aufgrund der bestehenden Interdependenzen sind alle Akteure potenziell von den Entscheidungen anderer betroffen oder zukünftig auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen. Die Beurteilung dessen, was die tolerierbare Grenze strategischen Verhaltens überschreitet[107], erfordert ein soziales Wissen[108] darüber, was unter den Akteuren als angemessen gilt.

3.2.3 Sonderrolle des Staates

Die Anerkennung der differenzierten Governance-Welt sowie der damit verbundenen Optionenvielfalt und Entscheidungsspielräume erhöht den Anspruch an die Organisation der koproduktiven Erledigung öffentlicher Aufgaben. Die aktive Gestaltung des richtigen Governance-Mix wird zu einer Kernkompetenz modernen Regierens.

---

[106] Max Weber definierte Macht als die Fähigkeit, den eigenen Willen auch gegen den Widerstand eines anderen durchzusetzen (vgl. Weber 1988 und 1976).

[107] So formuliert Sydow in Bezug auf die Strukturationstheorie von Giddens diesen Bezug wie folgt: „Das heißt, kompetente Akteure beziehen sich bei den von ihnen praktizierten Eingriffen in den Fortgang sozialer Prozesse – etwa im Netzwerk – auf die von ihnen in den jeweiligen Kontexten als gültig angesehenen Modi der Herrschaftsausübung. Und indem sie das tun, schreiben sie die Arten und Weisen der Herrschaftsausübung fort, tragen zur Reproduktion der Strukturen (der Domination) bei“ (Sydow 1995: 25 f.).

[108] Vgl. March/Olsen 1989 zum Begriff „Appropriateness” und Arrows 1994 zum Begriff „social knowledge”.

Jann und Wegrich weisen in diesem Zusammenhang auf die Gestaltungsverantwortung der öffentlichen Hand hin:

> Über die Weiterentwicklung des Regierungsapparates hinaus rückt unter dem Stichwort progressive oder modern governance die bewusste Organisation und das Management der Interaktion zwischen Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Individuen durch institutionelle Steuerung und die Integration unterschiedlicher Steuerungsformen in den Vordergrund. (Jann/Wegrich 2004: 207)

Vor dem Hintergrund der strategischen Dimension von Policy-Netzwerken[109] bzw. der Beteiligung vielfältiger Akteure an der Politikentwicklung und –umsetzung ist das „Management von Interdependenz zu einer zentralen Staatsaufgabe geworden." (Mayntz 2004: 72). Trotz der Betonung der kooperativen und interaktionsorientierten Aspekte seines Handelns kommt dem Staat – und das ist die andere Seite der Medaille – gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Akteuren eine Sonderrolle zu. Er ist für die verbindliche Entscheidung und Festlegung der institutionellen Rahmenbedingungen sowie für die Kontrolle der Einhaltung der in ihr festgelegten Prinzipien, Regeln und Verfahren zuständig.[110]

Um den Forderungen guten Regierens gerecht zu werden, erfordert moderne Politikgestaltung, -vorbereitung und -umsetzung ein vielfältiges und differenziertes Profil der Kommunikation und Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren.[111] Die Verwaltung übernimmt dabei auch die Funktion „[…] als Initiator, Moderator und Förderer von Netzwerken" (Jann/Wegrich 2004: 205).

---

[109] In der wissenschaftlichen Diskussion werden Implementations-, Dienstleister-, fachthemenbezogene Issue- und Wissens- bzw. Expertennetzwerke unterschieden. Der jeweils gegebene Mix der Koordinationsprinzipien und die normative Basis der Zusammenarbeit variiert (vgl. dazu Marsh 1998, Smith 1997, Marin/Mayntz 1991, Windhoff-Héritier 1985, Heclo 1980, Porter 1979). Netzwerke unterscheiden sich auch im Hinblick auf ihren geografischen Bezug. Die Governance-Diskussion verhandelt diese Thematik unter den Begriffen der globalen, europäischen, regionalen und lokalen Governance sowie der Governance in Mehrebenensystemen (vgl. die entsprechenden Beiträge in Benz 2004c).

[110] Vgl. Lütz 2004 und Mayntz 2004: „[…] Der Staat spielt gegenüber allen anderen Koordinationstypen eine herausragende Rolle, weil er als klassischer Produzent von Kollektivgütern die minimalen Bedingungen setzt und erhält, ohne die Märkte, Unternehmen, Netzwerke oder Verbände nicht funktionsfähig wären" (Lütz 2004: 151). Entsprechend verweist Lütz auf die herausgehobene Stellung von Politik und hoheitlicher Verwaltung. Staatliches Handeln schließt auch weiterhin „Eingriffe in die Machtbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und […] auch eine autoritative Prioritätensetzung bei konkurrierenden Forderungen ein. Staatliche Machtausübung und Verhandlung wirken mithin nebeneinander und sie ergänzen sich fallweise sogar" (Mayntz 2004: 72).
In Bezug auf die gesellschaftliche Selbstregelung stellt Mayntz heraus, dass diese „oft nur ‚im Schatten der Hierarchie'" funktioniere bzw. mit der „Rute im Fenster" (a. a. O.). Vgl. dazu auch Scharpf 2000 und 1993a.

[111] Vgl. Jann/Wegrich 2004: 194.

Die Senatsverwaltung setzt die Servicegesellschaften in vielen der genannten Aufgabenfelder als ihren verlängerten Arm ein. Gemäß der zuvor aufgezeigten Trennung von Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung übernimmt sie die hoheitliche Planung, Koordination, Fachaufsicht, Kontrolle und Finanzierung des Politikfeldes aus Landessicht. Auf der Ebene der operativen Aufgabenwahrnehmung setzt sie dann *ihre* Servicegesellschaften ein, die den ihnen zur Verfügung gestellten Handlungsspielraum aktiv, kreativ und gestaltend ausfüllen sollen und dürfen.

3.3 Rollen der Servicegesellschaften

3.3.1 Koproduktion im Mehrebenensystem

Die Kooperationsprozesse in der Berliner Arbeitsmarktpolitik sind vielfältig. Die Inhalte, der Umfang und die Tiefe variieren je nach Aufgabenbereich oder einzelnem Förderprogramm. Die Koproduktionsformen werden daher an ausgewählten Beispielen aus der Berliner Praxis beleuchtet. Dabei werden die Aspekte der horizontalen und lokalen Ausprägung der Zusammenarbeit und die Inhalte der Aufgaben- und Verantwortungsteilung (Kodetermination, Koproduktion) bzw. des Ressourcenaustauschs (Kofinanzierung) berücksichtigt.

Der horizontale Charakter der Kooperation verweist darauf, dass sich aufgrund der unterschiedlichen Ebenen, denen die staatlichen Akteure (Senatsverwaltung, Agenturen für Arbeit, Bezirksämter, ARGEn) im Rahmen des Mehrebenensystems angehören, nicht automatisch hierarchische Verhältnisse zwischen ihnen ableiten lassen. Auf diesen Punkt weist Benz zu Recht hin:

> Die Einteilung in Ebenen bedeutet aber zunächst nur, dass Organisationseinheiten für größere und kleinere Gebiete zuständig sind. Einen Vorrang der erstgenannten Einheiten impliziert dies aber noch nicht. Auch die Tatsache, dass diese für allgemeinere Angelegenheiten zuständig sind, rechtfertigt nicht ihre Überordnung, da das Allgemeine nicht zwingend über dem Besonderen steht. Governance in Mehrebenensystemen (multilevel governance) ist also nicht gleichzusetzen mit einer hierarchischen Ordnung. (Benz 2004b: 126)

Der Umstand der unterschiedlich verteilten strategischen Potenziale der Akteure bleibt davon unberührt. Die politischen, fachlichen, rechtlichen und finanziellen Ressourcen sind ja gerade deshalb so bedeutend, weil zwischen den Mitgliedern eines Policy-Netzwerkes anders als bei einer formalen Organisation keine eindeutig hierarchische Beziehung besteht.

3.3.2 Politikberatung, Programmentwicklung und Initiierung von Modellprojekten

Eine Aufgabe der Servicegesellschaften bestand von Beginn an in der Beratung der Senatsverwaltung und der Mitwirkung bei der Ausarbeitung möglicher arbeitsmarktpolitischer Programmfelder und -strategien. Die Servicegesellschaften sollten ihre Erfahrung und ihr Know-how „bei der Verbesserung bestehender und Initiierung neuer Instrumentarien“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 6) einbringen und auf diesem Weg auch an der Weiterentwicklung des ARP mitwirken. Diese Zielstellung umfasste auch,

> […] gemeinsam mit Bezirksämtern, Beschäftigungsgesellschaften, Arbeitsämtern, Unternehmen sowie Senatsverwaltungen, überregionale Verknüpfungen von Förderinstrumenten unter Nutzung von Programmen der Europäischen Union herzustellen. (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: Vorwort)

Die Servicegesellschaften waren und sind also neben der Programmumsetzun*g* auch in alle weiteren Etappen des Politikzyklus eingebunden. Zwar liegt ihr Schwerpunkt in der operativen Aufgabenverantwortung und damit bei der Implementation von Politikinhalten. Sie übernahmen darüber hinaus jedoch auch stets Aufgaben im Bereich der Politikberatung, der Programmentwicklung, der Vernetzung arbeitsmarktpolitischer Akteure, der Initiierung von Modellprojekten und der Einwerbung von EU-Fördermitteln. Aufgrund der vielfältigen Förderprogramme der Europäischen Kommission spielte die Kompetenz der Servicegesellschaften bei der erfolgreichen Entwicklung und Umsetzung europäischer Modellprojekte eine besondere Rolle.

Die aktive Einbindung der Servicegesellschaften in die Programm- und Projektgestaltung geschah auf Wunsch und Nachfrage der Senatsverwaltung, die diese Kompetenzentwicklung als Auftraggeber ausdrücklich unterstützte. Zu den potenziellen Aufgaben der Servicegesellschaften im Bereich der Politikberatung gehören

- die Bewertung und Weiterentwicklung bestehender Förderprogramme,
- die konzeptionelle Initiierung neuer Förderprogramme,
- die Beteiligung an der Fortschreibung des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms,
- die Identifizierung von arbeitsmarktpolitischen best- oder good-practise Modellen in Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder im Bundesgebiet,
- die Initiierung derartiger Modellprojekte und der Aufbau internationaler, bundesweiter oder regionaler Partnerschaften,
- die Entwicklung von Konzepten gemeinsam mit internationalen, nationalen und regionalen Partnern sowie die Anpassung bestehender Modelle an den nationalen und regionalen Kontext.

Die Aktivitäten der Servicegesellschaften in diesem Bereich haben zu vielfältigen Impulsen und zur Einführung neuer Modelle in die Berliner Arbeitsmarktpolitik geführt, die teilweise wiederum Eingang in die Gesamtstrategie der Landesarbeitsmarktpolitik gefunden oder zur Initiierung neuer Landesprogramme angeregt haben. Beispielhaft seien hier folgende Projekte genannt[112]:

- die aus dem EU-Programm ADAPT hervorgegangenen Angebote *JobTransfer* und *JobRotation* von SPI oder das Projekt *Jobmotion* von ZiZ
- die bezirklichen Beschäftigungsbündnisse für Wirtschaft und Arbeit, deren Vorläufer, der territoriale Beschäftigungspakt Neukölln, erstmalig im Bezirk Neukölln[113] im Rahmen der Kommissionsinitiative zur Bildung Territorialer Beschäftigungspakte[114] (TEP – Territorial Employment Pacts) im Jahre 1997

[112] Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, November 1999: 8 ff. sowie die Internetseiten der Servicegesellschaften www.gsub.de, www.spiconsult.de, www.ziz-berlin.de.
[113] Vgl. Aster 2005 und Oppen u. a. 2003: 30 ff.
[114] Vgl. Commission européenne 1997a und 1997b sowie die Beiträge in Kodré u. a. 2005a sowie Besse/Guth 2000, Aster/Papenburg 2001.

modellhaft erprobt[115] und durch die Servicegesellschaft gsub mbH koordiniert wurde und im Anschluss zu einer berlinweiten Strategie geführt hat

- das ADAPT-Projekt *Neue GründerZEIT* der gsub mbh, aus dem ein Landesprogramm zum Coaching von Existenzgründern hervorgegangen ist
- der *Job Point* im Bezirk Marzahn, der im Rahmen eines ECOS-Ouverture-Projektes (2000–2002) eingerichtet und anschließend durch eine Finanzierung der Agentur für Arbeit und der Senatsverwaltung weiter betrieben wurde; ein weiterer Job Point wurde im Jahre 2002 im Bezirk Neukölln eingerichtet, der durch das Jobcenter Neukölln und die Senatsverwaltung finanziert und durch die gsub betrieben wird
- das Modellprojekt „Qualifizierung – Sprache – Integration [QSI]“ zur Förderung der Integration in Ausbildung und Beschäftigung von jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund und erkennbaren Vermittlungshemmnissen von ZiZ GmbH
- die sogenannten *Lernläden*, die im Rahmen des Bundesprogramms „Lernende Regionen“ wiederum in Kooperation mit den Jobcentern und der Senatsverwaltung von den Servicegesellschaften gsub mbH und ZiZ GmbH umgesetzt werden und (Weiter-)Bildungsberatung für Arbeitsuchende und Unternehmen anbieten

Nach erfolgter Abstimmung mit der Senatsverwaltung übernehmen die Servicegesellschaften in diesen Fällen die Antragstellung im Rahmen von Förderprogrammen des Bundes oder der EU, die Koordination bzw. Moderation der internationalen und regionalen Netzwerke, die inhaltliche Umsetzung der Konzepte in Zusammenarbeit mit den beteiligten Partnern sowie das Projektmanagement im Rahmen bewilligter Förderanträge, z. B. die Verwaltung und Abrechnung der Finanzmittel.

[115] „Umgesetzt wurde die Initiative der Pakte im Rahmen der so genannten *Innovativen Maßnahmen* der Europäischen Strukturfonds. Mit den innovativen Maßnahmen […] kann die Europäische Kommission Studien, Pilotprojekte und experimentelle Ansätze finanzieren, um damit neue Impulse für die großen strukturpolitischen Interventionen zu generieren“ (Besse/Guth 2005: 83 f.).

3.3.3 Zusammenarbeit mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren

Die im ersten ARP formulierten arbeitsmarktpolitischen Zielstellungen und Programmanforderungen waren äußerst umfassend. Die ausgewiesenen Aufgaben erforderten eine Koordination verschiedener Senats- und Fachverwaltungen sowie die Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren. Das ARP nannte u. a. die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften, der Bundesanstalt für Arbeit und den Betrieben und Verbänden als Bedingung einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik.[116]

Eine effektive Moderation zwischen den genannten arbeitsmarktpolitisch relevanten Akteuren und ihre Vernetzung waren unter den krisenhaften Bedingungen der Nachwendezeit in Berlin äußerst wichtig. Die Entwicklung und Umsetzung von Konzepten im konkreten Einzelfall erforderte die wechselseitige Abstimmung der Aktivitäten, um schnell, zielführend und effektiv zu Ergebnissen im Sinne der betroffenen Arbeitslosen bzw. kurz vor ihrer Entlassung stehenden Beschäftigten zu kommen, beispielsweise um im Fall von Massenentlassungen in Betrieben kurzfristig Auffanglösungen zu organisieren.[117]

Somit bestand eine Schlüsselaufgabe der Servicegesellschaften darin, im Rahmen der Programmumsetzung Kooperationen mit den verantwortlichen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik aufzubauen oder teilweise zwischen den unterschiedlichen Interessen zu moderieren, um Synergien zu nutzen, gemeinsame Lösungen mit vorzubereiten und die jeweiligen Tätigkeiten zu koordinieren. Dies betraf die Zusammenarbeit mit Arbeitsämtern und der Senatsverwaltung oder auch die Vermittlung zwischen Unternehmen und Betriebsräten im Fall der sozialen Abfederung von geplanten Entlassungen. Ganz in diesem Sinne bestimmte die Arbeitssenatorin Bergmann die Aufgabe der Servicegesellschaften kurz nach ihrer Beauftragung:

> Diese sollen eine Mittlerfunktion zwischen den Betrieben, den Beschäftigten, dem Arbeitsamt, den Bezirken und dem Senat sowie den Gewerkschaften und den Arbeitgebern übernehmen. (Tagesspiegel 11. 07. 1991)

[116] Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, 1991b: 2.
[117] Vgl. Tagesspiegel, 11. 07. 1991.

Die Servicegesellschaften betraten in ihrer Moderatorenrolle und Netzwerkarbeit Neuland. Nach der Wende existierte naturgemäß keine Routine im Umgang mit der arbeitsmarktpolitischen Krise. Sowohl Politik, Verwaltung, Verbände und umsetzende Organisationen als auch die Betroffenen wurden von der Geschwindigkeit und dem Ausmaß der Folgen des strukturellen Wandels überrascht. Die Servicegesellschaften standen vor der Herausforderung, zügig funktionierende Netzwerke und Formen der Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Akteuren aufzubauen, um überhaupt erfolgreich arbeiten und rasch auf akute Problemlagen reagieren zu können.

Ein weiteres Merkmal dieser Brückenfunktion der Servicegesellschaften ist neben den bereits angeführten Punkten die Vermittlungsaufgabe zwischen den staatlichen Stellen und den tatsächlich Handelnden auf dem Arbeitsmarkt: den Unternehmen und den Arbeitsuchenden. Hierbei gilt es, die öffentlichen Pflichten und Anforderungen des Fördermittelgeschäfts in kundenorientierte Dienstleistungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote zu übersetzen, sodass die Interessen beider Seiten zufriedengestellt sind.

3.3.4 Koproduktion und Kofinanzierung bei AGH-Maßnahmen

Das Land Berlin hat unter dem Titel „Zusatzjobs & Bildung“ „ein Programm zur Förderung der Qualifizierung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Zusatzjobs)“ (www.servicegesellschaften-berlin.de) initiiert. Wesentliches Ziel dieser Maßnahme ist der Erhalt oder die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit der teilnehmenden Personen. Die Finanzierung der zertifizierten Bildungsmodule erfolgt aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds.

Die Kombination von Fördermitteln der unterschiedlichen staatlichen Akteure, in diesem Fall der ARGEn und der Senatsverwaltung, ist gängige Praxis in der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Im Rahmen der ABM-Förderung erfolgt seit 1991 eine Kofinanzierung der vor allem durch die Arbeitsagenturen geförderten Maßnahmen durch das Land Berlin. In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung sicherten die Förder-

leistungen des Senats Sachkosten, die durch die Arbeitsämter nicht abgedeckt wurden, und insbesondere auch die Einstellung von Stammkräften. Dies war eine zwingende Voraussetzung für den Aufbau einer Trägerlandschaft in Ostberlin, die angesichts der rapide steigenden Arbeitslosigkeit dringend benötigt wurde.

Die Verknüpfung der Fördermittel unterschiedlicher staatlicher Akteure

- schont die Finanzressourcen,
- steigert die Effizienz des Mitteleinsatzes,
- verbessert die Effizienz, Wirkung und Reichweite des Mitteleinsatzes im Vergleich zu einer jeweils isolierten Förderung von Maßnahmen und
- erhöht die Qualität der Aktivitäten, wenn beispielsweise erst die Kofinanzierung die Integration neuer fachlich sinnvoller Inhalte in die geförderten Aktivitäten ermöglicht, weil diese im Rahmen des anderen Finanzierungsinstruments nicht förderfähig gewesen wären.

Die Kombination der Fördermittel ist ein Beispiel für die horizontale Kooperation staatlicher Akteure und verweist auf deren Interdependenz.

3.3.5 Intermediär bei der Koordination der AGH-Maßnahmen

Die ARGE Servicegesellschaften setzt das Programm „Zusatzjobs & Bildung“ im Auftrag der Senatsverwaltung um. Im Rahmen eines Markterkundungsverfahrens hat sie einen Katalog mit zertifizierten Qualifizierungsbausteinen zusammengestellt.

> Das Maßnahmeangebot versteht sich als eine Ergänzung zu der Basisqualifizierung (z. B. Berufsorientierung, Bewerbungstraining) und gliedert sich wie folgt:
>
> - einzelne Module anerkannter Ausbildungsberufe für ungelernte Jugendliche unter 25 Jahre
> - anerkannte berufliche Teilfeldqualifikation
> - Anpassungsqualifizierung in modularer Form
> - Schulabschlüsse (Haupt- und Realschulabschluss)
>
> berufsorientierte Sprachförderung.
> (www.servicegesellschaften-berlin.de)

Seit April 2006 sind Arbeitslose, die bei einer Arbeitsagentur gemeldet sind und keine Leistungen zum Lebensunterhalt beziehen, zur Teilnahme an den geförderten Bildungsmodulen berechtigt. Die Feststellung der persönlichen und fachlichen Eignung der Teilnehmer erfolgt über die Jobcenter der Berliner ARGEn und die Träger der Arbeitsgelegenheiten. Die ARGE Servicegesellschaften ist für alle Aufgaben der Programmverwaltung zuständig. Das beinhaltet die Treugutverwaltung, die Organisation und Umsetzung der Förderung der Qualifizierungsmaßnahmen, die Beratung und fachliche Begleitung der Maßnahmeträger sowie die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel und die Ergebniskontrolle.

Das Aufgabenprofil der Servicegesellschaften im Bereich der AGH-Umsetzung ist ein Beispiel für ihre Rolle als intermediärer Dienstleister. Sie sorgen im Rahmen ihrer operativen Umsetzungsverantwortung für eine Verknüpfung der Programmpolitiken und der Finanzmittel der staatlichen Akteure. Die Funktion eines Brückenbauers wurde ihnen von Anfang an durch den Berliner Senat übertragen. Zu Beginn ihrer Tätigkeit sollten sie Vermittler und Moderator zwischen Senatsverwaltung, Arbeitsämtern, Verbänden, Gewerkschaften, Unternehmen, Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern sowie – last but not least – den Arbeitslosen sein.

Auch nach den institutionellen Veränderungen im Zuge der HARTZ-Reformen und der Initiierung der ARGEn als neuer arbeitsmarktpolitischer Akteur hat sich an dieser Aufgabenstellung nichts geändert. Bei der Umsetzung von „Zusatzjobs & Bildung“ arbeiten die Servicegesellschaften wie gehabt an der Schnittstelle der Verantwortungsbereiche zweier staatlicher Akteure, in diesem Fall der Senatsverwaltung und der ARGEn, und koordinieren die fachliche, operative und finanz-technische Verknüpfung der jeweiligen Aktivitäten. Sie sind darüber hinaus in einigen Bezirken als Dienstleister für die ARGEn im Rahmen der Koordination der AGH-Umsetzung tätig. Dies erweitert ihr Kompetenzprofil nochmals und erleichtert die Übernahme der Funktion des Intermediärs.

Das inhaltliche Aufgabenspektrum dieser intermediären Dienstleistung umfasst u. a.

- die gemeinsame Festlegung der Ziele, der Aufgabenverantwortung sowie der Verfahren und Abläufe zwischen den beteiligten Akteuren (Senatsverwaltung, ARGEn, Servicegesellschaften und Trägern),
- die kontinuierliche Abstimmung und Koordination der Aktivitäten,
- die Treugutverwaltung und das Finanzmanagement und
- die Aufgabenerledigung entsprechend der abgestimmten Verantwortungsteilung gemeinsam mit den beteiligten Akteuren.

3.3.6 Koproduktion in Dienstleistungs- und Trägernetzwerken

Die Kooperation in Dienstleistungs- und Trägernetzwerken kann durch Kategorien der hierarchischen Über- und Unterordnung oder den Auftraggeber-Auftragnehmer-Dualismus nicht vollständig beschrieben werden. Sie zeichnet sich durch eine Kombination wettbewerblicher, kooperativer und hierarchischer Koordinationsprinzipien aus.

Im konkreten Beispiel der Berliner Arbeitsmarktpolitik übernehmen die externen Dienstleister die operativen Aufgaben der Programmumsetzung. Die Technische Hilfe entwickelt und bearbeitet die ESF-Antrags- und Abrechnungsverfahren. Sie ist auch an der Beratung im Zuge der Entwicklung neuer Programme beteiligt, z. B. bei der Prüfung ihrer ESF-Förderfähigkeit. Die Servicegesellschaften reichen im Rahmen ihrer Programmumsetzung die ESF-Dokumente an die Technische Hilfe weiter. Diese verfügt über ein Prüfungsrecht sowohl bei den Servicegesellschaften als auch bei den Fördermittelempfängern, deren Projekte durch die Servicegesellschaften bewilligt wurden.

Die Bildungsträger und BQGs realisieren die Maßnahmen für die jeweiligen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik entsprechend der Programmbedingungen. Konkret sind dies Qualifizierungs- und ABM-Maßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten. Ohne eine kompetente und professionelle Trägerlandschaft kann der Staat in diesem Feld seine Politik nicht erfolgreich umsetzen. Daher hat er einerseits ein Interesse daran, dass eine ausreichend vielfältige Trägerstruktur existiert, damit für die jeweiligen Zielgrup-

pen der Arbeitsmarktpolitik kompetente Maßnahmenanbieter zur Verfügung stehen. Andererseits wird er versuchen, die wettbewerblichen und Förderanreize so zu setzen, dass sie Effizienz-, Effektivitäts- und Qualitätssteigerungen unterstützen.

Aufgrund der begrenzten staatlichen Fördermittel stehen die Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger miteinander im Wettbewerb. Bei der Ausarbeitung konkreter Modellmaßnahmen stehen sie mit den öffentlichen Stellen und den Servicegesellschaften in einem Fachaustausch, der auch kooperative Züge trägt. Kommt es zu einer Bewilligung, so bestimmt das vertragliche bzw. zuwendungsrechtliche Verhältnis zur fördernden Stelle – egal ob öffentliche Verwaltung oder Servicegesellschaft – sowohl die hierarchischen Elemente, z. B in Form der Fachaufsicht oder Kontrolle der Verwendung der Fördermittel, als auch die Formen der kooperativen Zusammenarbeit im Rahmen der Beratung, der fachlichen Begleitung, der Bewertung der Ergebnisse oder der inhaltlichen Weiterentwicklung.

Als Koproduktion lässt sich ebenfalls der Beratungs- und Qualifizierungsprozess mit den geförderten Zielgruppen im Rahmen eines Förderprogramms oder Modellprojekts bezeichnen. Dies liegt am besonderen Charakter personenbezogener sozialer Dienstleistungen, bei denen die teilnehmenden Personen als Bürger mit Rechten und Pflichten aufzufassen sind, also mehr sind als passive Kunden oder Empfänger eines Angebots. Ihre aktive Mitarbeit ist für den Erfolg jedes arbeitsmarktpolitischen Programms ausschlaggebend.

> So wird der Charakter von Dienstleistung als wesentlich durch das ‚uno-actu-Prinzip' bestimmt, das heißt das gleichzeitige Zusammenwirken von Produzenten und Konsumenten. Im Ineinandergehen von Produktion und Konsumtion vollzieht sich personale Dienstleistung, was insbesondere dem Dienstleistungstypus von Beratung zugeschrieben werden muss. […] Ohne die Verschiedenartigkeit der Situierungen von Erbringer und Nutzer der Dienstleistung aufheben zu wollen, wird der Wert der *personalen* Dienstleistung letztlich davon abhängen, wie sehr der Empfänger selbst als Mitwirkender anerkannt wird. Im Verständnis des Ko-Produzenten ist mehr angelegt als ein gegebenenfalls erzwungenes Nach- und Mitvollziehen dessen, was die Dienstleistungsorganisation für geeignet, notwendig und richtig erachtet. Dies gründet auf einem Verständnis von Beratung als personale Dienstleistung, die auf die Möglichkeit der aktiven Aneignung des von professioneller Seite Angebotenen angelegt ist. Die Anerkennung des Koproduzentenstatus bleibt wiederum nicht ohne Rückwirkung auf den Charakter der Kommunikation und Interaktionsform, in der die Dienstleistung erbracht wird. (Bieber u. a. 2005: 31, 33)

Dieser aktive Part gilt auch für Unternehmen, die beispielsweise im Rahmen von Lohnkostenzuschuss- oder Qualifizierungsprogrammen gefördert werden. Die erfolgreiche Integration von Langzeitarbeitslosen hängt u. a. von der unternehmensinternen Organisation der Einarbeitungsprozesse ab oder von der Zusammenarbeit des Unternehmens mit externen Einrichtungen, die das Coaching der neu Eingestellten unterstützen.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren:

> Lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gehört zu den Politiken, die sich einem Problem widmen, welches ohne Kooperation zwischen Unternehmen, beteiligten staatlichen und kommunalen Stellen und freigemeinnützigen Organisationen nicht gelöst werden kann. (Oppen u. a. 2003: 22)

Die Servicegesellschaften haben bei der Umsetzung von Förderprogrammen die Aufgabe, neben der fördertechnischen Abwicklung der Programme auch die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure zu unterstützen, die Verfahren möglichst einfach und transparent zu gestalten und aus Sicht der Geförderten die Leistungen „aus einer Hand“ anzubieten.

3.3.6.1 Bezirkliche Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit (BBWAs)

Das Operationelle Programm für die Interventionen der Europäischen Strukturfonds in Berlin im Rahmen der ESF-Förderperiode 2000–2006[118] beinhaltet einen lokalen Ansatz in Form der

> Förderung lokaler Entwicklungsprojekte und lokaler Beschäftigungsinitiativen einschließlich territorialer Beschäftigungsbündnisse: Die stärkere Berücksichtigung der lokalen Ebene in Berlin erfolgt insbesondere in Maßnahme 4.1 [Entwicklung und Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitiken zur Bekämpfung und zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit [119]; Anm. d. Verf.] durch die För-

[118] Vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, Operationelles Programm für die Interventionen der Europäischen Strukturfonds in Berlin (Ziel 1), Stand 29. 10. 1999 und Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, Operationelles Programm für die Interventionen der Europäischen Strukturfonds (Ziel 2), Stand 13. 12. 1999.

[119] Vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, Operationelles Programm für die Interventionen der Europäischen Strukturfonds in Berlin (Ziel 1), Stand 29. 10. 1999: 30.

derung lokaler Entwicklungsprojekte, von Beschäftigungsinitiativen, territorialen Beschäftigungspakten sowie Projekten des Quartiersmanagements. (Operationelles Programm für die Interventionen der Europäischen Strukturfonds in Berlin (Ziel 1), Stand 29. 10. 1999, S. 31)

In der Berliner Arbeitsmarktpolitik wurde dieser lokale Ansatz erstmalig im Jahr 1997 im Bezirk Neukölln im Rahmen der Kommissionsinitiative zur Bildung Territorialer Beschäftigungspakte modellhaft umgesetzt. Ziel dieser lokalen Bündnisse war es,

modellhafte, beschäftigungsfördernde Projekte in der Region zu identifizieren und umzusetzen. Im Bündnis sollten daher:

- die beschäftigungspolitischen Probleme und Ziele aller wichtigen lokalen/regionalen Akteure festgestellt werden,
- alle verfügbaren Mittel für eine gemeinsame Strategie aller beteiligten Partner eingesetzt werden. Diese Strategie soll in einem Dokument, dem Aktionsplan, festgeschrieben werden,
- beschäftigungswirksame Maßnahmen besser gebündelt und abgestimmt werden,
- beschäftigungswirksame Modellprojekte durchgeführt werden. (Besse/Guth 2005: 85)

Die Gründung der TEPs sollte von der Region ausgehen und von einer breiten Beteiligung lokaler Akteure getragen werden (Bottom-up-Ansatz).[120] Zu den potenziellen Partnern eines derartigen Bündnisses zählen Vertreter aus kommunalen und Landesverwaltungen, Verbänden, Gewerkschaften, Handels- und Handwerkskammern, lokalen Arbeitsagenturen, Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern, Vereinen, der Privatwirtschaft und Organisationen des Dritten Sektors.[121]

Das Land Berlin setzte aufgrund der positiven Erfahrungen und Ergebnisse mit dem Neuköllner TEP die Strategie lokaler Bündnisse in der ESF-Periode 2000-2006 fort.[122] Ziel war die Gründung von bezirklichen Beschäftigungsbündnissen – später wurden sie „Bezirkliche Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit“ (BBWAs) genannt – in allen 12 Berliner Bezirken, um

durch eine kohärente bzw. abgestimmte Gesamtkoordination der einzelnen Akteure auf Grundlage von kommunalen Entwicklungsprogrammen, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Schaffung von Ausbildungsplätzen und die Stärkung der Wirtschaftsstrukturen auf der bezirkli-

[120] Vgl. Birkhölzer u. a. 2005: 122.
[121] Vgl. Besse/Guth 2005: 84.
[122] Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999b.

> chen Ebene zu effektivieren. (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999b: 2)

Die bezirklichen Bündnisse existieren bis heute und werden weiterhin durch die jeweils zuständige Servicegesellschaft koordiniert.

An den Steuerungsrunden der BBWAs wirken (lokale) arbeitsmarktpolitische Schlüsselakteure mit:

> [N]eben der öffentlichen Verwaltung, meist vertreten durch die Ressorts Wirtschaft, Soziales und Jugend, sowie Gleichstellungs- und Migrantenbeauftragten, sind Wirtschaftskreise, örtliche DGB-Gruppierungen, Arbeitsloseninitiativen, das jeweils zuständige Arbeitsamt, Vertreter von Beschäftigungsgesellschaften, Bürgervereine, Wohnungsbaugesellschaften etc. Mitglieder dieser Steuerungsrunden. (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999b: 2)

Diese Zusammensetzung verdeutlicht die Vielfalt und Komplementarität der beteiligten Akteure, wodurch die Bildung von Synergien, der Fach- und Wissensaustausch sowie die Entwicklung innovativer Ansätze der Beschäftigungspolitik gefördert werden. Zugleich sollen die klassischen Produzenten von Politik und Förderprogrammen sowie deren Zielgruppen bzw. die diese repräsentierenden Vereine in einem gemeinsamen Bündnis zusammenarbeiten. Das Zusammenwirken der jeweiligen Erfahrungshintergründe soll dabei die Entwicklung neuer Modelle befördern.

Zur Finanzierung der im Aktionsplan festgeschriebenen Projekte kombinieren die BBWAs Bundes-, Landes- und europäische Mittel. Dieses wird durch die Mitarbeit der Finanzentscheider in den Bündnissen erleichtert. Ein Schritt zur Aufwertung der BBWAs erfolgte im Jahre 2003. Seitdem wirkten die BBWAs bei der Bewilligung von Projekten bzw. Maßnahmen im Rahmen von zwei Landesprogrammen mit und durften über die Verwendung der Fördermittel in ihren Bezirken mitentscheiden.[123] Damit wurden maßgebliche Entscheidungsrechte im Rahmen von Landesprogrammen auf die lokale Governance-Ebene der Bezirke – noch dazu auf ein multi-organisationales Bündnis – übertragen.

[123] Gemeint sind das EFRE-Programm „Wirtschaftsdienliche Maßnahmen“ und das ESF-Programm „Lokales Soziales Kapital Berlin“.

3.3.6.2 Philosophie des lokalen Ansatzes

Die Strategie der BBWAs basiert auf der Idee, in begrenztem Rahmen eine integrierte regionale Arbeitsmarktpolitik zu initiieren. Dahinter steht die richtige Erkenntnis, dass Regionen nicht nur als Gebietskörperschaften aufzufassen sind, „[...] sondern auch als Problemräume, als ein Territorium für interdependente wirtschaftliche und soziale Strukturen und Prozesse“ (Benz 1998a: 567).

Die Analysen der lokalen Ursachen von Arbeitslosigkeit legen eine hohe Komplexität des Phänomens offen. Der „lokale Blick“ identifiziert eine Vielzahl von Gründen, die beinahe das gesamte Spektrum gängiger Politikfelder berühren: Bildungs-, Integrations-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die positive Kooperation der lokalen Schlüsselakteure unter Berücksichtigung der genannten diversen fachpolitischen Aspekte unterstützt die Entdeckung, Förderung und Ausschöpfung lokaler endogener Ressourcen und Potenziale, die bislang noch nicht aktiviert wurden.[124]

Der lokale Ansatz traut Bündnissen bzw. Netzwerken durch die Verknüpfung unterschiedlicher Erfahrungshintergründe, Kompetenzen und Ressourcen eine hohe Problemlösungs- und Handlungsfähigkeit zu. Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit wird die Vielfalt und Komplementarität der Mitgliedsorganisationen angesehen. Der Aspekt der Vielfalt beinhaltet die Beteiligung staatlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Organisationen. Dabei geht es um die Initiierung und Aufrechterhaltung eines partizipativen Dialogs und einer aktiven Mitwirkung auf Augenhöhe. Komplementarität bedeutet die Gewährleistung der Ergänzungsfähigkeit und Verknüpfbarkeit der jeweiligen Kompetenzen und Ressourcen der Mitglieder. Wenn die beteiligten Organisationen beispielsweise aufgrund bestehender Interessenkonflikte oder eines hohen Wettbewerbsdrucks gar nicht willens sind, ihr eigenes Potenzial zur Entwicklung und Durchführung einer gemeinsamen Aktivität einzubringen, sind die Möglichkeiten des lokalen Bündnisses, eine integrierte Strategie zu entwickeln und umzusetzen, von vornherein begrenzt.[125] Wenn neben der Komplementari-

[124] Vgl. Putnam 1993 zur Interdependenz horizontaler Netzwerke, regionaler Identität und wirtschaftlicher Entwicklung.
[125] Tatsächlich ist von einem Kontinuum der Handlungsorientierungen auszugehen, das von Kooperationsverweigerung über passiven Widerstand unter Wahrung des „schönen Scheins“ oder neutralem Mitschwimmen bis hin zu positiver, aktiver und konstruktiver Mitarbeit reicht.

tät und der Vielfalt auch noch eine positive Kooperationskultur vorherrscht, führen diese Partnerschaften zu neuen Synergien und innovativen Modellen.[126]

Hinter dieser Philosophie steht die Abkehr von segmentierten Problemlösungsstrategien, welche die Komplexität von Problemlagen und ihrer interdependenten Ursachen unterlaufen. Bei diesen einseitigen Problemlösungsansätzen gerät oftmals das Gesamtphänomen aus dem Blick, wenn es, verengt nach Maßgabe der Strukturen und Interessen der Verwaltung, in fachpolitische Teilaspekte zergliedert wird. Mit dem lokalen Ansatz wird die Stärkung integrierter und ganzheitlicher Lösungsansätze angestrebt.[127]

Voraussetzungen für die Entwicklung solcher regionalen Strategien sind die Initiative, Verbindlichkeit und Bereitschaft zur Kooperation der staatlichen Akteure. Zwar sind die Kompetenz und der fachliche Input von privaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie ihre Mitwirkung bei der Umsetzung notwendig;[128] das entscheidende Signal geht dennoch von der öffentlichen Seite aus. Die staatlichen Akteure bestimmen maßgeblich die Grenzen und Handlungsspielräume der gemeinsamen Aktivitäten, den Stil, das Ausmaß, die Tiefe und die Dauer der Zusammenarbeit. Sie verfügen über die rechtlichen Kompetenzen und die finanziellen Ressourcen und legen in hohem Maße die institutionellen Rahmenbedingungen – inklusive der inhaltlichen und „kulturellen" Bedingungen der Kooperation – fest.

Die hiermit skizzierte Philosophie des lokalen Ansatzes ist ein zentraler Punkt der beschäftigungspolitischen Strategie der Europäischen Kommission. Die zunehmende Beachtung der lokalen Ebene für die Sicherung und die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die Europäische Kommission lässt sich mindestens vom Beginn der 90er-Jahre bis zu den aktuellen beschäftigungspolitischen Leitlinien zurückverfolgen.[129]

---

[126] Vgl. Buchegger-Traxler u. a. 2005, die die Erfolgsbedingungen Territorialer Beschäftigungspakte im Rahmen eines Forschungsprojektes untersucht haben. Ebenso bieten Birkhölzer u. a. 2005 und 2001 einen Überblick über Instrumente erfolgreicher lokaler Partnerschaftsentwicklung.

[127] Vgl. Gomez/Probst 1995: 16 f. Diese nennen als typische Fehler im Umgang mit komplexen Problemen die Beschränkung auf Ausschnitte des Phänomens, eine einseitige Schwerpunktbildung sowie die Nichtbeachtung der tendenziellen Unvorhersehbarkeit der Folgen und Interdependenzen des eigenen Handelns.

[128] Vgl. Birkhölzer u. a. 2005.

[129] Vgl. Jouen 2000: 42 f., die detailliert ausführt, wie die Europäische Kommission seit 1994, d. h. beim Treffen des Europäischen Rates in Essen im Dezember 1994, in Madrid im Dezember 1995 und in Florenz im Juni 1996, die Bedeutung der Unterstützung lokaler Initiativen und Bündnisse zur Beschäftigungsförderung immer wieder betonte. „The European Council meeting in Florence on 21 and

Seyfried resümiert die Bedeutung der lokalen Ebene für den Bereich der Beschäftigungspolitik innerhalb des europäischen Mehrebenensystems wie folgt:

> Wie in anderen Politikbereichen soll und kann das Governance-Konzept auch in der Beschäftigungspolitik dazu beitragen, die Dominanz zentralstaatlicher Akteure abzubauen und die Relevanz der regionalen resp. lokalen Ebene zu stärken, um die auf dieser Ebene vorhandenen Potenziale zur strategischen Politikentwicklung in größerem Maße zu nutzen. (Seyfried 2005: 69)

3.3.6.3 Ideengeber, Moderator und Fördermittelmakler

Die Senatsverwaltung beauftragte die drei Servicegesellschaften mit der operativen Umsetzung ihres strategischen Ziels der lokalen Bündnisse. Die Servicegesellschaften sollten den Aufbau, die Konzeption und die Umsetzung der BBWAs in den ihn zugewiesenen Bezirken unterstützen und fachlich begleiten. Im Einzelnen umfassten ihre Aufgaben:

- Sensibilisierung der Akteure für die Teilnahme am Bezirklichen Bündnis,
- Analyse des lokalen Kontextes im Hinblick auf Wirtschaft, Arbeit und Soziales (gegebenenfalls ergänzt um Bildung und Kultur),
- Mitarbeit beim Aufbau der lokalen Partnerschaft,
- Qualifizierung der Akteure bzw. Organisation von Qualifizierungsmaßnahmen,
- Unterstützung bei der Erstellung des Aktionsplanes und bei der Bestimmung der Handlungsfelder,

---

22 June 1996 marked the launch of the territorial and local employment pacts [...]: ‚In order to promote a common effort in local job creation and development, the European Council invites each Member State, where possible, to select regions or cities which could act a candidates for pilot projects on territorial and local employment pacts, with a view to implementing such pacts in the course of 1999'."
Auch in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2000 verwies die Kommission auf die Bedeutung lokaler Akteure und Partnerschaften und auf die Notwendigkeit, die lokale Dimension in der politischen Programmentwicklung und -implementierung anzuerkennen: „If the European Union wants to deal successfully with the employment challenge, all possible sources of jobs and new technologies and innovations must be exploited effectively. To that end the Member States will promote measures to exploit fully the possibilities offered by job creation at local level and in the social economy, especially in new activities linked to needs not yet satisfied by the market, and examine, with the aim of reducing, any obstacles in the way of such measures. In this respect, the special role and responsibility of partners at the regional and local levels, as well as the social partners, needs to be more fully recognised and supported" (Jouen 2000: 44).
Dieser Trend lässt sich auch in den nachfolgenden Beschäftigungspolitischen Leitlinien nachweisen. So heißt es in den Leitlinien des Jahres 2001: „Sämtliche Akteure auf regionaler und lokaler Ebene – einschließlich der Sozialpartner – müssen […] an der Ermittlung des Arbeitsplatzschaffungspotentials auf lokaler Ebene und an der Stärkung der hierfür erforderlichen Partnerschaften mitwirken" (Europäische Kommission 2001a: L22/23).

- ‚Finanzarchitektur' – Unterstützung bei der Akquisition und Bündelung von Fördermitteln. (Aster 2005: 165)

Das Aufgabenprofil im Rahmen der Einrichtung der BBWAs bringt die Rolle und Funktion der Servicegesellschaften im Berliner Policy-Netzwerk auf den Punkt: Sie sollten die arbeitsmarktpolitischen Schlüsselakteure sensibilisieren. Darunter ist die Information über Philosophie, Ziele, Inhalte und Relevanz der lokalen Bündnisse zu verstehen, aber auch die Motivierung zur aktiven Mitwirkung.

Der Aufbau der lokalen Partnerschaft beinhaltete die Moderation zwischen den Akteuren und die Abstimmung einer gemeinsamen Vorgehensweise auch bei unterschiedlichen Interessenlagen oder Prioritätensetzungen. Zudem sollte die Vielfalt und Komplementarität der Partner bei der Zusammensetzung der BBWAs erreicht werden.[130] Die Vermittlung zwischen den einzelnen Akteuren mit ihren jeweils eigenen Erfahrungshintergründen, Kompetenzen, Perspektiven, Zielen und Interessen und ihre Integration im Hinblick auf gebündelte gemeinsame Aktivitäten ist eine wesentliche Erfolgsgrundlage lokaler Bündnisse und ihr Mehrwert gegenüber der isolierten Strategieentwicklung und Aufgabenerledigung der einzelnen Organisationen.

Die Mitarbeit an den Bündnissen war freiwillig, jedoch stand sie unter dem politischen Erwartungsdruck des Berliner Senats, sodass auch opportunistische Gründe für die Mitwirkung sprachen.[131] Voraussetzung für eine gelingende und verbindliche Kooperation in den BBWAs war es dennoch, dass alle Mitglieder nicht nur formal, sondern aktiv, d. h. unter Einbringung der Ressourcen und Kompetenzen der eigenen Organisation, mitarbeiteten. Daher kam der gemeinsamen Übereinstimmung in Bezug auf das Grundanliegen und die Ziele des Bündnisses eine hohe Bedeutung zu.

In der Initiierung, der Moderation und der Koordination dieses Aufbau- und Vermittlungsprozesses lag eine Schlüsselaufgabe der Servicegesellschaften. Dies geschah in enger Zusammenarbeit mit den Bezirken, die sozusagen die Hausherren der Bündnisse waren. In der Regel hatte der Bezirksbürgermeister den Vorsitz in den

[130] Komplementarität beinhaltete in diesem Fall auch, dass möglichst Mitglieder einer Organisation erreicht werden sollten, die bei der Bewilligung von Projekten oder der Vergabe von Fördermitteln entscheidungsbefugt waren (vgl. Aster 2005).
[131] Vgl. Nelson/Zadek 2000, die darauf hinweisen, dass Akteure sich mitunter deshalb an Netzwerken beteiligen, weil sie ansonsten in anderen wichtigen Aufgaben- oder Geschäftsfeldern Nachteile erwarten.

Steuerungsrunden, die durch die Servicegesellschaften moderiert und inhaltlich in Abstimmung mit den bezirklichen Ansprechpartnern und den Vertretern der anderen Einrichtungen vorbereitet wurden.

Die Servicegesellschaften wirkten mit bei der Zusammenführung der vorhandenen Daten zur arbeitsmarktpolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation der Bezirke und der Erstellung der lokalen Analyse. Diese diente als Grundlage für den Aktionsplan, in dem die Beschreibung der Problemlage und der Ziele sowie der konkreten Projekte der bezirklichen Bündnisse zusammengefasst und veröffentlicht wurden. Die Servicegesellschaften brachten bei der Entwicklung der gemeinsamen Aktivitäten ihre Kompetenzen auf verschiedenen Ebenen ein. Sie wirkten als Ideengeber für die Initiierung neuer Modelle oder gaben durch die Information zu bestehenden Programmen auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene Hinweise zu Fördermöglichkeiten. Aufgrund ihrer Umsetzungserfahrung waren sie zugleich in der Lage, entsprechende Verknüpfungen der unterschiedlichen Finanzmittel zwischen den beteiligten Stellen zu moderieren und sicherzustellen. Dabei ging es beispielsweise darum, Modelle so zu konzipieren, dass sie den Förderzweck und die Fördervoraussetzungen verschiedener Programme erfüllten oder das technische Antrags- und Bewilligungsverfahren mit den Verantwortlichen abzustimmen. Mitunter waren sie direkt an der Realisierung einzelner Projekte beteiligt oder setzten diese als verantwortlicher Träger um.

Die aufgezeigten Rollen der Servicegesellschaften als Ideengeber, Moderator und Vermittler zwischen den Akteursinteressen sowie als Fördermittelmakler sind typisch für ihr Aufgabenprofil als intermediärer Dienstleister.

3.4 Servicegesellschaften als Intermediär und Multi-Level-Broker[132]

Die Entwicklung und Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik im Land Berlin hat einen koproduktiven Charakter. Die Mitwirkung der Servicegesellschaften an den verschiedenen Etappen ist sehr vielfältig und weitreichend. Sie stellen ein aktives Bindeglied

[132] Diese Bezeichnung stammt von Peter Lloyd von ECOTEC Ltd.

zwischen den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteuren im Land Berlin, den Unternehmen, den Bildungs- und Beschäftigungsträgern und den Arbeitslosen dar.

Die Servicegesellschaften übernehmen in dem komplexen, von Akteursvielfalt geprägten, aber von staatlichen Institutionen dominierten, hoch institutionalisierten Feld der Arbeitsmarktpolitik, das alle staatlichen Governance-Ebenen einschließt, die Funktion eines Intermediärs und Multi-Level-Brokers. Typisch für das Aufgabenprofil des intermediären Dienstleisters sind die aufgezeigten Rollen der Servicegesellschaften als Ideengeber, Moderator, Brückenbauer zwischen Akteursinteressen, Informations- und Wissensmanager, Fördermittelmakler, Netzwerkmanager und Öffentlichkeitsarbeiter. Die Erbringung politischer, fachlicher und finanztechnischer Übersetzungs- und Vermittlungsdienste ist eine wichtige Funktion angesichts der hochgradigen funktionalen Differenzierung und institutionellen Pluralisierung moderner Gesellschaften im Allgemeinen und der deutschen Arbeitsmarktpolitik im Besonderen.

Bei der folgenden Zusammenfassung der Rollen des Multi-Level-Brokers ist zu berücksichtigen, dass der private Dienstleister von einem staatlichen Akteur mit der Übernahme dieser Aufgaben beauftragt wird und seine Aktivitäten mit diesem abgestimmt sein müssen bzw. die strategische Zielrichtung der Aufgabenerfüllung bereits im Auftrag formuliert ist. Zugleich bringen die Dienstleister ihre Erfahrungen, fachlichen Erkenntnisse und die daraus entwickelten Ideen und konzeptionellen Erweiterungen ein, um Impulse für die Entwicklung neuer politischer Ansätze zu geben.

Die Gestaltungsverantwortung des Staates umfasst somit die Initiierung und institutionelle Einbettung von Netzwerken, die Beteiligung der gesellschaftlichen und fachpolitischen Akteure am Politikzyklus sowie den Aufbau und die Gewährleistung eines sachgerechten Dialogs. Die Kommunikationsfähigkeit des Staates beinhaltet das Hinhören und das Aufnehmen der Impulse von „außen“ wie auch die aktive Vertretung politischer Zielvorgaben und Konzepte. Der Modellfall der BBWAs zeigt beispielhaft das Zusammenspiel zwischen Senatsverwaltung und Servicegesellschaften. Die Senatsverwaltung nutzte den Erfolg eines singulären europäischen Modellprojektes – entwickelt und umgesetzt durch eine Servicegesellschaft – für eine landesweite politische Initiative. Die institutionelle Aufwertung der Bündnisse durch die maßgebli-

che Mitwirkung bei der Vergabe lokaler Fördermittel war das Ergebnis dieser Senatspolitik.

Die Bandbreite der Rollen und Funktionen der Servicegesellschaften dokumentiert die Vielfalt und Tiefe ihrer Mitwirkung bei der Entwicklung und Umsetzung der Landesarbeitsmarktpolitik. Der Aufbau eines Kontrollsystems zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung liegt hingegen in der Verantwortung der auftraggebenden Senatsverwaltung.

Aufgaben des externen Dienstleisters als Intermediär und Multi-Level-Broker		
Bedarf / Funktion	**Rolle / Aufgabenprofil**	**Dimension inter-organisationaler Beziehung**[133]
Aufbau von Netzwerken aus - lokalen Schlüsselakteuren, - Akteuren aus unterschiedlichen Governance-Ebenen, - staatlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen	***Moderator / Vermittler / Brückenbauer*** Information und Sensibilisierung der möglichen Partner; Berücksichtigung der Heterogenität und Komplementarität der Zusammensetzung; Integration der diversen Governance-Ebenen und unterschiedlicher Fachreferate; Initiierung und Moderation des Abstimmungsprozesses zwischen den beteiligten Akteuren zu - Philosophie, - Zielen, - Aufgabenverantwortung, - Verfahren und Abläufe.	Normative Dimension Kodetermination
Entwicklung von regionalen arbeitsmarktpolitischen Strategien	***Informations- und Wissensmanager*** - Sammlung der vorhandenen Daten, Studien und Prognosen - Zusammenstellung einer regionalen Analyse zur wirtschaftlichen, sozialen, arbeitsmarktpolitischen Situation und zu zukünftigen Trends - Identifizierung von strategischen Handlungsfeldern mit besonderen Problemlagen oder Entwicklungspotenzialen - Aufstellen eines gemeinsamen Aktivitätsplans - Veröffentlichung/Bekanntmachung der Ergebnisse zur Sensibilisierung der (Fach-)Öffentlichkeit, Aktivierung lokaler Unterstützung und Stabilisierung des Netzwerkes	Kodetermination
Entwicklung von Modellprojekten	***Ideengeber*** - Information zu regionalen, bundesweiten und europäischen Modellen („best practise"-Beispiele) - Information zu Publikationen / Studien / Evaluationen - Initiierung und Organisation des Transfers von Modellen - Kontaktherstellung zu Experten - Mitwirkung bei der Konzepterstellung - Koordination der inhaltlichen, fördertechnischen und organisatorischen Abstimmung mit Fachreferaten und Schlüsselakteuren - Koordination der Partnersuche und der Aufgabenteilung bei der Umsetzung	Kodetermination Koproduktion
Finanzierung von Aktivitäten	***Fördermittelmakler*** - Aufstellen von Finanzplänen - Zusammenführung von unterschiedlichen Förderquellen (regionale, Landes-, Bundes- und EU-Mittel) - Verknüpfen der Ressourcen und Fördertöpfe der Mitglieder - Koordination des Antragsprozesses	Kodetermination Koproduktion Kofinanzierung

[133] Siehe Punkt 3.1 zu den Elementen der gemeinsamen Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen: Kodetermination, Kofinanzierung und Koproduktion.

	- Fördermittelmanagement, -verwaltung und –abrechnung - Treugutverwaltung	
Kooperation in multi-organisationalen Netzwerken (voluntativer Charakter)	***Netzwerkmoderator und -manager*** - Kontinuierliche Information der Mitglieder - Abstimmung und Koordination aller laufenden Aktivitäten - Gewährleistung der Einbeziehung aller beteiligten Akteure, Ebenen und Interessen - Empowerment spezifischer, in der Regel ausgeklammerter Akteure - Sicherstellung der Transparenz, Offenheit und Einhaltung demokratischer Prinzipien in der Zusammenarbeit[134] - Abstimmung der Aufgabenverantwortung bei der Umsetzung konkreter Aktivitäten - Abstimmung der Finanzierung konkreter Aktivitäten bzw. der Beteiligung der Mitglieder an bewilligten Fördermitteln - Koordination und Mitwirkung bei der Umsetzung der gemeinsamen Aktivitäten - Unterstützung und Vorbereitung der Nachhaltigkeit der umgesetzten Projekte (Öffentlichkeitsarbeit, Konzeptfortentwicklung, Vorbereitung von Anträgen, Fördermittelakquise etc.)	Kodetermination Koproduktion Kofinanzierung
Kooperation in Dienstleistungsnetzwerken (Vertragsbasis)	***Dienstleister im öffentlichen Auftrag / Intermediär*** - Erledigung der vertraglich vereinbarten Aufgaben - Koordination der beteiligten Akteure - Abstimmung der Umsetzung mit dem Auftraggeber - Treugutverwaltung / Finanzmanagement - Programm- oder Projektumsetzung inkl. aller damit zusammenhängenden Aufgaben	Normative Dimension Koproduktion Kofinanzierung
Information der Zielgruppen, der allgemeinen und der Fachöffentlichkeit über die Aktivitäten	***Öffentlichkeitsarbeiter*** - Sensibilisierung zu spezifischen Fachthemen, Problemlagen und Projekten / innovativen Modellen - Strategie zur Erreichung aller Zielgruppen / Betroffenen, auch der i. d. R. Unerreichbaren - Organisation von attraktiven, auf die Zielgruppen abgestimmten öffentlichen Veranstaltungen sowie Fachtagungen - Mitwirkung bei der Konzeption und Produktion von Materialien, Broschüren, Leporellos, Plakaten, Studien, Filmen u. ä. - Kontaktaufbau und Information von Multiplikatoren - Presse- und Medienarbeit	Kodetermination Koproduktion

[134] Fürst 2004 weist in seinem Artikel zur „Regional Governance“ gleichermaßen auf die Gefahr mangelnder Transparenz, des Demokratiedefizits und der Dominanz einzelner Interessen im Rahmen der Mitwirkung zivilgesellschaftlicher oder privater Akteure im Politikprozess hin.

4 Kontrollierbarkeit der Servicegesellschaften

4.1 Hierarchie-Mythos[135] in der theoretischen Diskussion?

Sowohl der Eigenerstellung in öffentlichen Verwaltungen als auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen werden Vorteile aufgrund der höheren Intensität, Durchsetzungsmöglichkeit und Effektivität interner Kontroll- und Steuerungsverfahren zugeschrieben.[136]

> Traditionell wird angenommen, dass die hierarchisch-bürokratische Steuerung wirksamer als andere Formen sei, [...] dass – nach den üblichen Einschätzungen der Praxis – die Steuerungsintensität mit wachsender Verselbständigung der Organisation abnimmt. (Reichard 1998: 143)

Als weiterer Aspekt wird angeführt, dass in einer Welt unvollständiger Verträge[137] und nicht vorhersehbarer zukünftiger Entwicklungen die hierarchische Koordination den höchsten Schutz vor opportunistischer Interessenverfolgung durch externe Auftragnehmer bietet. Eigene Mitarbeiter sorgen eher für eine loyale Aufgabenerledigung, da ihre Organisationszugehörigkeit eine höhere Identifizierung mit deren Zielen und Inhalten erwarten lässt.[138]

Eine kritische Hinterfragung dieser hierarchiefreundlichen Annahmen, z. B. in Bezug auf die Leistungsfähigkeit interner Kontrollen, scheint jedoch angebracht. Scharpf verweist auf den in der Privatwirtschaft zu beobachtenden Trend zunehmender Ausgliederung, der trotz des angeblichen Steuerungsdefizits weiter fortschreitet.

---

[135] Vgl. Reichard 1998: 143 f.
[136] Vgl. Pies 2001b: 15 ff.
[137] Zur Erläuterung des Begriffs der unvollständigen Verträge vgl. 6.1.1.
[138] Die Transaktionskostentheorie basiert auf dieser Annahme. Generell ist die Kontrollierbarkeit in Williamsons Ansatz nur dann maßgebend für die Wahl der Governance-Form, wenn bei der infrage stehenden Aufgabe ein hoher Spezifitätsgrad und die Gefahr bilateraler Abhängigkeit von einem „exklusiven“ Dienstleister zusammenkommen (vgl. Williamson 1999, 1998, 1996, 1991, 1975 und Pies 2001b).
Rational-Choice-Ansätze setzen den nutzenmaximierenden Akteur voraus, gleich ob im privatwirtschaftlichen oder im politisch-administrativen Sektor. Klassisch sind die Ergebnisse von Niskanen, wonach Bürokraten strategische Nutzenmaximierung betreiben, indem sie die Budgeterhöhung und die Ausweitung des Personalstands ihrer Verwaltung oder Abteilung verfolgen (vgl. Niskanen 1971). Wise hat das Phänomen der Budget- und Aufgabenverstetigung im US-amerikanischen administrativen System untersucht (vgl. Wise 1994: 82 f.; vgl. auch „bureaucratic drift“ bei McCubbins, Noll, Weingast 1989).

> In der realen Welt scheint gut funktionierende hierarchische Koordination in der Tat eher selten zu sein, und sie scheint immer schwieriger zu werden. Anstatt vertikale Integration anzustreben, versuchen Unternehmen, wichtige Funktionen auf unabhängige Zulieferfirmen auszulagern. Beim Streben nach ‚lean production' sind flache Hierarchien und radikale Dezentralisierung zu den organisatorischen Modewörtern des Jahrzehnts geworden. (Scharpf 2000: 290)

4.1.1 Vorteile externer Aufgabenerledigung

Es gibt Theoretiker wie Praktiker, die einen prinzipiellen Vorteil der externen Aufgabenerledigung in Bezug auf die Kontrollierbarkeit sehen. Als Grund wird die Konzentration aller Umsetzungsaufgaben in einer dezentralen Organisation angegeben. Die Erledigung aus „einer Hand" macht die Überwachung dann einfacher, wenn die Überschaubarkeit und Transparenz der Strukturen der privaten Dienstleister sowie eine eindeutige Definition ihres Verantwortungsbereichs gewährleistet sind.

Ein weiterer Vorteil wird darin gesehen, dass die Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Privaten bei festgestellten Mängeln der Aufgabenerledigung weitreichender und wirksamer sind als bei staatlichen Verwaltungen. Änderungsmaßnahmen können weitaus zügiger eingeleitet werden. In diesem Sinn äußert sich Savas:

> With contracting, however, even greater control is achievable. When public officials contract for services they have to specify desired results, monitor performance, and impose penalties if necessary; this is more than they typically do with their in-house work. Contractors can perform poorly, of course, but so can government agencies. (Savas 2000: 301)

Savas zitiert auch den Bürgermeister von Indianapolis, Stephen Goldsmith, der eine Politik der Privatisierung städtischer Kernaufgaben konsequent umgesetzt hat und darauf hinweist, dass der Ausschreibungswettbewerb im Vergleich zur verwaltungsinternen Eigenerstellung sowohl die Kontrollierbarkeit der Aufgabenerfüllung als auch die Möglichkeit von Sanktionen bei nicht vertragsgerechter Ausführung erhöht hat:

> Because privatization means many things, it is easy for adversaries to threaten the public with 'loss of control', presumably suggesting that vendors will not be responsive to the public. The truth is that we possess many more tools to control the quality and price of a private contractor or winning public employees than we do those employees acting in a typical government bu-

> reaucracy. As a result of the bidding procedure, we can impose fines for poor quality or missed deadlines, more easily reward performance, and if necessary simply cancel the contract rather than navigate the excruciating procedures required to actually fire a civil service employee. In each of our competitive initiatives, the city retained and even enhanced its control over services. In all too many American cities, mayors and city managers operating in monopolistic governments have very little control. Competition and marketization dramatically increased government control by giving policymakers more tools for putting their policies into effect and better yardstick for measuring performance. The only control politicians lose is the ability to hire workers on the basis of patronage instead of productivity. (Goldsmith 1997: 70)

Bei den von Goldsmith angeführten Vorteilen der Ausgliederung bzw. der Vergabe über öffentliche Ausschreibungsverfahren steht nicht das Risiko des Kontrollverlustes im Mittelpunkt, sondern die sachgerechte Gestaltung der institutionellen Arrangements inklusive der Leistungsanreize und Kontrollsysteme. Hier ist der staatliche Auftraggeber im Rahmen des Kontraktmanagements gefordert, um die gewünschten Verfahren, Nachweise, Berichterstattungspflichten und Sanktionsmöglichkeiten vertraglich festzuschreiben.

Die Tatsache, dass auch bei der Aufgabenerledigung durch private Dienstleister im Rahmen von Prüfungen mitunter Defizite festgestellt werden, kann nicht als prinzipielles Argument gegen die Übertragung der Umsetzungsverantwortung auf externe Dritte angeführt werden. Es wäre zu prüfen, ob die Definition der Aufgaben und Qualitätsstandards präzise genug ist, ob die Bestimmungen anreizkompatibel gestaltet sind, ob das Monitoring- und Kontrollsystem alle Ebenen und Inhalte erfasst und ob die Prüfverfahren tatsächlich und regelmäßig ausgeführt werden.

4.1.2 Voraussetzung der Externalisierung

Aus staatsrechtlicher Sicht sind der Reorganisation staatlicher Aufgaben kaum Grenzen gesetzt. Die allgemein anzuwendenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fordern geradezu auf, eine kontinuierliche Verbesserung der Governance anzustreben.

> Die nach den Umständen zweckmäßigste Form der Versorgung zu suchen ist eine politische Aufgabe, die nicht ein für allemal gelöst ist, wenn eine Einrichtung der öffentlichen Hand besteht. Juristische Bedenken gegen eine Privatisierung lassen sich daher nur in äußerst seltenen Fällen erheben. Hoheitsaufgaben dürfen allerdings nicht in private Hand übergeben werden. Nicht ausgeschlossen ist jedoch, dass Staat oder Kommunen sich auch zur Erfüllung von Hoheitsaufgaben der Hilfe von Privaten bedienen, und zwar auch aufgrund privatrechtlicher Verträge. (Rüfner 1988: 1055)[139]

Reichard sieht als Voraussetzung für die adäquate Erledigung öffentlicher Aufgaben lediglich „[...] die Sicherstellung der Steuerbarkeit strategisch relevanter[140] öffentlicher Aufgaben“ (Reichard 1998: 142) sowie „die Sicherstellung der *politischen Steuerbarkeit* des Zielerreichungsprozesses“ (Reichard 1998: 141) an. Strategisch relevante öffentliche Leistungen sind solche, die „[...] für das langfristige Überleben und für die dauerhafte Gewährleistung des Politikprogramms relevant“ (Reichard 1998: 141)[141] sind.

Die in den letzten Jahren bundesweit und auf allen Governance-Ebenen üblich gewordene Praxis der Beauftragung privater Dienstleister mit der Umsetzung öffentlicher Förderprogramme[142] inklusive der Beleihung dieser Unternehmen zeigt, dass die verantwortlichen Politiker und Verwaltungsakteure das Risiko der Ausgliederung für kalkulierbar halten. Im Sinne des Leitbildes des aktivierenden Staates hat bei der Gestaltung der operativen Aufgabenerledigung in diesem Bereich die Organisationsvielfalt zugenommen. Die gewachsene Bereitschaft zur Externalisierung ist sachlich gerechtfertigt.

---

[139] Kirchhof formuliert für die Ausgliederung staatserheblicher Tätigkeiten einzuhaltende Einschränkungen bzw. Bedingungen: „Soweit das Grundgesetz somit eine Ausgliederung staatserheblicher Tätigkeiten aus der Staatsorganisation fordert oder zulässt, bleibt diese Verselbständigung stets die begründungsbedürftige Ausnahme. Zwar weist das Grundgesetz dem Staat nur einen Kern von Pflichtaufgaben zu, überlässt im übrigen aber die Abgrenzung der Staatsaufgaben vielfach staatlicher Entscheidung; soweit jedoch Staatsgewalt ausgeübt oder andere Mittel staatlichen Handelns eingesetzt werden, muss dieses Handeln grundsätzlich sichtbar staatlicher Verantwortlichkeit zugeordnet und staatsrechtlicher Bindung unterworfen, als eigenhändig durch den Staat vollzogen werden“ (Kirchhof 1988: 165).

[140] Zum Konzept der strategischen Relevanz vgl. Naschold, Jann, Picot, Reichard und Budäus in: Naschold 1996 sowie Naschold 1993, Naschold/Oppen 1996, Naschold/von Otter 1996, Naschold/Bogumil 1998, Reichard 1998, Budäus 1998b.

[141] Das Programm ergibt sich aus den politischen Zielbestimmungen, die vorgeben, „in welchen Politikbereichen welche Handlungsweisen und Ressourcenzuweisungen zu wählen sind, welche Instrumente eingesetzt und welche Leistungen erbracht werden sollen“ (Jann 1996: 49).

[142] Deutlich wird dies ebenfalls im Bereich der Technischen Hilfe für ESF-Mittel der Bundesländer. Mit dieser Aufgabe sind praktisch ausnahmslos private Dienstleister betraut.

Weder die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme noch die Treugutverwaltung und die Auszahlung von Leistungsansprüchen sind notwendig durch staatliche Einrichtungen zu erfüllende Hoheitsaufgaben. Dementsprechend steht in diesem Politikfeld prinzipiell das gesamte Spektrum an öffentlichen und privaten Organisationsformen für die Aufgabenerledigung zur Verfügung. Der Staat steht somit in der Verantwortung, auf allen Governance-Ebenen und für alle Politikinhalte die effektivste und günstigste Lösung zu suchen und zu erproben.

4.1.3 To make or to buy? – Weder noch! [143]

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist die Gegenüberstellung von staatlicher Eigenerstellung und der Ausgliederung auf externe Dienstleister als Entweder-oder-Alternative unangemessen. Die Binnenpluralisierung öffentlicher Verwaltungsstrukturen durch horizontal und vertikal gegliederte Kompetenzen hat einen derart hohen Grad erreicht, dass die verwaltungsinterne Aufgabenerledigung ebenfalls eine „multiple agent"-Lösung darstellt. Sie betrifft verwaltungsintern unterschiedliche fachpolitische Abteilungen sowie zentrale Dienste. Außerdem erfordert die komplexe Aufgabenstruktur der Arbeitsmarktpolitik eine Zusammenarbeit der Senatsverwaltung mit externen Schlüsselakteuren wie der Bundesagentur für Arbeit, den Bezirken oder Beschäftigungs- und Bildungsträgern.

Nach Reichard sind

> [...] die *einzelnen Stufen der Leistungskette* einer bestimmten öffentlichen Leistung auf die jeweils geeignete institutionelle Lösung zu analysieren; es geht nicht um ein bloßes ‚Entweder/Oder' von Make oder Buy, sondern um ein *Kontinuum von Integrations- bzw. Kooperations-Intensitäten*, das zwischen den beiden Extremen „Eigenleistung" und „Fremdleistung" zahlreiche Zwischenstufen aufweist. (Reichard 1996a: 101)

Es ist deutlich geworden, dass die Kritik an einem etwaigen Kontrollverlust durch die Einbindung Dritter zu unkonkret bleibt. Eine sinnvolle Diskussion ist erst auf Grundlage einer differenzierten Betrachtung des Kontrollsystems möglich, d. h., wenn exakt

[143] Vgl. Reichard 1996a: 101.

angegeben wird, welche (Teil-)Aufgaben überhaupt kontrolliert werden sollen, welche Verfahren hierfür – intern wie extern – angewendet werden und wer für ihre Einhaltung verantwortlich ist.

4.2 Ergebnis des Berliner Landesrechnungshofs

4.2.1 Sonderbericht aus dem Jahre 1997

In einem Sonderbericht zu den Servicegesellschaften[144] aus dem Jahr 1997, der sich auf die Haushaltsjahre 1991 bis 1994 bezieht, sieht sich der Rechnungshof in seinen Bedenken bestätigt,

> [...] Ermessensentscheidungen über öffentliche Förderungen auf Private zu delegieren. Die Senatsverwaltung war damit ein von ihr nicht voll beherrschbares Risiko eingegangen. Die Servicegesellschaften haben bei der Vergabe der Treugutmittel an die BQG'en[145] ganz überwiegend die nach dem Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm höchstmögliche Förderung gewährt, ohne die Notwendigkeit hierfür zu begründen. Bei der Kontrolle der Mittelverwendung haben die Servicegesellschaften weitestgehend nur formal geprüft, indem sie sich auf die Feststellungen der von den BQG'en mit der Prüfung betrauten Steuerberater/Wirtschaftsprüfer verlassen haben, statt deren Ergebnisse lediglich zur Unterstützung eigener inhaltlicher Prüfungen heranzuziehen. [...] Unbeanstandet blieb auch, dass derselbe Prüfer, der den Jahresabschluss erstellte, diesen auch später prüfte. […] Die Servicegesellschaften haben die Sachberichte nicht im Sinne einer kritischen Ergebnisprüfung (Erfolgskontrolle) ausgewertet. […] Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen aus diesem Bericht die erforderlichen Konsequenzen zieht, insbesondere dafür Sorge trägt, dass eine wirksame Kontrolle der wirtschaftlichen und sparsamen Vergabe und Verwendung öffentlicher Mittel sichergestellt ist. (Landesrechnungshof von Berlin 1997: 5.)

Das Ergebnis dieser Prüfung scheint das Vorurteil der mangelnden Kontrollierbarkeit der externen Dienstleister zu bestätigen. Die privaten Servicegesellschaften haben ihre Aufgaben nicht in vollem Umfang (Ergebniskontrolle und Kontrolle der Mittelver-

[144] Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin: Aktuelle Stunde zum Thema „Rechnungshofkritik an 5 senatsgeförderten Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften – ein Netzwerk profitabler Selbstbedienung", lfd. Nr. 1 A, 13. Wahlperiode, 30. Oktober 1997.
[145] BQGen sind Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die insbesondere als Träger für AB- und Qualifizierungsmaßnahmen fungieren.

wendung) oder nicht im Interesse des Berliner Senats (Bewilligung höchstmöglicher Förderungen) erfüllt. Man könnte den Bericht des Landesrechnungshofes in dem Sinn missverstehen, dass das „alles“ nicht passiert wäre, wenn die Senatsverwaltung die Programmumsetzung selbst erledigt hätte.

4.2.2 Politische Reaktion auf den Sonderbericht

Der Sonderbericht des Landesrechungshofs aus dem Jahr 1997 führte am 30. Oktober 1997 zu einer Debatte im Berliner Abgeordnetenhaus. Vertreter der CDU und der SPD, die damals den Senat stellten, verwiesen auf die turbulenten Rahmenbedingungen der Programmumsetzung Anfang der 90er-Jahre, die bei der Bewertung der Aufgabenerledigung durch die Servicegesellschaften stärker berücksichtigt werden müssten. Die Senatorin für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Bergmann nahm wie folgt Stellung:

> Wir haben von 1991 bis 1993 [...] im Ostteil Berlins 150.000 Industriearbeitsplätze verloren. […] Innerhalb kürzester Zeit mussten 25.000 zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen administriert werden. […] Wir mussten im Interesse der betroffenen Menschen schnell handeln und neue Wege suchen. Das war eine Situation, die für alle neu war. Es blieb keine Zeit für jahrelange Modellversuche, um alle Risiken auszuschalten. Also hat es natürlich Fehler gegeben. (Abgeordnetenhaus von Berlin 1997: 2649).

Die Kritik des Rechnungshofs, dass die Maßnahmen im Ostteil Berlins zu teuer gewesen seien, wurde von der Arbeitssenatorin mit dem Hinweis auf die statistische Durchschnittsförderung im Bund zurückgewiesen.

> Wenn man vergleicht, was wir für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausgegeben haben, dann waren das in dieser Zeit im Land Berlin 6.000 DM pro Maßnahme. Im Westteil lag der Anteil sehr viel höher. Wir konnten das im Ostteil so machen, weil es aufgrund des Gemeinschaftswerks ‚Aufschwung Ost’ auch Sachmittel für solche Projekte gegeben hat, die wir genutzt haben. […] Ich bin zufrieden, dass wir uns mit den Maßnahmen anderer Länder – auch in Bezug auf die Finanzierung – vergleichen können. (Abgeordnetenhaus von Berlin 1997: 2649).

Die vom Rechnungshof bemängelte fehlende Ergebniskontrolle und die in diesem Zusammenhang als zu niedrig eingestufte Vermittlungsquote hielt sie letztlich für wirklichkeitsfremd:

> Der Rechnungshofbericht hat festgestellt, dass etwa 50 % der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die die geprüften fünf Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften durchlaufen haben, wieder dem allgemeinen Arbeitsmarkt zugeführt wurden – bei einer Gesellschaft betrug der Anteil 83 % –, und sagt: Das ist nicht genug. – Er hält dieses Ergebnis nicht für hinreichend. Ich frage mich wirklich, ob wir das auch so sehen. Das ist eine sehr akzeptable Leistung. (Abgeordnetenhaus von Berlin 1997, S. 2649).

Zuletzt verwies die Senatorin darauf, dass die vom Landesrechnungshof beanstandeten Maßnahmen zuvor von der Bundesanstalt für Arbeit geprüft worden seien, die dabei weder fachliche noch finanzielle Missstände gefunden hatte:

> Die Leistung der Gesellschaft können sich auch aus der Sicht der Bundesanstalt für Arbeit sehen lassen. […] Sie wissen, dass der damalige Direktor des Arbeitsamts VI am 22. Mai 1996 im Arbeitsausschuss des Abgeordnetenhauses erklärt hat, dass bei allen Überprüfungen seiner Behörde keine Beanstandungen gefunden wurden. Der Eingliederungserfolg der Maßnahmen in den ersten Arbeitsmarkt sei durchaus zufriedenstellend gewesen. (Abgeordnetenhaus von Berlin 1997: 2650).

Die politische Debatte um den Sonderbericht des Landesrechnungshofs macht zwei Punkte deutlich:

1. Prüfungsergebnisse sind vor dem Hintergrund der gegebenen sozioökonomischen, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen zu bewerten, um festgestellte Mängel richtig einordnen zu können.

2. Fachliche Bewertungen des Erfolgs einer Maßnahme sind sorgfältig zu prüfen. Die mit arbeitsmarktpolitischen Programmen verfolgten Zielstellungen sind häufig vielfältig und können sich innerhalb der Programmlaufzeit in ihrer Schwerpunktsetzung ändern bzw. erweitern.

Während die Prüfer arbeitsmarktpolitischer Programme sich an den ursprünglich formulierten Programmzielen orientieren sollen und müssen (!), um eine Erfolgs-,

Wirkungs- und Effizienzkontrolle durchführen zu können, spielt für die Programmumsetzer auf Verwaltungs-, Dienstleister- und Trägerseite der kontinuierliche Diskurs über die Programminhalte die entscheidende Rolle. Hier fließen die Programm- und Projekterfahrungen ein und führen eventuell zu neuen Akzentuierungen und veränderten Bewertungen der ursprünglichen Ziele und Erwartungen.

So haben die Erfahrungen mit AB-Maßnahmen nach der Wiedervereinigung gezeigt, dass die anfänglichen Erwartungen in Bezug auf die Vermittlungsquoten häufig nicht eingelöst werden konnten. Ihr Zweck bestand in erster Linie in der sozialen Integration und der Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer während sich die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt in der Regel als unrealistisch herausstellte. Die vom Rechnungshof vorgetragene Kritik an einer zu geringen Vermittlungsquote der Maßnahmenteilnehmer wirkte daher auf die Praktiker wirklichkeitsfremd und formalistisch.

4.2.3 Jahresberichte 2001/2002

Im Jahresbericht 2001 verschiebt sich der Akzent der kritischen Äußerungen des Landesrechnungshofs auf die ungenügende Wahrnehmung der Kontrollpflichten durch die Senatsverwaltung:

> Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat einen mit der Durchführung von Arbeitsförderungsprogrammen beauftragten Geschäftsbesorger[146] nur unzureichend überwacht. Dadurch ist ihr entgangen, dass dieser die ihm auferlegten Kontrollpflichten bei der Vergabe von Fördermitteln Berlins an Beschäftigungsträger weitgehend nicht wahrgenommen hat. (Landesrechnungshof Berlin 2001: 59)

Der Landesrechnungshof mahnt nachdrücklich die Verantwortung der Senatsverwaltung zur Gewährleistung einer angemessenen Aufgabenerledigung an:

> Die Übertragung staatlicher Förderungsaufgaben auf private Geschäftsbesorger entbindet die Senatsverwaltung nicht von ihrer politischen und fachlichen Verantwortung für die Maßnahmen und ihre Ergebnisse. [...] Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Arbeit

[146] Hiermit ist eine Berliner Servicegesellschaft gemeint.

> zuständige Senatsverwaltung in großem Umfang die Durchführung staatlicher Förderungsaufgaben auf private Geschäftsbesorger übertragen hat, ohne deren Tätigkeit in dem gebotenen Maße zu überwachen. (Landesrechnungshof Berlin 2001: 61)

Im darauffolgenden Jahresbericht 2002 verweist der Rechnungshof auf das aus seiner Sicht verbliebene Risiko, das durch die Beauftragung der Servicegesellschaften für die Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung bestehe:

> Ein weiteres Problem bei der Beleihung Privater mit staatlichen Förderungsaufgaben ist die Gefahr eines erheblichen Kontrollverlusts. [...] Die Frage, ob geförderte Vorhaben effektive Arbeit leisten, wie hoch ihr Zielerreichungsgrad ist und ob eine Weiterförderung nicht nur wünschenswert, sondern trotz der Sparzwänge unverzichtbar ist, wird in erheblichem Maße nicht mehr von der politisch verantwortlichen Senatsverwaltung [...] beurteilt und entschieden. Dies ist äußerst bedenklich, weil nur bei umfassender Wahrnehmung der Fachaufsicht über die Beliehenen die parlamentarische Verantwortung der Senatsverwaltung gewährleistet bleibt und eine Minderung der Kontrollrechte des Abgeordnetenhauses vermieden wird. (Landesrechnungshof Berlin 2002: 139)

Die Kritik des Landesrechnungshofs sollte nicht als generelle Ablehnung des Modells der Servicegesellschaften ausgelegt werden; jedenfalls findet sich keine derartige Stellungnahme in den zitierten Berichten. Vielmehr bestätigt er die Existenz eines ausreichenden Kontrollsystems:

> Die Senatsverwaltung hatte bei der Übertragung ihrer Förderungsaufgaben auf private Geschäftsbesorger durchaus Vorkehrungen für eine ordnungsgemäße Förderpraxis und die Sicherung der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der öffentlichen Mittel getroffen. (Landesrechnungshof Berlin 2002: 60)

Die Beanstandungen des Landesrechnungshofs lassen sich zu drei wesentlichen Kernaussagen zusammenfassen:

- Die politische Steuerbarkeit und Kontrollierbarkeit des Umsetzungsprozesses durch die Senatsverwaltung und das Abgeordnetenhaus sind sicherzustellen.
- Die tatsächliche Ausübung der Fachaufsicht durch die Senatsverwaltung ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Einbindung der Servicegesellschaften.
- Die Aufgabenteilung zwischen der Senatsverwaltung und den Servicegesellschaften ist dahingehend zu prüfen, ob die staatliche Seite ausreichende Mit-

wirkungsmöglichkeiten bei der Bewilligung und Erfolgskontrolle geförderter Maßnahmen hat bzw. ausreichende Informationen darüber erhält, um ihre Kontrollpflichten auszuüben.

4.3 Kontrollsystem beim Modell der Servicegesellschaften

4.3.1 Programmumsetzung aus einer Hand

Durch die Verteilung des komplexen und umfangreichen Aufgabenprofils auf sieben Servicegesellschaften hatte der Senat unmittelbar nach der Wiedervereinigung die Problematik des Aufbaus einer einzelnen, entsprechend großen Einrichtung bzw. Verwaltungsabteilung vermieden. Die organisationelle Umsetzung und fachliche Begleitung der erwarteten 30 000 AB-Stellen zum Zeitpunkt der Initiierung ließ sich auf diese Weise auf leichter handhabbare Größenordnungen pro Servicegesellschaft reduzieren. Die Servicegesellschaften blieben im Vergleich zu einer verwaltungsinternen Zentrale oder einer Landesstrukturanstalt kleine Einheiten mit überschaubaren Binnenstrukuren und flachen Hierarchien. Die Mitarbeiteranzahl der sieben Servicegesellschaften wurde von der Senatsverwaltung im Jahr 1993 mit 166 angegeben.[147] Das waren durchschnittlich 24 Mitarbeiter pro Servicegesellschaft, was die Kontrollierbarkeit erleichterte.

Die Servicegesellschaften setzten die Programme als One-Stop-Agency um.

> Unter one stop agency wird verstanden, dass der Kunde die nachgefragte Dienstleistung ‚aus einer Hand' erhält, was für die Organisationsgestaltung bedeutet, dass sie nicht nach internen funktions- und fachbezogenen Kriterien sondern im Hinblick auf die auftretenden Kundenbedarfe und Anliegensarten erfolgt. In dem Maße, wie hierbei verschiedenartige Teilleistungen zu erbringen sind, wird ein integrierter Aufgabenzuschnitt angestrebt. (Bieber u. a. 2005: 34)

Bei dieser Form der Aufgabenorganisation ist die Verantwortlichkeit für auftretende Mängel eindeutig und kann nicht zwischen verschiedenen Stellen oder Abteilungen hin und her geschoben werden. Der Adressat für Kritik und Beschwerden ist bekannt.

[147] Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1993: 83.

Diese transparente Verantwortungsstruktur erleichtert die Kontrollierbarkeit der Aufgabenerledigung.

4.3.2 Fachaufsicht der Senatsverwaltung

Formal gesehen beinhaltet das Verhältnis zwischen der Senatsverwaltung und den Servicegesellschaften unter den Bedingungen des Zuwendungsrechts eine hierarchische Komponente, während sich beim Leistungsvertrag autonome Verhandlungspartner gegenüberstehen. Dennoch ist es nicht zu übersehen, dass die öffentliche Seite mittelfristig am längeren Hebel sitzt. Bei zu langwierigen und komplizierten Verhandlungen, bei überzogenen Forderungen oder bei ungenügender Aufgabenerledigung droht die Beendigung der Förderung bzw. ein Dienstleisterwechsel.

Auch die konkrete Zusammenarbeit spielt sich im „Schatten der Hierarchie“[148] ab. Die Servicegesellschaften waren und sind in hohem Maße politisch und wirtschaftlich abhängig von der Senatsverwaltung. Welche Bedeutung diese grundsätzlichen hierarchischen bzw. asymmetrischen Interaktionselemente für die Aufgabenerfüllung und die tägliche Kooperation haben, hängt vom Selbstverständnis der beteiligten Akteure, ihrer Kultur der Zusammenarbeit, der Rollendefinition und der Aufgabenteilung ab.

In Bezug auf die Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen zur Sicherstellung der Kontrollierbarkeit externer Dienstleister ist dies insofern zu berücksichtigen, da die staatliche Seite sich quasi beliebige Mitwirkungsrechte bei der Bewilligung und Erfolgsüberwachung von Maßnahmen einräumen kann. Hier ist die richtige Balance zu finden zwischen notwendiger Kontrolldichte durch den staatlichen Auftraggeber und den gewünschten Effizienzvorteilen durch die Aufgabenauslagerung auf externe Dritte.

Mit der Fachaufsicht, die von der für die Servicegesellschaften zuständigen Abteilung ausgeübt wird, kann die Senatsverwaltung flexibel und in der jeweils gewünschten

[148] Vgl. Scharpf 1993a/b

Intensität ihre Koordinierungs- und Prüffunktion wahrnehmen. Mit dieser Funktion verbinden sich fachlich-inhaltliche und finanztechnische Kontrollrechte und Koordinierungsaufgaben, die sich im Einzelnen wie folgt gliedern:

- Koordinierung, Anleitung, Begleitung und Kontrolle der Servicegesellschaften bei der inhaltlichen Umsetzung der genannten Förderinstrumente,
- Auszahlung und Abrechnung der von den Servicegesellschaften abgeforderten Mittel, Kontrolle und Steuerung des Mittelflusses,
- Auswertung der quartalsweise durch die Servicegesellschaften vorzulegenden Sachstandsberichte,
- Bearbeitung und Auswertung der von den Abgeordneten, vom Rechnungshof oder Dienststellen des Landes Berlin die Servicegesellschaften betreffenden Kritiken und Hinweise sowie
- Koordinierung der von anderen Senatsverwaltungen oder Bezirksämtern an die Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen herangetragenen und im Zusammenhang mit den bei den Servicegesellschaften geförderten Beschäftigungsmaßnahmen stehenden Anforderungen. (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 7)

Mit der Fachaufsicht übt die Senatsverwaltung weitreichenden Einfluss auf die Art der Aufgabenerfüllung aus, sodass die enge Kopplung der Umsetzung an die politisch festgelegten Programmziele sichergestellt ist. Sie ist ein hierarchisches Instrument im Arbeitsverhältnis zu den Servicegesellschaften. Die Senatsverwaltung behält die strategische Planungs- und Koordinierungshoheit. Ferner kann sie die Rahmenbedingungen und die konkreten (Bewilligungs-)Verfahren der Programmumsetzung im Vorfeld der Beauftragung festlegen und nach Vertragsabschluss innerhalb der vereinbarten Spielräume weiterhin Veränderungen durchsetzen.

Die Fachabteilung verfügt über alle inhaltlichen Zuständigkeiten und rechtlichen Kompetenzen, um eine effektive Koordination und Kontrolle der Servicegesellschaften selbst auszuüben oder zielgerichtet zu steuern. Das betrifft qualitative, quantitative, fachliche, finanzielle und rechtliche Aspekte der Aufgabenerledigung. So kann beispielsweise eine Verselbstständigung oder eine Subsumtion der Programmumsetzung unter private Geschäftsinteressen wirksam unterbunden werden.

Die Senatsverwaltung übernimmt mit der Fachaufsicht die klassischen Aufgaben einer Ministerialverwaltung. Dies macht deutlich, dass die Servicegesellschaften als beliehene Unternehmen zwar den öffentlichen Verwaltungen formalrechtlich gleich-

gestellt werden, die Senatsverwaltung als Auftraggeberin aber „Herr im Hause“ bleibt. Die gegebene Gestaltungsmöglichkeit der institutionellen Rahmenbedingungen und die Kontrollpflicht bezüglich der Einhaltung der in diesen festgelegten Prinzipien, Regeln und Verfahren entsprechen der Gewährleistungsverantwortung der Senatsverwaltung.

4.3.3 Verfahrensvielfalt bei der Programmumsetzung

Grundsätzlich sind private Dienstleister – insbesondere im Fall der Beleihung – bei der Bewilligung von Fördermaßnahmen und deren Kontrolle an dieselben Verfahrensvorschriften gebunden wie öffentliche Verwaltungen. Rein formal gesehen bedeutet die Externalisierung der Aufgabenerledigung also keine Reduzierung der Prüfungsstandards.

Das vom Rechnungshof angesprochene Risiko, Ermessensentscheidungen über die Bewilligung von Maßnahmen oder die Förderhöhe auf die Servicegesellschaften zu übertragen, kann nicht gegen die Ausgliederung als solche, sondern lediglich gegen spezielle Verfahren bei der Programmumsetzung vorgebracht werden. Potenziell steht eine Vielfalt von Verfahren für die Bewilligung (und Prüfung) von Fördermaßnahmen zur Verfügung.

Die Fachabteilung kann sich z. B. ein diesbezügliches Mitspracherecht oder das Letztentscheidungsrecht sichern, sodass der externe Dienstleister überhaupt nicht eigenständig über die Bewilligung bestimmt. Ohnehin sind bei der Kombination von Fördermitteln häufig unterschiedliche Einrichtungen am Bewilligungsprozess beteiligt. Ein klassisches Beispiel dafür ist die AB-Förderung, bei der die Bundesagentur für Arbeit und die Senatsverwaltung bzw. die Servicegesellschaften formal getrennt über ihre Förderzwecke entschieden haben.

Die Vereinbarung angemessener, effektiver, transparenter und effizienter Verfahren zur Förderentscheidung ist eine Gestaltungsaufgabe, die sich bei jeder Organisati-

onsform stellt, gleich ob bei der verwaltungsinternen Umsetzung oder der Beauftragung privater Dienstleister.

4.3.4 Standardmäßige Kontrollinstrumente in der Leistungskette

4.3.4.1 Berichtspflicht

a) Servicegesellschaften

Die Servicegesellschaften unterliegen einer Pflicht zur Berichterstattung. Diese hat in der Regel quartalsweise oder halbjährlich zu erfolgen. Die Inhalte der Berichte umfassen Angaben

- zu den im Rahmen der Programmumsetzung erfolgten Aktivitäten (u. a. Öffentlichkeitsarbeit, Beratung von Antragstellern, Antragsprüfung, Abschluss von Förderverträgen, Ergebnisse von Prüfungen bei Fördermittelempfängern, Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber),
- zu den geförderten Maßnahmen (u. a. Träger, Inhalte, Förderdauer, Förderumfang, Auszahlungsstand, Teilnehmeranzahl, Problemfälle),
- zur Treugutverwaltung (Fördermittelbindung, bereits ausgezahlte Fördermittel, Rückzahlungen),
- zur Abrechnung der eigenen Leistungen entsprechend der Produktdefinitionen.

Die Senatsverwaltung erhält im Rahmen der Berichterstattung alle notwendigen Informationen, Dokumentationen und Statistiken, um

- die Programmumsetzung und die Treugutplanung auf Verwaltungsebene zu steuern,
- den Stand und die kontinuierlichen Ergebnisse der Förderprogramme bewerten, überwachen und im Falle etwaiger Anfragen kommunizieren zu können,

- die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der Servicegesellschaften qualitativ, quantitativ und nach vertraglich vereinbarten Aufgabeninhalten im Rahmen der Fachaufsicht zu kontrollieren,
- die Kosten der Auftragserfüllung durch die Servicegesellschaften kontinuierlich zu überblicken und gegebenenfalls zu steuern.

b) Fördermittelempfänger

Die durch die Servicegesellschaften geförderten Träger bzw. Fördermittelempfänger sind ebenfalls verpflichtet, Ergebnis- und Finanzberichte zumindest zum Abschluss der geförderten Maßnahmen einzureichen. Auf dieser Grundlage erhält die fördernde Servicegesellschaft – ähnlich wie die Senatsverwaltung bei den Berichten der Servicegesellschaften – alle relevanten Informationen

- zur fachlichen Beratung und Begleitung,
- über den Stand und die Inhalte der Projektaktivitäten (Projektförderung),
- zur Ergebniskontrolle und Überwachung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung,
- zur statistischen Dokumentation.

Form und Umfang der Ergebnis- und Finanzberichte sind programmabhängig. Sie werden von den Servicegesellschaften ausgewertet. Sie können ebenfalls von der Senatsverwaltung für eigene Prüfzwecke eingesehen bzw. angefordert werden.

Mit der Berichtspflicht werden zwei Ziele verfolgt: Einerseits ist sie ein Instrument, um Fördermittelmissbrauch bzw. nicht ordnungsgemäße Verwendung der Mittel aufzudecken. Andererseits geben gerade Zwischenberichte die für die Beratung bzw. Fachaufsicht wichtigen Hinweise in Bezug auf mögliche oder nötige qualitative Verbesserungen oder Weiterentwicklungen sowohl auf Projekt- als auch auf Programmebene. Die Bewertung beider Berichtsebenen ermöglicht es der Senatsverwaltung, sowohl die Aktivitäten der Programmumsetzung durch die Servicegesellschaften als auch die Ergebnisse der geförderten Maßnahmen zu kontrollieren.

4.3.4.2 Externe Wirtschaftsprüfung

a) Servicegesellschaften

Die Servicegesellschaften sind verpflichtet, Testate durch unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bei der Senatsverwaltung einzureichen – in der Regel je Haushaltsjahr oder nach Abschluss eines Programms. Die Wirtschaftsprüfer kontrollieren auf der Grundlage der jeweiligen Förderbedingungen eines Programms

- die Einhaltung der vertraglichen Pflichten,
- die ordnungsgemäße Bewilligung, Vergabe und Verwendungsprüfung von Fördermitteln,
- die wirtschaftliche, sparsame und zweckentsprechende Verwendung der Mittel,
- die treuhänderische Verwaltung und Abrechnung der Fördermittel durch die Servicegesellschaften und
- die entsprechenden Buchhaltungsunterlagen und Belegdokumentationen,
- stichprobenweise die Dokumentationen, Handakten und die Endverwendungsnachweisprüfung geförderter Maßnahmen.

b) Fördermittelempfänger

Die Fördermittelempfänger im Rahmen einzelner Programme sind entweder ebenfalls zur Vorlage eines Wirtschaftsprüfertestats oder zur Einreichung eines sogenannten Verwendungsnachweises verpflichtet. Die Testate geben Auskunft über die Einhaltung der Fördervereinbarungen, die vertraglichen Auflagen und die ordnungsgemäße, zweckentsprechende und sparsame Mittelverwendung.

Bei Programmen, die vergleichsweise geringe Fördersummen bewilligen, reicht häufig die Prüfung durch einen Steuerberater oder die Einreichung eines nur vom Fördermittelempfänger selbst unterzeichneten Verwendungsnachweises aus. In jedem Fall sind die Fördermittelempfänger aber verpflichtet, die Ausgaben durch entsprechende Rechnungen, Belege und Zahlungsnachweise zu dokumentieren. Diese können durch die Servicegesellschaften stichprobenweise oder komplett (Vollprüfung) eingesehen werden.

c) Kontrollkette

Auf diese Weise entsteht eine Kontrollkette, die es der Senatsverwaltung ermöglicht, die Mittelverwendung von den Servicegesellschaften bis zu den Letztempfängern der Förderung zu kontrollieren. Damit kann sie sich einen Gesamtüberblick über die Verwendung der verausgabten Mittel verschaffen. Durch die mögliche Kontrolle der Letztempfänger ist sie in der Lage, die Beratungs-, Bewilligungs- und Prüfungstätigkeit der Servicegesellschaften zu bewerten.

4.3.4.3 Vor-Ort-Kontrollen

a) Servicegesellschaften

Die Senatsverwaltung hat das Recht, alle Unterlagen in Bezug auf die Programmumsetzung, z. B. die Datenbanken, die Handakten oder andere Dokumentationen, vor Ort in den Räumen der Servicegesellschaften einzusehen. Sie kann alle Angaben aus den Ergebnisberichten oder die ordnungsgemäße Führung der Förderunterlagen kontrollieren, z. B. die Antragstellung, den Abschluss von Förderverträgen oder Zuwendungsbescheiden, die Endberichterstattung und die Endverwendungsnachweisprüfung.

b) Fördermittelempfänger

Die Servicegesellschaften und die Senatsverwaltung haben das Recht zur Vor-Ort-Kontrolle der förderrelevanten Unterlagen und Belege bei den Fördermittelempfängern. Im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung sind die Servicegesellschaften verpflichtet, bei einem vereinbarten proportionalen Anteil aller Fördermittelempfänger eine Vollprüfung durchzuführen.

4.3.4.4 Kontrollen durch andere öffentliche Einrichtungen

Die Pluralisierung des öffentlichen Sektors und die vielfach anzutreffende Kombination mehrerer Fördermittel bringen es mit sich, dass ein System vernetzter Kontrollen entsteht. Daraus resultierend haben verschiedene öffentliche Stellen das Recht zur Kontrolle der Servicegesellschaften bzw. der Fördermittelempfänger und zur Einsicht der entsprechenden Unterlagen.

Bei den Instrumenten und Projekten, die durch europäische Mittel kofinanziert werden – was auf die Mehrheit der arbeitsmarktpolitischen Programme Berlins zutrifft –, sind das ESF-Referat und der Europäische Rechnungshof prüfungsberechtigt. Die Senatsverwaltung hat darüber hinaus ein spezielles Prüfteam eingerichtet, welches regelmäßige Vor-Ort-Prüfungen bei den Servicegesellschaften und den Trägern durchführt. Die ARGEn oder die Bundesanstalt für Arbeit verfügen bei allen durch sie mitfinanzierten Maßnahmen ebenfalls über die entsprechenden Kontrollrechte. Diese unabhängigen Prüfungen durch verschiedene öffentliche Einrichtungen erhöhen die Neutralität, Genauigkeit und das fachliche Spektrum der Überwachungstätigkeit.

4.3.4.5 Kontrollen durch Fördermittelempfänger und Netzwerkpartner

Durch die koproduktiven Netzwerke der Programmumsetzung übernimmt die Third Party[149], also die Fördermittelempfänger und die Mitglieder des Implementationsnetzwerkes, ebenfalls informelle Kontrollfunktionen. Die Fördermittelempfänger können parteiliches oder qualitativ mangelhaftes Handeln der Servicegesellschaften an die Senatsverwaltung oder die politische Leitung des Hauses melden. Sollte ein Träger dadurch Nachteile befürchten, ist auch die anonyme Einreichung von Beschwerden möglich.

Die arbeitsmarktpolitischen Schlüsselakteure – insbesondere die ARGEn und die Bundesanstalt für Arbeit – haben eigene Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Servicegesellschaften. Gerade bei der Kombination von Fördermitteln im Rahmen

[149] Vgl. Gilardi/Braun 2002.

eines Programms besteht eine direkte Kooperation. Sollten hierbei handwerkliche Defizite und Konflikte auftreten, existieren genügend Arbeitskontakte mit der Fachabteilung des Senats, um diese zu kommunizieren.
Die Vernetzung der arbeitsmarktpolitischen Akteure in Kooperationen oder innerhalb einer konkreten Dienstleistungskette stellt eine moderne Form sozialer Kontrolle dar. Die informelle Beobachtung und Begutachtung des Auftritts der anderen Einrichtungen und Konkurrenten kann formale Kontrollinstrumente der staatlichen Auftraggeber selbstverständlich nicht ersetzen. Da sich aber alle Beteiligten im „Schatten der Zukunft“[150] bewegen, d. h. eine zukünftig sich wiederholende Zusammenarbeit erwarten, handelt es sich um eine unterstützende „sanfte“ Form der Überwachung.

4.4 Ergänzungsmöglichkeiten des Berliner Kontrollsystems

Das Berliner Kontrollsystem berücksichtigt die verschiedenen Ebenen der Leistungskette, die im Rahmen der Programmumsetzung entsteht. Es beinhaltet die Prüfung der Servicegesellschaften, beteiligter Träger und der Fördermittelempfänger. Dabei kommen unterschiedliche, voneinander unabhängige Instanzen zum Einsatz. Das Prüfteam agiert in Abstimmung mit dem Fachreferat, sodass gezielte Kontrollen geförderter Maßnahmen veranlasst werden können. Der externe Wirtschaftsprüfer wird durch die Servicegesellschaften beauftragt. Darüber hinaus gibt es prüfungsberechtigte Einrichtungen, die vom Auftraggeber und Auftragnehmer unabhängig sind, wie den Landesrechnungshof.

Die Umstellung auf den Leistungsvertrag veränderte zwar die Steuerungslogik zwischen Senat und Servicegesellschaften, schränkte aber die Kontrollierbarkeit der ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung keineswegs ein. Der Vertrag legt die Leistungen und Produkte sowie die Art und Weise ihrer Erledigung fest. Die geforderten Prüfungstätigkeiten sind als Produkte definiert, müssen dokumentiert werden und werden gesondert vergütet. Auf dieser Basis kann ein Prüfer aktiv werden, Ergebnis- und Erfolgskontrollen durchführen, Effizienzbewertungen vornehmen und Verstöße eindeutig herleiten.

[150] Vgl. Axelrod 1984.

Die Dichte und die Vernetzung der aufgezeigten Instrumente und Verfahren belegen, dass staatliche Auftraggeber ihre externen Dienstleister im Bereich arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen gut kontrollieren können. Von einer prinzipiellen Unkontrollierbarkeit der Privaten kann nicht die Rede sein. Zur Gewährleistung der Qualität, Leistungsfähigkeit und Treffsicherheit der Überwachung sind Kontrollsysteme zu entwickeln, die an den jeweiligen Aufgabenkontext angepasst sind. Eine weitere Voraussetzung ist die Schaffung ausreichender personeller und organisatorischer Kapazitäten, um die definierten Standards und Verfahren bei allen Akteuren durchzusetzen und eine kontinuierliche Kontrolltätigkeit sicherzustellen.

Die vom Landesrechnungshof beanstandeten Mängel in den Anfangsjahren nach der Wiedervereinigung sind zum einen wohl dem großen Aufgabenvolumen zuzuschreiben und zum anderen der Notwendigkeit geschuldet, dass die Servicegesellschaften und die geförderten Träger sich in das komplexe Handlungsfeld einarbeiten mussten, als dass sie einem prinzipiellen Systemfehler anzulasten wären. Die dargestellten Kontrollmöglichkeiten lassen eine intensive Überwachung zu. Zur Erweiterung der bestehenden Verfahren und zur Einbeziehung weiterer Sichtweisen ließen sich in die Berliner Arbeitsmarktpolitik zwei neue Instrumente integrieren:

- Anonyme Befragungen unter arbeitsmarktpolitischen Schlüsselakteuren und Trägern zur Qualität und zum Modus der Aufgabenerledigung der Servicegesellschaften. Dies würde der Logik des Leistungsvertrages und einer geforderten Kundenorientierung entsprechen, obgleich die Anwendung des Kundenbegriffs auf Fördermittelempfänger Grenzen hat.[151]

- Durchführung eines Peer-Group-Verfahrens: Experten von anderen privaten Dienstleistern oder aus Fachverwaltungen anderer Bundesländer begutachten die Programmumsetzung in Berlin inklusive der Arbeit der Servicegesellschaften, treten in einen Fachaustausch mit den Berliner Akteuren und geben Empfehlungen zur Verbesserung oder Ergänzung des Systems.

[151] Das Verfahren sollte mit dem Konzept der wissenschaftlichen Begleitung der ESF-Umsetzung abgestimmt werden.

Beide Elemente würden die bestehenden Kontrollinstrumente der Aufgabenerledigung durch die Servicegesellschaften ergänzen und Impulse zur Qualitätsverbesserung und innovativen Weiterentwicklung der Leistungserbringung setzen.

In der Praxis spielen bei der Einrichtung von Überwachungssystemen neben der Einhaltung der vorgegebenen rechtlichen und verfahrenstechnischen Bestimmungen auch Kosten-Nutzen-Abwägungen eine Rolle. In Bezug auf den Umfang und die Dichte der Kontrollen von Einrichtungen oder Personen, die im Rahmen eines öffentlichen Progamms gefördert werden, sind die rechtlichen Vorgaben, z. B. die entsprechenden EU-Verordnungen, die Bundes- und Landeshaushaltsordnungen und die verfahrens- und zuwendungsrechtlichen Bestimmungen, präzise und eindeutig. Im Sinne der Effizienz kommt es auf die effektive Organisation und Umsetzung dieser verpflichtenden Verfahren an.

Sollte ein privater Dienstleister für die operative Programmumsetzung verantwortlich sein, so hat der staatliche Auftraggeber zu entscheiden, welche zusätzlichen Kontrollen im Rahmen der Fachaufsicht eingeführt werden sollen, um dessen ordnungsgemäße Aufgabenerledigung zu überwachen.[152] Natürlich lassen sich der Umfang und die Dichte der Kontrollen bei den Privaten beliebig steigern. Allerdings stellt sich dabei die Frage, ob der zu erwartende Mehrwert den höheren finanziellen Aufwand rechtfertigt.

Da die Effizienz ein wichtiges Kriterium bei der Beauftragung externer Dritter darstellt, darf diese durch zu hohe Überwachungskosten beim staatlichen Auftraggeber nicht konterkariert werden. Schließlich soll die Auslagerung der operativen Aufgabenverantwortung aus der staatlichen Verwaltung zu Einsparungen und/oder Qualitätssteigerungen führen.

[152] Zu beachten sind außerdem die unterschiedlichen Kontrollmöglichkeiten in Abhängigkeit zur Vertragsgrundlage. In Kapitel 7 wird dies in Bezug auf die zuwendungsrechtliche Förderung und den Leistungsvertrag diskutiert.

5 Effizienz und Spezifität

5.1 Ansatz der Transaktionskostenökonomie

Jede Governance-Form hat Vor- und Nachteile bzw. ein spezifisches Eigenschaftsprofil. Komparative (Effizienz-)Vorteile ergeben sich aus der bestmöglichen Passfähigkeit der jeweiligen Leistungsmerkmale mit den inhaltlichen und organisatorischen Anforderungen, den Kontextbedingungen und den benötigten Ressourcen der infrage stehenden Aufgabe. Williamson weist mit Recht darauf hin, dass es unsinnig ist, öffentliche Verwaltungen mit Privatunternehmen oder einem hypothetischen Ideal in Bezug auf Flexibilität, Effizienz oder Adaptabilität zu vergleichen und auf dieser Grundlage stets deren angeblich mangelhafte Leistungsfähigkeit zu beklagen. Er argumentiert:

> [...] there is an efficiency place for public bureaucracy, but that all modes of governance (markets, hybrids, firms, regulation), of which public bureaucracy is one, need to be kept in their place. (Williamson 1999: 306)

Die These eines grundsätzlichen Effizienzvorteils privatwirtschaftlicher gegenüber öffentlichen[153] Governance-Formen[154] wird durch die Transaktionskostenökonomie nicht gestützt.[155] Auch Reichard empfiehlt,

> [...] dass die Zuordnung des geeigneten institutionellen Arrangements zu einer öffentlichen Aufgabe stets auf einer sorgfältigen *Einzelfallanalyse und -entscheidung* beruhen sollte. Eine maßgeschneiderte Komposition institutioneller Lösungen erscheint einem pauschalen und weitgehend unbewiesenen Marktvorrangspostulat vom Typ ‚Privatunternehmen sind öffentlichen Institutionen grundsätzlich vorzuziehen' überlegen. (Reichard 1998: 152 f.)

[153] Caves/Christensen 1980: 974: „[…] die oft beklagte Ineffizienz öffentlicher Unternehmen entspringt nicht so sehr aus der öffentlichen Eigentümerschaft als solcher als aus der Abschottung von wirksamer Konkurrenz" (zitiert nach Rosen 1992: 147).

[154] Williamson kommt beispielsweise bei einem Vergleich privater und öffentlicher Arrangements zur Erledigung staatlicher Außenpolitik zu dem Ergebnis, dass hierbei die öffentlichen Verwaltungen eine höhere Effektivität und Effizienz erzielen (vgl. Williamson 1999).

[155] Die bei Rosen 1992 zitierte Studie von Kemper/Quigley 1976 kommt zu dem Ergebnis, dass die marktwirtschaftliche Organisation der Müllabfuhr teurer war als die städtische: „Sie fanden, dass im Vergleich zur städtischen die privat-marktmäßige Müllabfuhr ungefähr 30 % teurer, die privat beliehene Müllabfuhr dagegen um etwa 30 % billiger war. Das letztgenannte Ergebnis ist nicht allzu überraschend, weil der private Kontraktnehmer den Anreiz hat, die Produktionskosten für die vereinbarte Leistung niedrig zu halten, um seinen Gewinn zu maximieren. Ihren überraschenden Befund, dass sich die Bürger mit der städtischen Müllentsorgung besser standen als mit der rein privatwirtschaftlich organisierten, erklären K/Q mit wettbewerbsbeschränkenden Absprachen zwischen den privaten Müllunternehmen" (Rosen 1992: 146 f.).

5.1.1 Effizienz-Kriterium

Die Transaktionskostenökonomie begründet die Wahl institutioneller Arrangements durch komparative Vorteile bei der Höhe der Transaktionskosten gegenüber den realisierbaren Alternativlösungen. Entsprechend definiert Williamson zur Bestimmung der Effizienz eines Governance-Typs das „remediableness criterion“ (Williamson 1999: 316):

> The remediableness criterion holds that an extant mode of organization for which no superior *feasible* alternative can be described and *implemented* with expected net gains is *presumed* to be efficient. (Williamson 1999: 316)

Die tatsächlich eingeführte Organisationsform ist also nach dieser Definition nicht effizient in einem absoluten Sinn, sondern lediglich wirtschaftlicher als alle anderen umsetzbaren Modelle.

In der Transaktionskostenökonomie werden Effizienzerwägungen zur zentralen Grundlage der Entscheidung über die Ausgestaltung institutioneller Strukturen. Aus diesem Grund spricht Pies in Bezug auf die Argumentation Williamsons von einem tautologischen Ansatz,

> [...] weil er die Frage nach den Gründen für ein bestimmtes organisatorisches Design [...] stets mit dem Hinweis beantwortet, dass hierfür individuell rationale Kostenüberlegungen verantwortlich sind. (Pies 2001b: 4)[156]

Ausgehend von dieser Überlegung ist die These des Effizienzvorteils des Modells der Servicegesellschaften gegenüber den anderen ursprünglichen Optionen – Programmumsetzung durch die Senatsverwaltung oder eine Landesstrukturanstalt – zu diskutieren. Dabei wird angenommen, dass die Bewertung der Kosten-Nutzen-Relation von Organisationsformen auf die Definition von Qualitätskriterien angewiesen ist. Die Kostengünstigkeit ist allein in Bezug zu den qualitativen und quantitativen Leistungsstandards der Aufgabenerledigung sinnvoll zu bestimmen.

[156] Nach Pies wird diese Voraussetzung „[...] dann zu einer Stärke, wenn sie am Anfang der Argumentation steht: als Einstieg in ein empirisches Forschungsprogramm, das es erlaubt, die Vor- und Nachteile institutioneller Alternativen zu identifizieren, zu vergleichen und hieraus Hypothesen abzuleiten, die überprüft werden können“ (Pies 2001b: 4).

5.1.2 Transaktionskosten

Die Transaktionskostenökonomie à la Williamson erklärt

> […] die relative Vorteilhaftigkeit alternativer institutioneller Arrangements bzw. unterschiedlicher Organisationsformen, in denen Austauschbeziehungen vollzogen werden. Das Kriterium der Vorteilhaftigkeit findet die Transaktionskostentheorie dabei in den Kosten, die Vertragspartner nicht nur hinsichtlich der ausgetauschten Leistungen (Produktionskosten), sondern vor allem hinsichtlich der Abwicklung der entsprechenden Transaktionen (Transaktionskosten) entstehen. (Döring 2001: 81)[157]

Noll und Ebert verstehen unter Transaktionskosten die „Kosten des Produktionsfaktors Organisation" (Noll/Ebert 1998: 63) und die Koordinationskosten. Dazu zählen nach Richter und Furubotn „[...] jene Ressourcen, die für die Schaffung, Erhaltung, Benützung, Veränderung usw. von Institutionen oder Organisationen aufzuwenden sind" (Richter/Furubotn 1999: 46).[158] Williamson nennt im Zusammenhang mit der Erledigung einer konkreten Aufgabe alle „comparative costs of planning, adapting, and monitoring task completion" (Williamson 1996a: 58), das sind z. B. im Falle der Markttransaktionen Such- und Informationskosten bei der Anbahnung von Verträgen, Verhandlungs- und Entscheidungskosten[159] sowie Kontroll- und Durchsetzungskosten vertraglich festgelegter Aufgaben. Bei Unternehmenstransaktionen sind die Kosten der Einrichtung und des Betriebes der Organisationsstruktur zu beachten.[160]

Für die Effizienzbewertung unterschiedlicher institutioneller Arrangements gilt, dass die Organisationsform als effizient einzuschätzen bzw. vorzuziehen ist, die einen geringeren Koordinierungs- und Kontrollaufwand im Vergleich zu den Alternativen erfordert, ohne Qualitätsverluste bei der Aufgabenerledigung zu begünstigen.

---

[157] Vgl. auch die Diskussion zur Effizienz von Organisationen in Maurer 2001 und Ott 2001.
[158] Spezifische „Investitionen im Zuge der Einrichtung von Institutionen" werden als fixe Transaktionskosten und „Kosten, die von Anzahl oder Umfang der Transaktionen abhängig sind" (a. a. O.: 50), werden als variable Transaktionskosten bezeichnet.
[159] In Kapitel 1 wurde argumentiert, dass die Bekanntheit der Akteure die Such-, Informations- und Verhandlungskosten bei der Initiierung der Servicegesellschaften reduziert haben.
[160] Vgl. Richter/Furubotn 1999: 51.

5.2 Kosten der arbeitsmarktpolitischen Programmumsetzung

5.2.1 Effizienzbewertung externer Dienstleister

Bei der Umsetzung öffentlicher Förderprogramme gilt in der Praxis das Verhältnis zwischen den verwalteten Förder- bzw. Treugutmitteln zu den Kosten der Aufgabenerledigung als Indikator für die Kosteneffizienz der externen Dienstleister. Die Vergütung sollte bei größeren Regelprogrammen in Abhängigkeit des Aufgabenumfangs mindestens unter 10 % des Fördermittelvolumens liegen. Bei Programmen mit sehr hohen Fördersummen pro Vertrag bzw. Zuwendungsbescheid und einer hohen Fallzahl kann die Relation leicht unter 5 % absinken, sodass eine 10%ige Vergütung sogar unangemessen hoch wäre. Im umgekehrten Fall steigt die Vergütung aber auch über die 10%-Grenze, ohne dass dies ein Indiz für Ineffizienz wäre.[161]

Diese Werte stellen lediglich Orientierungsgrößen dar und können auf keinen Fall fix gesetzt werden. Ihre Plausibilität hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dazu zählen

- die Vielzahl der am Umsetzungsprozess beteiligten Akteure,
- die Form und Inhalte der Verantwortungsteilung bzw. Koproduktion,
- der Aufgabenumfang des externen Dienstleisters,
- die Kompliziertheit und der Aufwand des Programmverfahrens,
- die Höhe der Fördersummen pro Förderfall,
- der Beratungsumfang,
- der Kontroll- und Prüfungsaufwand sowie
- der Umfang der übergeordneten Aufgaben, wie Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungsorganisation, Netzwerkkoordination.

Diese Auflistung macht deutlich, dass der staatliche Auftraggeber durch geschickte Aufgabendefinition den erwartbaren Kostenumfang der Programmumsetzung enorm beeinflussen kann. Die Vereinbarung einer klaren und einfachen Verantwortungstei-

[161] Für die Umsetzung lokaler Mikroprojekte, das sogenannte „Local Social Capital"-Programm, hat die Europäische Kommission beispielsweise ausdrücklich einen bis zu 20%igen Anteil des Fördermittelvolumens für die Kosten der Programmumsetzung zugelassen. Dies wurde damit gerechtfertigt, dass nur sehr geringe Fördersummen vergeben wurden und Zielgruppen angesprochen werden sollten, die mit der Beantragung und Abrechnung von staatlichen Fördermitteln keine Erfahrung hatten. Daher wurde ein besonders hoher Beratungsaufwand für die umsetzende Stelle erwartet.

lung sowie „schlanker“ Verfahren – soweit es die Haushaltsordnungen und die Förderbestimmungen zulassen – führen völlig unabhängig von der Wahl der Organisationsform zu einer Senkung der Implementationskosten.

Im Kontext der Koproduktion ist die Herstellung einer effektiven und kostengünstigen Aufgabenerledigung eine Management- und Gestaltungsaufgabe insbesondere des Staates, aber auch der beteiligten Dienstleister. Dies betrifft das Kontraktmanagement des öffentlichen Auftraggebers und die Abstimmung effizienter Prozesse zwischen der Fachabteilung, dem externen Dritten und den weiteren beteiligten Akteuren. Insofern ist Effizienz nicht nur eine Frage des „to make or to buy“, sondern auch der geschickten Gestaltung des institutionellen Arrangements und der Programmverfahren.

5.2.2 Kosten der Servicegesellschaften

Unabhängig von der Bewertung der Implementationsprozesse in einzelnen Förderprogrammen und den Schwierigkeiten der Erfassung aller relevanten Kosten wird das Kostenvolumen der Servicegesellschaften bis Mitte der 90er-Jahre exemplarisch dargestellt. Der Landesrechnungshof veröffentlichte für die Jahre 1991 bis 1994 eine Übersicht zum Verhältnis der Zuwendungen an die Servicegesellschaften und dem von ihnen verwalteten Treugut in einem Teilbereich ihres Aufgabengebiets.

> Der Umfang des Finanzvolumens für die Treugutmittel aus dem 1991 neu eingerichteten Titel 683 56 zur Förderung von BQG’en und weiteren Beschäftigungsträgern betrug im Förderzeitraum (Landesrechnungshof von Berlin 1997: 7):

	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**Insgesamt**
	- Betrag in Mio. DM -				
Servicegesellschaften (T15) insgesamt	28,8	113,1	162,1	147,4	451,4[162]

[162] Zuzüglich Treugutmittel für weitere Förderungen in den Jahren 1993: 34,1 Mio. DM und 1994: 92,2 DM.

Die Zuwendungen der Senatsverwaltung an die Servicegesellschaften zur Deckung ihres Aufwands „[…] betrugen in den Jahren 1991 bis 1994 für fünf Gesellschaften insgesamt 58,2 Mio. DM“ (Landesrechnungshof von Berlin 1997: 4). Damit erreichten die Kosten der Servicegesellschaften für die Aufgabenerledigung einen Anteil von 12,89 % gemessen an den Fördermitteln. Der hohe Beratungs-, Organisations- und Koordinierungsaufwand in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung erklärt diesen Kostensatz. Es mussten u. a. die Infrastruktur für die Programmumsetzung und die Trägerstrukturen aufgebaut werden.

Die Senatsverwaltung veröffentlichte für das Jahr 1995 – also für eine Phase, in der die Stabilisierung des Regelgeschäfts erreicht war – ebenfalls Daten zum Verhältnis der Kosten für die Servicegesellschaften zu dem umgesetzten Treugutvolumen:

> So konnte durch sparsame und effiziente Arbeitsweise der von der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen betreuten Servicegesellschaften im Haushaltsjahr 1995 Fördermittel in Höhe von 354,3 Mio. DM verausgabt werden. Demgegenüber stehen Verwaltungs- und Personalkosten in Höhe von nur 13,9 Mio. DM. In Relation zu den verausgabten Fördermitteln ergibt dies einen pauschalen Wert von 3,9 Prozent. (Abgeordnetenhaus von Berlin 1996: 2)

In den hier angeführten Berechnungen werden lediglich die direkten Kosten der Servicegesellschaften abgebildet. Die Transaktionskosten innerhalb der Senatsverwaltung sowie zur Koordination und Kontrolle der Servicegesellschaften sind darin nicht berücksichtigt.

5.2.3 Dokumentation und Messbarkeit von Transaktionskosten

Williamson setzt für die Einschätzung der Effizienz einer Organisationsform eine Dominanz der Transaktions- gegenüber den Produktionskosten voraus.[163] Wenn

[163] Vgl. Williamson 1996a: 58. Die Messung der Höhe von Transaktionskosten wird zunehmend Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. Richter/Furubotn weisen in diesem Zusammenhang auf die Ergebnisse einer US-Studie zur historischen Entwicklung der Transaktionskosten hin: „In einer umfangreichen Arbeit zur Messung von Transaktionskosten in der US-amerikanischen Wirtschaft schätzen Wallis und North (1988) die Transaktionskosten für die gesamte Volkswirtschaft für 1970 auf 46,66 bis 54,71 Prozent des BSP. [...] Von 1870 bis 1970 stieg der Transaktionskostenprozentsatz auf mehr als das Doppelte, nämlich von 26,09 auf 54,71 Prozent. [...] Die Ergebnisse sind verblüffend, und die Autoren ziehen den Schluss, dass der relative Anstieg der Transaktionskosten notwendig zur

man dieser Annahme folgt, erschwert die erfahrungsgemäß unzureichende Transparenz der Kostendokumentationen innerhalb staatlicher Verwaltungen[164] und die komplizierte Ermittlung von Transaktionskosten in koproduktiven Netzwerken die Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Governanceformen.[165] Auch der Kostenvergleich privater, intermediärer und staatlicher Organisationsmodelle bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben ist keine triviale Angelegenheit.

Savas nennt u. a. folgende Positionen, die bei der vollständigen Kostenermittlung der Aufgabenerledigung durch die öffentliche Hand zu berücksichtigen wären:

> 1. Capital expenditures for facilities, vehicles, and other equipment do not appear in conventional operating budgets.
>
> […]
>
> 2. Fringe benefits, including pension contributions, are often entered in an overhead category.
> 3. If pension funds are underfunded, the government has incurred a liability that it will someday have to pay, even though it makes no provision for this in the current budget.
>
> […]
>
> 4. The costs of operating and maintaining buildings used in the activity are often neglected.
>
> (Savas 2000: 182)

Bereits diese wenigen kostenrelevanten Aspekte verdeutlichen die Komplexität einer fundierten Kostenberechnung der Aufgabenerledigung durch die öffentliche Verwaltung. Gleiches gilt allerdings auch im Fall des Contracting-out auf private Dienstleister. Zwar ist es vergleichsweise einfach, die direkten Kosten der Aufgabenerledigung durch Externe zu ermitteln, doch die Erfassung der Gesamtkosten unter

---

Realisierung der Vorteile von vermehrter Arbeitsteilung und Spezialisierung gehört“ (Richter/Furubotn 1999: 59).

[164] Gerade die politischen und administrativen Akteure sollten ein Interesse daran haben, die Dokumentation aller Produktions- und Transaktionskosten innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu intensivieren. Schließlich scheint es heutzutage einerseits vielfach Common Sense zu sein, die Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen anzuzweifeln und privatwirtschaftliche Arrangements für effizienter zu halten, andererseits zeigen wissenschaftliche Studien, dass die Privatisierung der Aufgabenerledigung oder auch andere intermediäre Governance-Formen nicht grundsätzlich eine höhere Kosteneffizienz mit sich bringen.

„Tendenziell wird heute die Effizienz im öffentlichen Sektor massiv geringer eingeschätzt, da auch in der Verwaltung Prinzipal-Agenten-Probleme offensichtlich werden und damit Transaktionskosten entstehen, die aus dem Kontrollaufwand gegenüber dem ‚Verwaltungs-Management’ resultieren, während im privaten Bereich transaktionskostensparende Arrangements gefunden werden. Was im privaten Bereich erfolgreich war, kehrt unter dem Begriff Verwaltungsreform in die Verwaltung ein. Die Errichtung von profit-centern und die gleichzeitige Budgetierung bei Flexibilität der Verausgabung soll den Kontrollaufwand reduzieren und sowohl die betriebliche als auch die allokative Effizienz erhöhen“ (Noll/Ebert 1998: 66 f.).

[165] Vgl. Reichard 1998: 148.

Berücksichtigung aller Transaktionen zwischen den beteiligten Akteuren ist dagegen aufwändiger.

5.3 Vergleich von Governance-Formen

5.3.1 Zukünftige Anpassungsfähigkeit und Effizienz

Die Zukunft hält für begrenzt rationale Akteure[166] unerwartete Überraschungen bereit, die eine kontinuierliche Angleichung der eigenen Entscheidungen an neue Bedingungen erfordern. Umso komplexer und turbulenter die Umweltbedingungen sind, desto unvorhersehbarer ist die Zukunft. Bei der Wahl einer Organisationsform sind daher die erwartbaren Kostenvolumen angesichts des angenommenen Aufgabenprofils einzuschätzen und gleichzeitig die Anpassungsfähigkeit des institutionellen Arrangements zu gewährleisten.

Der Gesichtspunkt der Ungewissheit in Bezug auf zukünftige Entwicklungen wird nach Pies in der Transaktionskostenökonomie durch das Einnehmen einer „Prozessperspektive“ (Pies 2001b : 5) berücksichtigt. Demnach geht es bei der transaktionskostenökonomischen Erklärung der Wahl einer Governanceform

> [...] nicht, zeitpunktbezogen, um eine optimale Entscheidung, sondern, zeitraumbezogen, um eine effiziente Anpassung an unvorhergesehene Ereignisse. Es geht um die Wahl einer Interaktionsumwelt, in der man auch morgen noch auf heute unvorhergesehene Ereignisse angemessen reagieren kann. Damit wird nicht ein Optimierungs-, sondern ein *Anpassungs*problem zum Kernproblem seines theoretischen Ansatzes. (Pies 2001b : 5)

Nach Williamson ist die Anpassungsfähigkeit einer institutionellen Lösung an unvorhergesehene Ereignisse ein effizienzförderndes Kriterium. Dass derartige Anpassun-

[166] Vgl. Simon 1994 und 1947 zum Konzept der „bounded rationality“. Begrenzt rationale Akteure verfügen über eingeschränkte Informationen und unterliegen zeitlichen und kognitiven Beschränkungen. Entsprechend sind sie nicht in der Lage, alle Handlungsbedingungen oder das gesamte Spektrum der alternativen Strategien und Handlungsmöglichkeiten im Vorhinein zu erkennen sowie die Interdependenzen und zukünftigen Folgen des eigenen Handelns vollständig vorherzusehen (vgl. dazu Williamson 1999, 1998, 1991 sowie Pies 2001b und Maurer 2001). Zwar besteht die Absicht zu rationalem Handeln, wobei auch mögliche zukünftige Entwicklungen einkalkuliert werden, dennoch sind die Akteure quasi naturgemäß in der Erkenntnis und der Umsetzung fehlbar. So schreibt auch Williamson den Handelnden Weitsicht, aber keine Hyperrationalität zu (vgl. Williamson 1993: 107).

gen notwendig werden und von vornherein bei der Entscheidung zwischen verschiedenen Beauftragungsformen einkalkuliert werden müssen, ergibt sich notwendig aus der begrenzten Rationalität und dem Opportunismus der Akteure sowie der Offenheit zukünftiger Entwicklungen.

Der Berliner Landesrechnungshof hat Bedingungen für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf externe Einrichtungen formuliert, die den Zeithorizont berücksichtigen:

> Er [der Rechnungshof, Anm. d. Verf.] erwartet ferner, dass Senat und Bezirksämter staatliche Förderungsaufgaben nur dann auf Private übertragen, wenn dies unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten geboten ist (Nr. 17 AV § 44 LHO). Dabei ist die zeitliche Bindungsfrist so zu wählen, dass die haushaltswirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung nicht unzumutbar eingeschränkt werden. (Landesrechnungshof Berlin 2002: 139)

Mit dem Hinweis auf die Vertragsdauer fließt der Aspekt der zukünftigen Anpassungsfähigkeit in die Bewertung der Effizienz der Beauftragung externer Dritter implizit ein.

5.3.2 Modellannahmen

In seiner Systematik der öffentlichen „institutions of governance“ unterscheidet Williamson die Verwaltung als Form der hierarchischen Koordination bzw. der internen Aufgabenerledigung sowie die Regulierung und die Privatisierung als weitere Governance-Formen des öffentlichen Sektors.[167]

[167] Vgl. Williamson 2000, 1999, 1998, 1991, 1990. Einen ausgezeichneten Überblick bieten Richter/Furubotn 1999. Pies 2001b beschreibt die Etappen, in denen Williamson seinen Ansatz entwickelt hat.

Comparative Public Sector Organization[168]			
	Governance Structure		
	Privatization	**Regulation**	**Public Agency**
Instruments			
Incentive intensity Leistungsanreize durch Wettbewerb oder durch anreizkompatible Gestaltung der Verträge zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer bzw. der Arbeitsverträge	++	+	0
Bureaucratization Grad der bürokratischen Organisation, Kontrolle und vertikalen Koordinierung der Aufgabenerstellung	0	+	++
Performance attributes			
Adaptive autonomy Autonome Anpassung aus Eigeninteresse an Umweltänderungen und Selbstregulierung	++	+	0
Adaptive integrity Anpassung durch interne Koordinierungsmechanismen, insbesondere durch Orientierung an gemeinsamen Interessen	0	+	++
Contract law Anwendung des Vertragsrechts	++	+	0
Employment relation			
Executive autonomy Autonomie der Vorgesetzten	++	+	0
Staff security Arbeitsplatzsicherheit	0	+	++
Legalistic dispute settlement Gerichtliche Lösung von Streitigkeiten	++	+	0

++ strong + semistrong 0 weak

In Bezug auf Schnelligkeit, Anpassungsfähigkeit, Flexibilität und Kontrollierbarkeit der Programmimplementation ist vor allem eine Bewertung der Kategorien „instruments“,

[168] Vgl. Williamson 1999: 336. Erläuterungen sind ergänzt, teilweise mit Bezug auf Pies 2001b.

d. h. Wettbewerbsintensität und Bürokratisierungsgrad, sowie „performance attributes“, d. h. Anpassungsmodus des Arrangements, notwendig.

In der Privatwirtschaft vergleicht Williamson die (Unternehmens- bzw. interne-) Hierarchie und den Markt. In der Mitte zwischen diesen beiden Polen liegt der Typus der hybriden bzw. intermediären Organisationsformen, der auch netzwerkartige Kooperationen beinhaltet.[169]

Table 1[170]: Attributes of Private Ordering Governance Structures

	Governance Structure		
Attributes	**Market**	**Hybrid**	**Hierarchy**
Instruments			
Incentive intensity	++	+	0
Administrative Controls	0	+	++
Performance			
Adaptation (A)[171]	++	+	0
Adaptation (C)	0	+	++
Contract law	++	+	0

++ strong + semistrong 0 weak
(A) = Autonomy
(C) = Cooperation

Der Markt zeichnet sich durch die höchste Wettbewerbsintensität, durch autonome bzw. spontane Anpassungsfähigkeit und durch das klassische Vertragsrecht als Rechtsmedium im Fall von Konflikten aus.[172] Marktwirtschaftliche Beziehungen sind kompetitiv, anonym und kurzfristig. Die agierenden Unternehmen oder Individuen verhalten sich begrenzt rational, haben das Ziel, den Eigennutzen zu maximieren, sind voneinander unabhängig und gleichberechtigt. Die Koordination des Marktgeschehens erfolgt über Preise.[173]

Unternehmen und auch Verwaltungen sind nach Williamson durch eine hohe Kontrollierbarkeit aufgrund der hierarchischen Binnenstruktur und durch die kooperative

[169] Vgl. Williamson 2000, 1999, 1998, 1991, 1990.
[170] Vgl. Williamson 1999: 314.
[171] Adaptation (A): Autonome/spontane Anpassung über Preissignale insbesondere auf Märkten. Adaptation (C): Koordinierte/kooperative Anpassung über organisationsinterne Verfahren (vgl. Williamson 1996b: 101 ff.).
[172] Vgl. Pies 2001b: 16. In Unternehmen werden Konflikte über die interne Hierarchie geregelt und entschieden.
[173] Vgl. Sydow 1995: 17.

bzw. koordinierte Anpassungsfähigkeit charakterisiert. Im Bereich des Staates dominiert

> […] ähnlich wie in der Firmenhierarchie […] die auf Anordnung und Kontrolle ausgerichtete Koordination der Mitglieder. Staatsbürger befolgen ebenso wie Mitglieder des Staatsapparates festgelegte Regeln und Verfahren. (Lütz 2004: 151)

Die Mitglieder und Abteilungen stehen zueinander in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung in Bezug auf Kompetenzen, Entscheidungsrechte und Weisungsbefugnisse. Die Beziehungen haben eher einen kooperativen Charakter und sind auf Dauer angelegt. Die Interaktionen zwischen den Beteiligten wiederholen sich bei gleichzeitiger relativer Kontinuität der Personen, sodass sich spezifische Organisationskulturen herausbilden.

Hybride Organisationsformen vereinigen jeweils mittlere Ausprägungen der beiden Extreme.

> It preserves ownership autonomy, which elicits strong incentives and encourages adaptation to type A disturbances (those to which one party can respond efficiently without consulting the other). Because there is bilateral dependency, however, long-term contracts are supported by added contractual safeguards and administrative apparatus (information disclosure, dispute settlement machinery). These facilitate adaptations of type C but come at the cost of incentive attenuation. [...] Summarizing, the hybrid mode is characterized by semistrong incentives, an intermediate degree of administrative apparatus, displays semi-strong adaptations of both kinds, and works out of a semi-legalistic contract law regime. (Williamson 1996b: 104 f.)

5.3.3 Transaktionseigenschaften

Neben der idealtypischen Einordnung der Governance-Formen bietet die Transaktionskostenökonomie mit der Unterscheidung wesentlicher Transaktionseigenschaften weitere Kriterien zur Effizienzbewertung optionaler Organisationsmodelle. Auf Grundlage der „key attributes with respect to which transactions differ“ (Williamson 1999: 312) kann ein (Transaktions-)Profil der zu organisierenden Aufgabe erstellt werden.

Die effizienteste Lösung ist diejenige, die den jeweiligen Leistungsanforderungen und Kontrollansprüchen am besten entspricht.

Williamson unterscheidet folgende Transaktionseigenschaften[174]:

a) Spezifität der Investitionen[175] u. a. in physische Produktionsfaktoren (Anlagen, spezieller Standort), in die Einstellung und Weiterbildung von Mitarbeitern, in die Generierung speziellen Know-hows, in die (Zeit beanspruchende) Koordination, in die Entwicklung von Verfahren und Prozessen
b) Häufigkeit der Transaktionen
c) Ausmaß der Unsicherheit, unter der Entscheidungen getroffen werden

Williamson verknüpft mit den Transaktionseigenschaften Mustervoraussagen für die Wahl der Governance-Form. Diese werden anhand des Aufgabenprofils der arbeitsmarktpolitischen Programmumsetzung auf die Berliner Organisationsoptionen angewandt.

5.4 Transaktionseigenschaften der arbeitsmarktpolitischen Programmimplementation

5.4.1 Spezifität von Investitionen

Die Anwendung der von Williamson genannten Transaktionseigenschaften auf empirische Einzelfälle steht vor der Schwierigkeit, dass es sich dabei um schwer messba-

[174] Vgl. Williamson 1999, 1998, 1996, 1990, 1975, dazu auch Picot 1996: 39 ff. und 63 ff., Pies 2001b.
[175] Williamson nennt vier Arten spezifischer Investitionen (vgl. Williamson 1985/1990: 108 f.):

- Standortspezifität als die Wahl einer Anlage bzw. einer Lokalität, die kostengünstig für Käufer und Verkäufer bzw. Auftraggeber und -nehmer ist.
- Sachkapitalspezifität durch die Investition in Anlagen und sonstige physische Produktionsfaktoren, „[...] die speziell für die Transaktion konstruiert worden sind und die in alternativen Verwendungen weniger wert wären“ (Joskow 1985: 38, zitiert bei Richter/Furubotn 1999: 143).
- Personalspezifität durch die Einstellung und Weiterbildung von Mitarbeitern, die Generierung speziellen Know-hows, die (Zeit beanspruchende) Koordination, die Entwicklung von Verfahren und Prozessen.
- Zweckgebundene Sachwerte, deren Anschaffung (Investition) auf der Erwartung eines konkreten Auftrags besteht, dessen Erfüllung eine Erhöhung der vorhandenen Kapazitäten erfordert

(vgl. auch Richter/Furubotn 1999:. 143 und Picot 1996: 63 ff.).

re Kriterien handelt. Bei der Quantifizierung und Bewertung des Ausmaßes der Investitionsspezifität sowie der Häufigkeit und der Unsicherheit der Transaktionen bleibt ein Interpretationsspielraum, der mitunter ausreicht, um mehrere voneinander abweichende Entscheidungen zur Governance-Form zu begründen.

Insbesondere die Spezifität ist nach Williamson entscheidend bei der Wahl der Governance-Form:

> Die Bedeutung der Faktorspezifität für die Transaktionskostentheorie kann kaum hoch genug veranschlagt werden. [...] Sie ist die Ursache sowohl auffälliger Gemeinsamkeiten von Transaktionen wie zahlreicher widerlegbarer Folgerungen. (Williamson 1990: 64)

Der Spezifitätsgrad von Investitionen ist umso höher, je weniger alternative Einsatzmöglichkeiten für sie existieren. Investitionen sind besonders spezifisch, wenn sie exklusiv für die Erledigung einer bestimmten Aufgabe bzw. für einen einzelnen Auftraggeber getätigt werden und keine Verwendungsalternative besteht oder diese zumindest nur unter hohem zusätzlichem Kostenaufwand (sunk costs) genutzt werden können.[176]

Die Folge dieser Exklusivität ist nach Williamson ein beiderseitiges Abhängigkeitsverhältnis von Auftraggeber und -nehmer, sobald ein gemeinsamer Vertrag abgeschlossen worden ist.[177] Pies erläutert diesen Zusammenhang wie folgt:

> Ohne spezifische Investition ist ein Wechsel des Transaktionspartners kostenlos. […] Ohne kognitive Beschränkungen wäre es möglich, sämtliche Eventualitäten in einem vollständigen Vertrag zu regeln und so von vornherein, ex ante, also noch bevor investiert wird, eine wirksame Vorkehrung zu treffen, die eine nachträgliche Ausbeutung der wirtschaftlichen Abhängigkeit in Form von Ex-post-Opportunismus ausschließt. […] Dass spezifische Investitionen zu einer fundamentalen Transformation der Verhandlungssituation führen, wäre ohne Opportunismus praktisch bedeutungslos. (Pies 2001b: 10 f.)

[176] Vgl. Pies 2001b: 10.
[177] Williamson 1999: 312: „ Asset specificity has reference to the degree to which an asset that is used to support a transaction can be redeployed to alternative uses and users without loss of productive value. Highly specific investments give rise to a condition of bilateral dependency." Richter 2001: 226 beschreibt die beidseitige Abhängigkeit der Vertragspartner wie folgt: „Nach Vertragsschluss sind die Vertragsparteien in eine bilaterale Monopolsituation eingeschlossen, während sie noch kurz vorher frei waren zu wählen, mit wem sie ein Geschäft abschließen wollen" (vgl. auch Picot 1996: 66 f.).

Die offene Situation vor einem Vertragsabschluss, bei der sich jeder seinen Geschäftspartner unter mehreren Anbietern oder Kunden aussucht und somit aus einer verabredeten Partnerschaft einigermaßen kostenneutral aussteigen kann, wandelt sich zu einer bilateralen Abhängigkeit. Unter der strengen Voraussetzung einer spezifischen Investition nimmt der Externe eine singuläre Position für den Auftraggeber ein, da es entweder keine anderen potenziellen Vertragspartner gibt, die bereit sind, diese Investition zu tätigen oder die in der Lage sind, die notwendige Investition in der geforderten Zeit zu realisieren. Der Auftraggeber gerät folglich in eine Abhängigkeit vom externen Dienstleister. Dies führt beispielsweise zu Nachteilen bei Preisverhandlungen und zur Abhängigkeit von der Qualität der Arbeit des Dienstleisters.

Allerdings geht auch ein Auftragnehmer ein hohes Risiko ein, wenn er eine Investition exklusiv für einen Auftraggeber tätigt oder diese lediglich durch dessen Aufträge alimentieren kann. Wenn der Auftraggeber die Leistung nach getätigter Investition überhaupt nicht oder nicht in dem erwarteten Umfang nachfragt oder wenn die Investitionskosten im Rahmen der Umsetzung unerwartet steigen und nicht in vollem Umfang durch den Auftraggeber getragen werden, drohen Verluste. Die Spezifität von Investitionen birgt folglich sowohl für den Auftraggeber als auch für den externen Dienstleister ein Ausbeutungsrisiko.

Diese potenzielle Konfliktsituation ergibt sich allein durch das Zusammenspiel der Verhaltensannahmen und der Transaktionseigenschaften. Voraussetzung für die hohe Relevanz der Faktorspezifität ist die „[...] Annahme begrenzter Rationalität bzw. des Opportunismus“ und das „[...] Vorliegen von Unsicherheit“ (Williamson 1990: 64).

5.4.2 Mustervoraussagen für die Wahl der Organisationsform

Die Transaktionskostenökonomie formuliert in Abhängigkeit vom Grad der Spezifität Mustervoraussagen für die Wahl der Organisationsform. Bei niedriger Spezifität bietet die Fremderstellung gegenüber der Eigenerstellung den komparativen Kostenvorteil, dass auf interne bürokratische Verfahren der Koordination und Kontrolle verzichtet werden kann und zugleich die kostensenkende wie qualitätssteigernde Wettbe-

werbssituation zwischen mehreren Anbietern genutzt wird. Mit zunehmender Spezifität steigen die Kosten der Kontrolle und Überwachung der Aufgabenerfüllung von Externen, um deren nutzenmaximierende Interessenverfolgung zu unterbinden, sodass die interne Leistungserstellung in diesem Fall Kostenvorteile mit sich bringt. Bei hoher Investitionsspezifität stellt nach Williamson die vertikale Koordination bzw. die Aufgabenerledigung in der „eigenen Organisation" die effizienteste Lösung dar.[178] Die interne Hierarchie verfügt hierbei über das höchste Maß an administrativer Kontrolle und ist in der Lage, Interessenkonflikte organisationsintern zu lösen.[179]

Aus dieser Annahme lässt sich in Bezug auf das Verhältnis von Produktions- und Transaktionskosten schlussfolgern, dass die Eigenerstellung höhere Produktionskosten und niedrigere Transaktionskosten erwarten lässt, während der Fremdbezug über den Markt durch die Nutzung wettbewerblicher Anreize die Beschaffungskosten senkt und die Transaktionskosten steigert.[180] Diese prinzipiellen Annahmen bezüglich der Kosten und Eigenschaften spezifischer Governance-Formen werden allerdings seit Längerem kritisch diskutiert. So spricht Reichard die Koordinationsprobleme in großen öffentlichen Verwaltungen mit ihrer komplizierten Binnenstruktur an:

> Es fragt sich indes, ob diese Annahme [Vorteil der hierarchischen Steuerung bzw. Koordination bei der Erfüllung strategisch relevanter Aufgaben, Anm. d. Verf.] wirklich zutreffend ist oder ob hier nicht vielleicht ein *Hierarchie-Mythos* gepflegt wird, der mehr normativ als empirisch fundiert ist. Insbesondere in staatlichen Großorganisationen dürften die Transaktionskosten (Koordinations- und Steuerungsaufwand) – einschließlich der Motivierung und Sanktionierung von Beschäftigten – beachtlich sein. Erfahrungen mit symbiotischen Netzen (z. B. Franchising-Netze) im Privatsektor lassen vermuten, dass die Leistungsfähigkeit hierarchischer Steuerung sowie die Transaktionskosten von Markt- und Kooperationsbeziehungen überschätzt werden. (Reichard 1998: 143 f.)

Wenn diese Beobachtungen zuträfen, läge der Argumentation der Transaktionskostenökonomie eine einseitige Betonung der Leistungsfähigkeit der internen Steuerung in großen administrativen Apparaten gegenüber der Kontrollierbarkeit externer

[178] Picot hat darauf hingewiesen, dass die normalen Trendaussagen der Transaktionskostenökonomie unter gewissen Bedingungen nur noch eingeschränkt gelten. So ist demnach die Spezifität nur dann von grundlegender Bedeutung für die Wahl der Organisationsform, wenn es sich „[...] um eine wirklich notwendige, d. h. für die Erfüllung staatlicher Aufgaben unabdingbare, *strategisch wichtige Spezifität* der Leistungen" handelt (Picot 1996: 67). Andernfalls kann trotz gegebener Spezifität eine Externalisierung der Aufgabenerfüllung erfolgen (a. a. O.: 66 ff.).
[179] Vgl. Pies 2001b: 15 ff.
[180] Vgl. Reichard 1998: 148 f. und Pies 2001b: 14 ff.

Dienstleister zugrunde. Auch die Annahmen zu den spezifischen Vor- und Nachteilen in Bezug auf das Verhältnis von Produktions- und Transaktionskosten müssten am konkreten Einzelfall überprüft werden.

Für die Bewertung der zu erwartenden Leistungsfähigkeit der unterschiedlichen Organisationsoptionen, die für die Erledigung einer öffentlichen Aufgabe infrage kommen, bieten die idealtypischen Governance-Empfehlungen ein wichtiges Analyse- und Planungsraster. Sie ersetzen aber nicht die kontextspezifische Entwicklung eines individuellen Modells. Diese Gestaltungsverantwortung setzt eine gute Kenntnis

- der gegebenen politischen, sozialen und institutionellen Rahmenbedingungen,
- des Aufgabenkontextes und der konkreten Aufgabenbestandteile,
- der prägenden Interaktionskultur in einem Politikfeld sowie
- der an der Erledigung beteiligten Akteure
    - der öffentlichen Verwaltung,
    - der privaten Anbieter,
    - der weiteren involvierten Institutionen

voraus.

5.5 Investitionsspezifität bei der arbeitsmarktpolitischen Programmumsetzung

Bei der ursprünglichen Entscheidung über die Organisationsform zur Umsetzung der Berliner Arbeitsmarktpolitik im Jahre 1991 gab es zwei Investitionen, deren Spezifitätscharakter in diesem Zusammenhang näher zu betrachten ist:

1. die Einrichtung eines Standortes in Berlin
2. die Einstellung und Weiterbildung von Personal

5.5.1 Standortspezifität

Voraussetzung für die Aufgabenerledigung war und ist eine Niederlassung des verantwortlichen Dienstleisters in Berlin. Nach der Wiedervereinigung ging es um die Sicherstellung eines kurzfristigen Programmstarts. Bei jeder der drei Berliner Organisationsoptionen wäre die exklusive Einrichtung eines Standortes notwendig gewesen. Die Senatsverwaltung verfügte zwar über Räumlichkeiten, für die Unterbringung des zusätzlichen Personals wären aber die Bereitstellung und gegebenenfalls auch die Anmietung zusätzlicher Räume notwendig gewesen. Sowohl für eine neu gegründete landeseigene Strukturanstalt als auch für die Servicegesellschaften wäre folglich die Einrichtung eines neuen Geschäftssitzes erforderlich gewesen. Zu Beginn hätten keine alternativen Verwendungsmöglichkeiten für diese Räumlichkeiten existiert, zumindest nicht in dem Bereich öffentlicher Dienstleistungen. Ohne den Auftrag zur Programmumsetzung durch die Senatsverwaltung wäre ja überhaupt keine Unternehmensgründung bzw. die Bildung einer Landesstrukturanstalt erfolgt.

Trotz der Einrichtung eines exklusiven Berliner Standortes kann für den Spezifitätsgrad nur ein mittlerer Wert angesetzt werden. Eine bilaterale Abhängigkeit entstand nicht, jedenfalls nicht aus Sicht des staatlichen Auftraggebers. Für die Senatsverwaltung hätte ein Wechsel des Partners lediglich eine zeitliche Verzögerung des Implementationsprozesses verursacht. Die Abhängigkeit von einem Dienstleister mit Standort in Berlin wäre aber nicht so hoch gewesen, dass deshalb eine Kündigung des Vertragsverhältnisses nicht möglich gewesen wäre. Zumal ein neuer Partner bereits im Vorfeld einen Geschäftssitz in Berlin hätte einrichten können und auf diese Weise eine Übertragung der Aufgabenverantwortung ohne zeitliche Unterbrechung hätte organisiert werden können. Ohnehin sind die notwendigen Investitionen für den Geschäftssitz generell so unspezifisch, dass sich dafür stets kurzfristige Zwischenlösungen organisieren lassen.

Aus Sicht der Servicegesellschaften oder einer Landesstrukturanstalt bestand tatsächlich eine Abhängigkeit vom Monopolauftraggeber Senat. Beide Organisationsmodelle hätten unmittelbar nach ihrer Gründung nicht über die Mittel verfügt, das finanzielle Risiko der Geschäftsgründung zu tragen, ohne Planungssicherheit in Bezug auf den zukünftigen Auftrag zu haben. Daher konnten sie die notwendigen Inves-

titionen erst nach der Bewilligung der Zuwendung tätigen. Folgerichtig sicherte die Senatsverwaltung nach der Beauftragung der Servicegesellschaften sämtliche Kosten für die Anmietung und Einrichtung der Räumlichkeiten durch die mehrjährige institutionelle Förderung ab.[181]

5.5.2 Sachkapitalspezifität

Die für die arbeitsmarktpolitische Programmumsetzung notwendigen Sachinvestitionen beschränkten sich auf unspezifische Einrichtungsgegenstände und PC-Ausstattungen. Diese können im Falle der Beendigung eines Vertragsverhältnisses sofort für alternative Aufgaben und Dienstleistungen eingesetzt werden. Eine Ausnahme bilden lediglich die Investitionen in Förderdatenbanken.

5.5.3 Personalspezifität

5.5.3.1 Qualifikation der Mitarbeiter

Die Qualifikation der Mitarbeiter entscheidet wesentlich über die Qualität der Programmumsetzung. Daher lohnt es sich, den Aspekt der Personalspezifität näher zu untersuchen. Im Bereich der Programmumsetzung umfasst das Anforderungsprofil u. a. Kompetenzen bzw. Kenntnisse

[181] Bei aktuellen Ausschreibungen zum Aufgabengebiet der Servicegesellschaften oder zu vergleichbaren Leistungen sind diejenigen Unternehmen im Vorteil, die bereits einen Standort in Berlin haben, den sie im Rahmen der Erbringung von anderen Aufträgen für das Land Berlin oder auch für den Bund einsetzen können. Im Vergleich zur Neueinrichtung von Räumlichkeiten mit den damit verbundenen Investitionskosten dürften die Kosten zur Erweiterung der bestehenden Infrastruktur niedriger sein. Vor allem aber sind sie schneller arbeitsfähig, weil die Zeit für die Suche und Einrichtung geeigneter Räumlichkeiten entfällt.
Im Fall der jetzigen Servicegesellschaften kommt als weiteres Plus hinzu, dass den infrage kommenden Kunden, Zielgruppen und arbeitsmarktpolitischen Akteuren des Landes Berlin die bestehenden Unternehmenssitze bereits aus den Vorjahren bekannt sind. Das erleichtert die Programminformation und -umsetzung, gerade aufseiten von Unternehmen, Trägern und Arbeitsuchenden. Auf der Kostenseite senkt das die Transaktionskosten. Neue Dienstleister müssten sich und ihr Angebot erst bei den Zielgruppen der Programme und anderen beteiligten Akteuren einführen.

- des Zuwendungs-, Förder- und Verwaltungsverfahrensrechts,
- der Regelungen der entsprechenden Sozialgesetzbücher (SGB II und III),
- der Fördervoraussetzungen und Verfahren des ESF,
- der existierenden Förderprogramme und Modellprojekte des Landes Berlin, der Bundesagentur und der Grundsicherungsträger,
- in der Konzeption von Modellprojekten,
- im Netzwerkmanagement,
- in der Beratung und Kooperation mit der Verwaltung, mit Unternehmen, Trägern und Einzelpersonen.

Die Personalkosten stellen oftmals den größten Posten in der Kostenkalkulation von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen dar. Ähnlich kostenintensiv ist wohl nur noch die Entwicklung von Programmdatenbanken[182], wobei deren Qualität wiederum von der Kompetenz der Mitarbeiter beeinflusst ist, da die Entwickler auf deren Fachinput angewiesen sind. Die Frage der Entwicklung von Programmdatenbanken hat jedoch bei der ursprünglichen Entscheidung für die Servicegesellschaften keine Rolle gespielt. Als Anfang der 90er-Jahre erstmals über die Wahl der Organisationsform zur Umsetzung des ARP diskutiert wurde, stand das Thema der Entwicklung von Programmdatenbanken nicht im Fokus. Das technologische Anforderungsprofil in diesem Aufgabenbereich war noch nicht so hoch wie heutzutage und in der damals gegebenen akuten arbeitsmarktpolitischen Krisensituation ging es vor allem darum, eine schnelle und effektive Programmumsetzung zu gewährleisten.

5.5.3.2 Personalbedarf Anfang der 90er-Jahre

Ungeachtet der Frage, für welche Organisationsform sich der Senat Anfang der 90er-Jahre entschieden hätte – die Einstellung und Weiterbildung neuer Mitarbeiter für die Übernahme der zu organisierenden Aufgaben wäre zu Beginn in jedem Fall notwendig gewesen. Zu diesem Zeitpunkt hatte die rasche Einarbeitung und Qualifizierung

[182] Bei sehr umfangreichen und aufwendigen Datenbanklösungen können deren Kosten auch überproportional hoch sein.

des eingestellten Personals hohe Priorität, um das umfangreiche und inhaltlich komplexe Aufgabenprofil abdecken zu können.

Bei einer Erledigung durch die Senatsverwaltung wäre eine Aufstockung des Verwaltungspersonals erfolgt, um die zusätzlichen Anforderungen bewältigen zu können. Für zuwendungsrechtlich und im Programmmanagement geschulte Mitarbeiter würden sich in Landeseinrichtungen zwar theoretisch alternative Einsatzgebiete finden. In der Praxis gestalten sich derartige Umbesetzungen vor dem Hintergrund des Dienstrechts nicht immer reibungslos und aufgrund des Personalüberhangs in der Berliner Verwaltung war der „Bedarf" bzw. das Interesse an zusätzlichem öffentlichem Personal nach der Wiedervereinigung als gering einzustufen.[183]

Die Servicegesellschaften und die Landesstrukturanstalt hätten ihre Mitarbeiter extra für die Umsetzung des Monopolauftrags der Berliner Senatsverwaltung rekrutiert, wobei das damit verbundene Risiko für eine staatliche Einrichtung kleiner war als für eine private GmbH. Zwar spricht die anfängliche Exklusivität der Personaleinstellung und der Mangel an (kurzfristigen) alternativen Einsatzmöglichkeiten für eine hohe Investitionsspezifität – da aber sämtliche Personalkosten über den Auftrag finanziert wurden und dies zum Zeitpunkt der Einstellung bereits sicher war, kann lediglich ein mittlerer Spezifitätswert angesetzt werden.

5.5.3.3 Anpassung der Personalkapazitäten

In Anbetracht der realistischen Annahme, dass nach dem Überwinden der sozioökonomischen Krisensituation und der Stabilisierung des Berliner Arbeitsmarktes das Aufgabenvolumen zurückgehen würde, liegt der Effizienzvorteil des Modells der Ser-

[183] Auch der Berliner Landeshaushalt belegt die Dominanz der Personalausgaben: „Allein zur Finanzierung der Personalausgaben benötigt Berlin über 80 Prozent der gesamten Steuereinnahmen" (Zwischenbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik 2000: 4 f.). Die BerlinStudie kommt in einem Bundesvergleich zu dem Ergebnis, dass die Berliner Verwaltungsbereiche zu groß sind (vgl. BerlinStudie 2000: 34).
Der Senat von Berlin versucht, die Personalstellen zu reduzieren: „Als Erfolge der Sparpolitik weist Berlin als einziges Bundesland für die vergangenen 5 Jahre seit 1995 jeweils sinkende Gesamtausgaben gegenüber dem Vorjahr aus. Die Personalkosten wurden um insgesamt ca. 3 Mrd. DM gesenkt durch die Streichung von 48.000 Stellen" (Zwischenbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik 2000: 5 und 17 ff.).

vicegesellschaften aus Sicht des Senats in der höheren Anpassungsfähigkeit der Personalkapazitäten.

Zu Beginn der Tätigkeit der Servicegesellschaften war es Common Sense, dass mittelfristig eine reduzierte Anzahl an Servicegesellschaften ausreichen würde, um die arbeitsmarktpolitischen Programme umzusetzen. Die Erwartung der zukünftigen zahlenmäßigen Verringerung der Servicegesellschaften war keine Chimäre, sondern wurde in zwei Schritten realisiert. Im Frühjahr 1995 – 4 Jahre nach der Beauftragung – wurde die Zahl der Servicegesellschaften „[...] von bisher sieben auf fünf Gesellschaften reduziert“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, 1999a: 5). Ab 1998 wurde die Anzahl der Servicegesellschaften bis auf drei verringert.[184]
Die Senatsverwaltung verfolgte also keine Bestandssicherung der von ihr initiierten Dienstleister, sondern passte deren Anzahl an die arbeitsmarktpolitische Bedarfslage an. Dieses politische Szenario führte in das Modell der Servicegesellschaften unabhängig von der Form der Beauftragung (institutionelle Förderung oder Leistungsvertrag) zugleich wettbewerbliche Elemente ein.

Bei einer verwaltungsinternen Programmumsetzung wäre die Reduzierung des dafür eingestellten öffentlichen Personals höchstens mittelfristig durch Versetzungen und Pensionierungen realisierbar. Der Einsatz von sogenannten Überhangkräften in alternativen Arbeitsgebieten wird durch das Dienstrecht erschwert und lässt sich in der Regel weder kurzfristig noch bei allen dafür vorgesehenen Mitarbeitern realisieren.
Diese Einschätzung wird von der Berliner Politik im Rückblick bestätigt. Im Ausschuss für Arbeitsmarktpolitik wurden in einer Sitzung am 17. Mai 2000[185] die Erfahrungen mit den Servicegesellschaften und ihre Weiterentwicklung diskutiert. Dabei ging es u. a. auch um die Frage, inwiefern die Aufgaben der Servicegesellschaften durch Überhangkräfte der Senatsverwaltung erledigt werden könnten. Die Vertreterin der SPD, Frau Thieme-Duske, wies in dieser Sitzung darauf hin, dass die mit der Reduzierung der Zahl der Servicegesellschaften von anfänglich sieben auf drei verbundene Personalreduzierung „im Rahmen der Verwaltung nicht möglich gewesen [wäre]“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 2000: 8).

[184] Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 5.
[185] Abgeordnetenhaus von Berlin: 14. Wahlperiode, Inhaltsprotokoll ArbBFrau 14/6. 17. Mai 2000.

Bei dem Modell einer Landesstrukturanstalt mit dem Land Berlin als Eigentümer wäre die Entlassung von Beschäftigten vermutlich ebenfalls auf größeren politischen und gewerkschaftlichen Widerstand gestoßen als im Falle der privaten Servicegesellschaften. Im öffentlichen Dienst Berlins waren betriebsbedingte Kündigungen politisch nicht gewollt und nicht durchsetzbar. Diese Einschränkungen in Bezug auf die personalpolitischen Handlungsmöglichkeiten wären bei einer Landesstrukturanstalt eher als bei dem Modell der Servicegesellschaften gegeben gewesen. Dazu kam der Effizienznachteil, dass die Landesstrukturanstalt ein Monopoldienstleister gewesen wäre, während bei der institutionellen Förderung der Servicegesellschaften mehrere Organisationen eingebunden wurden und der Senat mit der Perspektive der zukünftigen Reduzierung der Anzahl der Servicegesellschaften implizite Wettbewerbsanreize setzte.

5.6 Investitionsspezifität und Berliner Organisationsoptionen

Die beschriebene Sachkapitalspezifität erreicht lediglich eine niedrige Ausprägung, die Standort- und Personalspezifität eine mittlere. Die Spezifitätswerte der Investitionen im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Programmumsetzung bewegen sich somit insgesamt im mittleren Bereich. Zwar erfolgen sie zu Beginn der Tätigkeit exklusiv für den Monopolauftrag der Senatsverwaltung, jedoch sind sie in ihrer Art – Einrichtung von Büroräumen und Einstellung von Personal – nicht außergewöhnlich, sondern eignen sich für vielfältige Zwecke.

Entsprechend den Annahmen der Transaktionskostenökonomie lassen mittlere Spezifitätswerte sowohl die Eigenerstellung als auch eine externe Aufgabenerledigung zu. Laut Williamson kommen für diesen Bereich insbesondere Netzwerke bzw. hybride Governance-Formen in Betracht[186], da sie den Vorteil besitzen, „durch eine Kombination von Markt und Hierarchie Anreizintensität und Kontrollintensität miteinander zu verbinden“ (Pies 2001b: 15).

[186] Vgl. Williamson 1996a/b

Die Untersuchung der Häufigkeit und Unsicherheit der Transaktionen im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Programmumsetzung vervollständigt die Effizienzbewertung des Modells der Servicegesellschaften im Vergleich zu den anderen Berliner Organisationsoptionen. Dabei ist zu diskutieren, ob die Effizienzanalyse auf Grundlage der Transaktionskostenökonomie überhaupt zu einer eindeutigen Empfehlung kommt oder auch für alternative Lösungen plausible Begründungen bietet. Wenn Letzteres der Fall sein sollte, so ist zu gewichten, welche Gründe für die Wahl der Servicegesellschaften sprechen.

6 Governance-Mix im Modell der Servicegesellschaften

6.1 Häufigkeit der Transaktionen

Anhand der Transaktionskostenökonomie wird die These diskutiert, ob sich mit dem Modell der Servicegesellschaften im Vergleich zu den anderen Optionen die effizienteste Organisationslösung durchgesetzt hat. Dabei sind zunächst die noch nicht untersuchten Eigenschaften der Häufigkeit und des Umfangs der Transaktionen bei der arbeitsmarktpolitischen Programmumsetzung sowie die sich daraus ergebenden Organisationsempfehlungen zu bewerten.

Die Regelannahme der Transaktionskostenökonomie besagt, dass sich der Umfang und die Häufigkeit von Transaktionen bei der organisationsinternen Aufgabenerledigung reduzieren lassen. Entscheidungen und gegebenenfalls notwendige Planungsänderungen können innerhalb der Hierarchie schnell und reibungslos durchgesetzt werden. Auch die Kontrolle ist einfacher und effektiver als bei der Überwachung externer Dienstleister. Die Zusammenarbeit mit Externen erfordert umfangreichere Koordinationsmaßnahmen sowie häufige Abstimmungen. Zudem bedürfen Änderungen des vertraglich vorgesehenen Aufgabenprofils und -umfangs neuer Verhandlungen.[187]

Die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme erfolgt im Rahmen der Verantwortungsteilung zwischen verschiedenen Akteuren. Daher sind bei der Bewertung der Häufigkeit und des Umfangs der Transaktionen die Kooperationsbeziehungen der beteiligten Organisationen gesondert zu betrachten. Beim Modell der Servicegesellschaften sind folgende Transaktionen zu unterscheiden:

a) Die Transaktionen innerhalb der Senatsverwaltung bzw. der umsetzenden Einrichtung sind als interne Transaktionen zu betrachten.
b) Die Transaktionen zwischen der Senatsverwaltung und der Landesstrukturanstalt oder den Servicegesellschaften beziehen sich auf die Auftraggeber-Auftragnehmer-Seite.

[187] Bei einer grundlegenden Erhöhung des Aufgabenumfangs und damit auch des Vertragsvolumens wird sogar eine erneute öffentliche Ausschreibung des hinzugekommenen Dienstleistungsauftrages notwendig.

c) Die Beziehung zwischen der für die Implementation zuständigen Organisation und den Fördermittelempfängern betrifft die Kundentransaktionen.
d) Die Zusammenarbeit und Koproduktion der umsetzenden Einrichtung mit den anderen beteiligten Akteuren stellt die Transaktionen innerhalb des Implementationsnetzwerks dar.

Die Transaktionskostenökonomie empfiehlt ausschließlich bei hoher Investitionsspezifität die interne Aufgabenerledigung. Diese bietet angeblich den höchsten Schutz vor Ausbeutung bzw. opportunistischer Interessenverfolgung. Die Analyse der Spezifitätswerte hat ergeben, dass in dieser Hinsicht keine Übernahme der Umsetzungsverantwortung durch die Senatsverwaltung geboten ist. Die Besonderheit des Aufgabenfeldes, bei dem der Dienstleister hoheitliche Aufgaben übernimmt[188], Fördermaßnahmen oder Lohnkostenzuschüsse bewilligt, die ordnungsgemäße Mittelverwendung prüft und öffentliche Treugutmittel verwaltet, erfordert dennoch besondere Kontrollmaßnahmen.[189]

Bei der Bewertung privater und (halb-)staatlicher Organisationsformen ist die Ausbalancierung der Aspekte Flexibilität und Effizienz auf der einen Seite sowie Kontrollierbarkeit auf der anderen Seite vorzunehmen. Selbst wenn man den Vorteil der staatlichen Eigenerledigung durch die normgeleitete Identifizierung der Mitarbeiter mit den Zielen und Aufgaben der *eigenen* Verwaltung anerkennt[190], wäre zu fragen, ob dieser Faktor so groß ausfällt, dass er die Vorteile der Aufgabenausgliederung überwiegt.

[188] In Politikfeldern, wo Loyalität gegenüber den Zielen einer Politik, Responsibilität und Integrität gegenüber administrativer Hierarchie und eine nicht von kompetitiven Eigeninteressen geprägte, verlässliche Kommunikation mit anderen Akteuren eine hohe Bedeutung haben – wie z. B. in der staatlichen Außenpolitik –, hat die verwaltungsinterne Aufgabenerledigung nach Williamson einen Kontroll- und damit letztlich auch Effizienzvorteil. Er begründet diese höhere Kontrollierbarkeit des öffentlichen Dienstes u. a. mit dem Berufsethos von Beamten, das für die erforderliche Rechtschaffenheit und Redlichkeit („probity"-Kriterium) in sensiblen Aufgabenbereichen sorge. Williamson begrenzt den Anwendungsbereich des probity-Kriteriums auf spezifische hoheitliche Aufgaben: „[...] probity becomes evident only in conjunction with extreme instances (of which sovereign transactions [...] is one" (Williamson 1999: 322). Dabei sollte zweierlei ergänzt werden: 1) Auch im Bereich der Sicherheits- und Außenpolitik sind externe Thinktanks und Experten an der Ausarbeitung von Strategien und Politikprogrammen beteiligt. 2) Die hohe Loyalität gegenüber dem Amt und der politischen Führung kann auch bei Verwaltungspersonal einhergehen mit der Verfolgung von beispielsweise Abteilungsinteressen in Bezug auf die Erhöhung der Mitarbeiteranzahl oder eine Budgetaufstockung (vgl. Niskanen 1971).
[189] Das Thema der Kontrollierbarkeit externer Dritter und der Sicherstellung der politischen Steuerbarkeit der Aufgabenerledigung wurde in Kapitel 4 bereits am Modell der Servicegesellschaften diskutiert.
[190] Vgl. die Beiträge zu ‚Ethics in Public Service' bezogen auf das britische Verwaltungssystem in Hunt/O'Toole 1998a/b, Barberis 1998; grundsätzlich dazu vgl. March/Olsen 1989.

6.1.1 Interne Transaktionen

6.1.1.1 Interne Koordination in öffentlichen Verwaltungen

Große staatliche Verwaltungen lassen keinesfalls ein geringes Transaktionsvolumen erwarten. Die Verfahren in der öffentlichen Administration sind traditionell nicht auf Schnelligkeit und Flexibilität, sondern auf Genauigkeit und Regeltreue, nicht auf Kundenorientierung, sondern auf Einhaltung rechtlicher Prinzipien[191] und Neutralität ausgerichtet. Der Schwerpunkt ihrer Arbeitsweise liegt auf präziser und fehlerloser Erfüllung formaler Verfahren im Rahmen strikter Hierarchien.[192] Das langsame Agieren großer Verwaltungsapparate wird durch die Vielzahl interner Regelungen und die komplizierte Struktur horizontaler und vertikaler Hierarchieebenen bzw. Kompetenzbereiche verursacht. Der Modus der Aufgabenerfüllung in öffentlichen Verwaltungen ist nach Williamson durch einen hohen Grad an Bürokratisierung und hierarchischer Steuerung geprägt. Es werden nur geringe Leistungsanreize gesetzt.[193]

Die komplizierte Binnenstruktur öffentlicher Verwaltungen ergibt sich aus der differenzierten Verteilung von Kompetenzen zwischen verschiedenen Fachabteilungen innerhalb einer Institution sowie auch zwischen den jeweils zuständigen Fachverwaltungen, die für verschiedene Politikfelder verantwortlich zeichnen. Die interne Organisation einer Landesverwaltung unterscheidet in diesem Zusammenhang beispielsweise zwischen fachlichen und zentralen Diensten.[194]

---

[191] Benz und Goetz verweisen auf das Rechtsstaatsprinzip als Ursache für die engmaschigen formalen Regelungen und Verfahren der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik, die allerdings auch Stabilität, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit bewirken (Benz/Goetz 1996: 16). Ellwein und Hesse betonen mit Blick auf den Verwaltungsalltag, dass das Rechtsstaatsprinzip in der Praxis durch informelle, pragmatische Handhabung den Erfordernissen effizienter Administration angeglichen wird (vgl. Ellwein/Hesse 1997: 17 f.).

[192] Rosen weist auf die Komplexität bürokratischer Produkte und Dienstleistungen als Erklärung für die Verfahren hin: „Weil bürokratischer ‚Output' häufig komplexer Natur, d. h., im Vergleich mit privatwirtschaftlich erzeugten Gütern schwierig zu messen und zu bewerten ist, müssen *inhaltliche Kriterien durch Verfahrensnormen* ersetzt werden, um ‚Rationalität' bürokratischer Entscheidungen und Verantwortlichkeit der Amtsträger sicherzustellen" (Rosen 1992: 192).

[193] Vgl. Williamson 1999.

[194] „In den kleineren Flächenländern gibt es keine Landesmittelbehörden, in den Stadtstaaten nehmen die Landesregierungen, die hier als Senate bezeichnet werden, gleichzeitig Landes- und Gemeindeaufgaben wahr. Unterhalb der Senatsebene existieren in Stadtstaaten zudem die Bezirksverwaltungen. Die Landesministerien nehmen sowohl Regierungs- als auch Verwaltungsfunktionen wahr und sie verfügen daher in der Regel über einen Verwaltungsunterbau. Bei den Aufgaben der Landesverwaltung sind solche der *Bundesauftragsverwaltung* und solche der unmittelbaren *Landesverwaltung* zu unterscheiden. [...] Die unmittelbare Landesverwaltung ist für den Vollzug von Landesgesetzen zuständig. [...] Die Verwaltung des Landes besteht also nur zum kleinen Teil aus Verwaltung im engeren Sinne, dominant ist vor allem der Dienstleistungsbereich" (Naschold/Bogumil 1998: 115).

Aus der beschriebenen Verwaltungsorganisation ergibt sich der hohe Zeit- und Arbeitsaufwand der internen Koordination. Die komplizierten Kompetenzabgrenzungen erfordern die Einbindung der zuständigen Entscheidungsträger und Fachabteilungen in die Verfahren und Entscheidungsprozesse. Diese interne Organisationsstruktur und Arbeitsweise begrenzt die Fähigkeit zur schnellen und flexiblen Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen und sich neu ergebende Aufgabenanforderungen.[195]

Die Größe und Komplexität öffentlicher Verwaltungen kann auch dazu führen, dass die Kommunikation zwischen den Abteilungen nicht mehr funktioniert oder dass innerhalb einer Institution gar nicht bekannt ist, an welcher Stelle bestimmte Informationen bereits vorhanden sind. Williamson nennt u. a. die Komplexität von Organisationen als eine Ursache für nicht intendierte Koordinationsdefizite, weil die Abteilungsmitglieder „[...] are narrowly focused on the tasks to which they have been assigned“ (Williamson 1999: 313). Diese Verengung des Aufmerksamkeitsbereiches kann dazu führen, dass positive Interaktionschancen ungenutzt bleiben.

Benz kommt unter Berücksichtigung der traditionellen Kultur öffentlicher Verwaltungen zu dem Ergebnis, dass sie sich aus bestimmten nicht hoheitlichen operativen Bereichen zurückziehen sollten:

> Aufgaben der Leistungsverwaltung können in bürokratischen Strukturen, die ausschließlich auf hoheitliches Verwaltungshandeln zugeschnitten sind, nur unzureichend erfüllt werden. Sie erfordern Handlungsspielräume statt hierarchischer Kontrolle, problemorientierte Kooperation statt einseitiger Durchsetzung, Eigeninitiative der Mitarbeiter statt rigider Regelanwendung und organisatorische Flexibilität statt strikter Kompetenzordnung. (Benz 1997: 121)

6.1.1.2 Ergebnisse der BerlinStudie

Die vom Regierenden Bürgermeister in Auftrag gegebene BerlinStudie[196] aus dem Jahr 2000 – immerhin 10 Jahre nach der Wiedervereinigung – konstatierte einen ho-

[195] Die Ergebnisse der Analyse der Binnenorganisation der Senatsverwaltung unterstreichen diese Annahmen. Vgl. Punkt 4.1.1 und 5.3.2 zum Hierarchie-Mythos.
[196] Regierender Bürgermeister von Berlin 2000.

hen Koordinationsaufwand sowie Abstimmungsdefizite sowohl innerhalb der Senatsverwaltung als auch in der Zusammenarbeit mit der Bezirksebene[197]:

> Bemerkenswert sind
>
> - ein hohes Maß an Binnenorientierung der politisch-administrativen Akteure,
> - ein hohes Maß an Sektoralisierung und Fragmentierung der im Bundesvergleich zu großen Verwaltungsbereiche,
> - keine klare Unterscheidung zwischen den unterschiedlichen Funktionen der ministeriellen und kommunalen Aufgabenwahrnehmung mit der Konsequenz von Mehrfachbearbeitungen, Zuständigkeitskonflikten und Demotivierung der zentralen Einheiten,
> - zu hohe Regelungsdichte, zu wenig Ansätze für Deregulierung und Privatisierung,
> - teilweise Überforderung des politisch-administrativen Systems, für die zunehmende Komplexität der Entscheidungsprobleme adäquate Lösungen zu liefern, [...]
> - hoher und zudem wachsender Bedarf an Strukturen, die die notwendige Kommunikation und Vermittlung zwischen den politisch-administrativen und den gesellschaftlichen Akteuren der Stadt leisten können.
>
> Insgesamt erweisen sich Mentalität, Modus der Aufgabenwahrnehmung und Problemlösung sowie unzureichende Kommunikationsstrukturen als zentrale Defizitbereiche.
> (BerlinStudie 2000: 34)

Die Ergebnisse der BerlinStudie bewegen sich erwartungsgemäß auf der Ebene allgemeiner Beurteilungen, sodass bei ihrer Anwendung auf den konkreten Einzelfall Vorsicht geboten ist. Allerdings bestätigt die Untersuchung die weithin geteilten Vorbehalte bezüglich der Effizienz, Transparenz und Effektivität der Aufgabenkoordination innerhalb öffentlicher Verwaltungen. Die benannten Defizite sind teilweise durch die jahrzehntelange Sonderstellung Berlins zu erklären: Die Mauersituation Westberlins hat sicherlich die Binnenorientierung und Nabelschau des politisch-administrativen Systems und der Bevölkerung begünstigt.

[197] Die BerlinStudie bewegt sich erwartungsgemäß auf der Ebene allgemeiner Beurteilungen, sodass bei der Anwendung auf den konkreten Einzelfall Vorsicht und nochmalige Überprüfung geboten sind.

6.1.1.3 Expertenkommission für Staatsaufgabenkritik

Die Berliner Expertenkommission Staatsaufgabenkritik[198] stellte ebenfalls Verbesserungsbedarf in der senatsinternen Kommunikation sowie in der Zusammenarbeit mit den Bezirken fest:

> Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik ist in den Gesprächen mit den politischen Leitungen und den Fachleuten auf erhebliche, zum Teil auf unklare verfassungsrechtliche Schwerpunktsetzung zurückzuführende Steuerungsdefizite gestoßen, die ihren Ausgangspunkt in einer unzureichenden Kommunikation haben. Viele wesentliche Informationen werden weder zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken, noch zwischen den Bezirken ausgetauscht. Die systematisierte, zielgerichtete, fachlich-politische Kommunikation in der Berliner Verwaltung ist entwicklungsbedürftig. [...] Die Bezirke haben Vorbehalte gegen eine Steuerung durch die zuständigen Senatsverwaltungen. Sie befürchten in der Praxis eine Einschränkung ihres verfassungsrechtlich verbürgten Rechtes einer Verwaltung nach den Grundsätzen der (kommunalen) Selbstverwaltung. Es wird aber eingeräumt, dass unter den Bezirken keine systematische, auf das Erreichen konkreter Ziele ausgerichtete Koordination stattfindet.
>
> Die Bezirke beklagen eine Mehrzahl von – häufig unkoordiniert vorgehenden – Ansprechpartnern in den Senatsverwaltungen, namentlich im Sozial-, Jugend- und Gesundheitsbereich.
>
> (Senat von Berlin 2000: 11)

Die Expertenkommission stellte in ihrem Bericht die Defizite in der Qualität und Steuerung der fachlichen Koordinationsprozesse zwischen Landes- und Bezirksebene heraus. Zur Erreichung einer Verbesserung der Abstimmung empfahl sie, die Zuständigkeiten und Aufgabenstellungen zwischen den Verwaltungsebenen zu klären sowie das Management von interner und externer Kommunikation als Kernkompetenz moderner Verwaltung anzuerkennen. Sie verwies ebenfalls nachdrücklich auf

[198] Die Expertenkommission ist vom Senat von Berlin am 14. März 2000 unter dem Vorsitz von Rupert Scholz eingesetzt worden. Der Auftrag der Kommission lautet, „[...] strukturelle Veränderungen der Berliner Verwaltung vorzuschlagen, die dem neuen Bild staatlicher und kommunaler Tätigkeiten entspricht. Insbesondere soll dabei begutachtet werden, ob Aufgaben weiter und im bisherigen Umfang wahrgenommen werden sollen und wie der Wettbewerb nach den Regelungen des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes und der Landeshaushaltsordnung als Motor für den Fortschritt, für Kostensenkung und Qualitätsverbesserung genutzt werden kann. Die Expertenkommission soll Vorschläge für ausgewählte Politikfelder, beginnend mit Wirtschaft und Bau, machen und dafür weiteren praxisbezogenen externen Sachverstand nutzen. Ziel ist es, gestützt auf die vorliegenden Vorarbeiten dem Senat Umsetzungsvorschläge zu unterbreiten. Die Expertenkommission soll auch Vorschläge machen, wie ein wirkungsvoller Beitrag zur Haushaltskonsolidierung durch Abbau von Ausgaben des Landes Berlin zu erreichen ist" (Senat von Berlin 2000: 4).

die Notwendigkeit der Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft gemäß der Philosophie des aktivierenden Staates.[199]
Der Bericht bestätigte zudem in allgemein bleibenden Ausführungen die Existenz nutzenmaximierenden Verhaltens in der Berliner Verwaltung auf der Ebene der operativen Arbeit:

> Ziel der einzelnen Fachabteilungen war es in der Vergangenheit und ist es weiterhin, die jeweiligen fachpolitischen Inhalte in Programm- oder Leistungsgesetzen zu verfestigen. [...] Sie schreiben eine Politik fest, die sich an den eingesetzten Mitteln und nicht an den Ergebnissen und Wirkungen messen lässt. Sie erschweren einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Trägern der Fachpolitik und verengen die politischen Handlungsspielräume. [...] Sie enthalten keine auf die derzeitige finanzielle Situation und keine für alle Politikbereiche abgestimmte gesamtheitliche Prioritätensetzung. Aus diesem Grunde sollten derartige Gesetze als Manifestation des Besitzstandsdenkens nur dann Bestand haben, wenn sie neu beschlossen werden. (Senat von Berlin 2000: 10)

6.1.1.4 Schlussfolgerungen des Senats

In seinen Schlussfolgerungen aus dem Abschlussbericht der Expertenkommission bestätigte der Senat das Leitbild des kooperativen Sozialstaats sowie das Subsidiaritätsprinzip in der Aufgabenerfüllung und bekannte sich zur Maxime der Beschränkung auf die staatlichen Kernaufgaben:

> Außerhalb der unmittelbaren Eingriffs- und Leistungsverwaltung sollen öffentliche Aufgaben durch staatliche Stellen nur dann selbst wahrgenommen werden, wenn nicht – unter stärkerer Betonung des zivilgesellschaftlich geprägten Gemeinwesens – Aufgaben des Gemeinwohls durch die Bürger und ihre Organisationen (Freie Träger eingeschlossen) übernommen werden

[199] Die Expertenkommission bezieht sich explizit auf das neue Verständnis staatlicher Aufgabenerfüllung: „Mit den Begriffen Sozial- und Rechtsstaat ist ein versorgender Staat mit umfassender Verantwortung für nahezu alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens entstanden. Nicht zuletzt wegen seiner Regulierungsdichte und damit Freiheitsbeschränkung und wegen der Krise der öffentlichen Finanzen ist der Staat zunehmend in die Kritik geraten. Sowohl der 'schlanke Staat' als auch der 'aktivierende Staat' sind dem Prinzip der Subsidiarität verpflichtet und sollen eine zukunftsweisende Perspektive für ein gewandeltes Verständnis der Aufgaben von Staat und Verwaltung geben. Stichworte dazu sind eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, mehr Bürgerorientierung und die Nutzung staatlicher Vielfalt im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. Vor dem Hintergrund dieses Diskurses zu einer neuen Abgrenzung von Staat und Verwaltung bei einem neuen Aufgabenverständnis sind die nachfolgenden Vorschläge der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik in Berlin entstanden" (a. a. O.: 4 f.).

können oder ein ‚Markt' für die Aufgabenwahrnehmung durch private Unternehmer besteht. In diesen Fällen fungiert der Staat lediglich als Gewährleistungsträger. Die Beschränkung auf die staatlichen Kernaufgaben gilt für die Neuordnung und den Umbau der Berliner Verwaltung, der mit Ausgliederungen und Rechtsformänderungen, mit Veränderung der Verwaltungsorganisation und der Beschleunigung von Geschäftsabläufen einhergehen wird. (Regierender Bürgermeister 2002: 3)

6.1.1.5 Servicegesellschaften und Landesstrukturanstalt

Die komplizierten Binnenstrukturen der Senatsverwaltung ließen im Fall der Eigenerstellung weder eine reibungslose noch schnelle und flexible Koordination der operativen Programmumsetzung erwarten. Bezogen auf den internen Transaktionsumfang sind traditionell arbeitende öffentliche Verwaltungen im Effizienznachteil gegenüber privaten Organisationen. Die sieben Servicegesellschaften hatten flache Hierarchien, waren klein und flexibel. Sie konzentrierten sich auf die Kernaufgabe der Programmumsetzung und vermieden eine komplizierte Differenzierung von Kompetenzfeldern.

Die Option der Gründung einer Landesstrukturanstalt rangiert im Hinblick auf den Aspekt der internen Transaktionen zwischen den Servicegesellschaften und der Senatsverwaltung. Auch sie wäre aus der Struktur der öffentlichen Verwaltung herausgelöst und könnte von Beginn an eine dienstleistungsorientierte Organisationskultur mit flachen Hierarchien ausbilden. Ihr Aufgabenprofil wäre ebenfalls auf die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik konzentriert. Im Vergleich zu den einzelnen Servicegesellschaften hätte die Landesstrukturanstalt jedoch eine größere Organisation verbunden mit aufwendigeren Binnenabläufen aufbauen müssen, da sie für ganz Berlin zuständig gewesen wäre.

6.1.2 Auftraggeber-Auftragnehmer-Transaktionen

Im Vergleich zur Zusammenarbeit mit einer einzigen Landesstrukturanstalt bedeutete die Einbindung von anfänglich sieben neuen Servicegesellschaften in die Berliner

Arbeitsmarktpolitik den höheren Transaktionsaufwand.[200] Bei ihrer Neueinführung waren die wechselseitigen Handlungsrahmen zwischen den arbeitsmarktpolitischen Akteuren in der Praxis noch zu entwickeln und auf ihre Tauglichkeit zu prüfen. Die Senatsverwaltung konnte zwar bestimmte Abstimmungen bündeln und gemeinsame Koordinationsrunden organisieren. Bei speziellen Einzelfragen und Sonderproblemen der Programmumsetzung, bilateralen Vertragsverhandlungen, der Zusammenfassung von statistischen und finanztechnischen Monitoringdaten oder den regelmäßigen Prüfverfahren u. Ä. musste sie dennoch einzelne Abstimmungen mit sieben Organisationen treffen oder zumindest gemeinsame Beratungen organisieren. Diese Vorgehensweise verursacht naturgemäß höhere Koordinations- und Kontrollkosten im Vergleich zur Kooperation mit einem einzigen Dienstleister.

Dieser Effizienznachteil des Modells der Servicegesellschaften gilt auch dann, wenn man unterstellt, dass die Einbindung erfahrener arbeitsmarktpolitischer Akteure bei der Gründung der Servicegesellschaften dafür sorgte, die Such- und Verhandlungskosten im Vorfeld des Vertragsabschlusses niedrig zu halten und die Transaktionshäufigkeit zur Koordination der Aufgabenerfüllung zu reduzieren. Schließlich hätten auch im Rahmen der Initiierung einer Landesstrukturanstalt berlinerfahrene und der Senatsverwaltung bereits bekannte Experten eingebunden werden können.

Dieser Effizienznachteil der Servicegesellschaften nimmt allerdings mit fortlaufender Dauer der Kooperation ab. Grundsätzlich gilt für die Implementation von Förderprogrammen, dass der Umfang und die Häufigkeit der Transaktionen unabhängig vom institutionellen Arrangement zu Beginn besonders umfangreich sind. Schließlich sind die Aufgabenteilung, die Verfahren und Prozesse, die Programmunterlagen und -formulare, die Öffentlichkeitsaktivitäten und -materialien, der Internetauftritt und eventuelle Veranstaltungen abzustimmen. Mit wachsender Routine, der Ausbildung einer gemeinsamen Umsetzungsphilosophie, eingespielten Prozessen und Standards nimmt der Koordinationsaufwand stetig ab.

Wenn der staatliche Auftraggeber und der Dienstleister schon sehr lange kooperieren, können sie auf einen gemeinsamen Erfahrungshintergrund sowie auf bereits im Rahmen anderer Programme angewandte Verfahren und entwickelte Unterlagen zu-

[200] Vgl. auch Naschold/Bogumil 1998: 85 ff. zur aufwendigen Kontrolle der Vertragsbeziehungen zwischen Verwaltung und privatem Dienstleister.

rückgreifen. Dies senkt den Transaktionsumfang, erhöht die Effizienz und beschleunigt den Programmstart. Im Vergleich dazu würde ein Dienstleisterwechsel kurzfristig höhere Kosten verursachen. Wenn eine derartige langfristige Zusammenarbeit allerdings zum Ausdünnen einer qualifizierten Anbieterlandschaft führt, erhöht sie das Risiko der bilateralen Abhängigkeit. Daher sollte die anreizkompatible Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen und die Integration wettbewerblicher Elemente trotz funktionierender Kooperationen kontinuierlich überprüft werden.

Die im Laufe der Jahre vorgenommene Reduzierung der Anzahl der Servicegesellschaften und die Gründung der ARGE lassen sich in diesem Kontext als Kompromiss zur Erhöhung der Transaktionseffizienz interpretieren. Einerseits wird der Koordinationsaufwand vonseiten der Senatsverwaltung zurückgefahren, indem die ARGE als alleiniger Ansprechpartner verblieben ist und auf diesem Weg die Standardisierung der Programmumsetzung erhöht werden kann. Andererseits verbleiben nach wie vor drei wettbewerbsfähige Anbieter auf dem Berliner Markt, sodass das Risiko der bilateralen Abhängigkeit von einem Monopoldienstleister vermieden wird.

6.1.3 Transaktionen auf der Ebene der Fördermittelempfänger

Bei den Interaktionen mit den Fördermittelempfängern sind die Servicegesellschaften der internen Variante der Eigenerledigung durch die Senatsverwaltung überlegen. Dafür spricht die im Vergleich zu großen zentralen Einheiten besser herstellbare „Kunden“-Nähe und die damit verbundenen Effizienzvorteile der Programmumsetzung. Die höhere Transparenz der Kommunikationswege, die flachen Hierarchien, die kürzeren Entscheidungswege und der erwartbare technische Vorsprung externer Einrichtungen, z. B. durch die Entwicklung von Datenbanken und Online-Portalen, reduzieren den Transaktionsumfang.

Die regionale – bis 1998 auch noch sektorale – Aufgaben- und Verantwortungsteilung der Servicegesellschaften fördert den Aufbau spezieller und langfristiger Kundenbeziehungen. Dies wirkt sich naturgemäß positiv auf den Koordinierungsaufwand aus. Freilich wären derartige Organisationsprinzipien in einer Landesstrukturanstalt

ebenfalls umsetzbar gewesen. Diese würde darüber hinaus den Vorteil bieten, die Programmumsetzung zentral in einer Hand zu bündeln („economies of scale“), anstatt sie auf sieben Organisationen aufzuteilen.

Die aus dieser Kompetenzbündelung resultierende Größe der landeseigenen Gesellschaft hätte wiederum die bereits genannten Nachteile für die interne Transaktionseffizienz zur Folge. Würde die Landesstrukturanstalt, um diese Gefahr zu vermeiden, verschiedene Standorte in Berlin einrichten, bestünde der verbleibende Unterschied zum Modell der Servicegesellschaften in der Eigentümerrolle des Senats und der Monopolsituation. In dieser Entscheidungssituation ist es aus Effizienz- und Flexibilitätsgründen empfehlenswert, wettbewerbliche Arrangements mit privaten Dienstleistern zu wählen.

6.1.4 Transaktionen im Implementationsnetzwerk

Die effektive Umsetzung der Landesarbeitsmarktpolitik ist auf die Kooperation mit arbeitsmarktpolitischen Schlüsselakteuren, Unternehmen und Trägern angewiesen. Dies gilt unabhängig von der Organisationsform. Wenn es bei der Effizienzanalyse lediglich um die größtmögliche Reduzierung des Transaktionsumfangs ginge, wären zentralistische Lösungen scheinbar stets im Vorteil. Sie bieten die Möglichkeit, Abstimmungsrunden und Kooperationsabsprachen auf Landesebene mit nur einem Ansprechpartner zu organisieren.

Bei der Bewertung der Qualität der Zusammenarbeit steht das Modell der Servicegesellschaften besser da. Das mit ihnen einhergehende Regional- und Sektoralprinzip fördert den Aufbau regionaler Kompetenzen, Netzwerke und Unterstützungsstrukturen. Die regionalen Servicegesellschaften sind „nah dran“ an ihren Bezirken und deren spezifischen arbeitsmarktpolitischen Problemlagen. Sie können sich aufgrund der Aufgabenteilung auf ihre Bezirke konzentrieren und vor Ort enge Kontakte zu den bezirklichen Schlüsselakteuren, Multiplikatoren und Trägern aufbauen. Dieser „direkte Draht“ schafft kurze Wege, erleichtert die Zusammenführung unterschiedlicher

Akteure und ermöglicht das Erkennen und Nutzen von Synergien sowie die Vorbereitung gemeinsamer Lösungen.

Die Rolle der Servicegesellschaften als Brückenbauer zwischen den Akteuren und als One-Stop-Agency führte gerade in der turbulenten Phase nach der Wiedervereinigung zu einer Kanalisierung und Konzentration der Aktivitäten im Rahmen der Programmumsetzung. Dies wirkte sich günstig auf den Transaktionsumfang aus. Die operativen Netzwerke erleichterten die Koordination und Abstimmung der Programmumsetzung sowie die Entwicklung von Handlungsplänen, wenn es im Einzelfall auf eine schnelle Reaktion ankam. Die lokale Spezialisierung der Servicegesellschaften führte zu einer höheren Responsibilität der Aufgabenerfüllung. Die jeweiligen regionalen und sektoralen Bedarfe und Problemlagen konnten zielgerichtet an die zuständige Servicegesellschaft adressiert werden, die spezifische Strategien und Lösungen erarbeitete.

In Verbindung mit der schlanken Organisation der Servicegesellschaften erhöhen diese Organisationsprinzipien die Flexibilität und Schnelligkeit der Aufgabenerfüllung. Im Vergleich zur verwaltungsinternen Aufgabenerledigung oder der Einrichtung einer Landesstrukturanstalt stellt die Dezentralisierung mit den kleinen und dienstleistungsorientierten Servicegesellschaften eine größere Nähe zu den lokalen Kontexten her und fördert den Aufbau lokaler Kompetenzen. Gleichzeitig erlaubt das Modell die implizite Einbettung wettbewerblicher Elemente.

Für die arbeitsmarktpolitischen Akteure, die ebenfalls nach lokaler Zuständigkeit organisiert sind, wie z. B. die Arbeits- und Bezirksämter, ist das Regionalprinzip der Servicegesellschaften günstig und effizient. Für die auf Landesebene agierenden Akteure wie die IHK und HWK oder Unternehmensverbände wäre die Zusammenarbeit mit einer einzigen zentralen Anlaufstelle vorzuziehen. Diese unterschiedliche Bewertung macht deutlich, dass der Umfang und die Häufigkeit von Transaktionen nicht nur vom einzelnen Organisationsmodell, sondern von der Verantwortungsteilung im gesamten Politikfeld bestimmt werden. Die Verantwortungsteilung mit der Berliner Senatsverwaltung sorgt allerdings dafür, dass bei der Abstimmung allgemeiner Themen die Fachabteilung als zentraler Ansprechpartner zur Verfügung steht.

Für die Effizienz des Modells der Servicegesellschaften war und ist es daher positiv, eine klare Trennung zwischen strategisch-hoheitlichen und operativen Aufgaben beizubehalten. Im Übrigen haben auch auf dieser Ebene die Reduzierung der Servicegesellschaften und die ARGE-Gründung den Transaktionsumfang generell vermindert.

6.2 Unsicherheit von Transaktionen

Die Unsicherheit der Transaktionen wird durch die Wahrscheinlichkeit unvorhergesehener Entwicklungsverläufe bestimmt. Je turbulenter die Umweltbedingungen sind, desto höher ist die Unsicherheit, unter der Entscheidungen getroffen werden. Picot hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Trendaussagen der Transaktionskostenökonomie in Bezug auf die Unsicherheit nur bei normaler Umweltunsicherheit gelten:

> Ist die Umwelt in sehr hohem Maße turbulent und unsicher, d. h. ist weitgehend unklar, wie lange ein bestimmter staatlicher Wunsch nach spezifischen Leistungen Bestand hat, in welchen Mengen er verläuft oder wie sich seine qualitativen Eigenschaften verändern, so ist (im privaten wie im öffentlichen Sektor) der Aufbau von Eigenerstellungskapazitäten auch für spezifische Teil)Leistungen nicht von vornherein zu empfehlen; die notwendige Dimensionierung der Kapazitäten, ihre künftige Auslastung, ihre ständige qualitative Weiterentwicklung und ihre Weiterverwendung bei Wegfall der ursprünglichen Widmung werfen nun außergewöhnlich große Risiken auf. Diese lassen sich besser bewältigen, wenn die Erstellung auch spezifischer Leistungen unter solchen Bedingungen mit Hilfe eines *flexiblen Netzwerkes* privater Träger (not for profit- oder/und profit-orientierte Unternehmen, private Haushalte)[201] erfolgt, die jeweils für bestimmte Aufgabenkomponenten oder für gesamte spezifische Aufgabenbündel vertraglich eingebunden werden. (Picot 1996: 68)

Der Hinweis von Picot stellt die Bedeutung der Anpassungsfähigkeit von institutionellen Arrangements an sich verändernde Anforderungen im Falle unsicherer Rahmenbedingungen bzw. ungewisser zukünftiger Entwicklungen heraus.[202] Im Sinne der Transaktionskostenökonomie weist der optimale Governance-Typ zur Erledigung

[201] Reichard sieht vor allem in diesem Bereich der Governance-Formen „zwischen" privater oder staatlicher Eigenerstellung und dem Markt weiteren Forschungsbedarf. „Insgesamt ist den kooperativen Zwischenlösungen – vor allem bei mittlerer Spezifität, Häufigkeit und Unsicherheit – verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen" (Reichard 1998: 152).
[202] Vgl. Pies 2001b: 5.

einer öffentlichen Aufgabe eine höhere Flexibilität im Vergleich zu allen anderen realisierbaren Optionen auf.

Der eindeutige Vorteil des Modells der Servicegesellschaften bestand in dieser Hinsicht in der institutionellen und personalpolitischen Flexibilität. Je nach Bedarf war es möglich, zusätzliche Mitarbeiter, z. B. für neue Programme, befristet einzustellen. Bei einer Reduzierung des gesamtstädtischen Kapazitätsbedarfs konnte die Förderung von einzelnen Servicegesellschaften beendet werden, wie es tatsächlich auch geschehen ist. Im Falle privater Dienstleister ergibt sich für den Staat im Rahmen des Kontraktmanagements ein großer Gestaltungsspielraum.

Die Eigenerledigung durch die Senatsverwaltung bot keine vergleichbare Anpassungsfähigkeit an kurz- und mittelfristige Bedarfsänderungen. Die Variante der Strukturanstalt als landeseigene Einrichtung war aus politischen Gründen erwartungsgemäß unbeweglicher.

Bei der bestehenden Unsicherheit in Bezug auf die inhaltlichen Aufgabenanforderungen hat das Modell der Servicegesellschaften Vorteile durch die Spezialisierung und Regionalisierung der einzelnen Organisationen und die Verteilungsmöglichkeit neuer Programme oder Themengebiete auf mehrere Schultern. Der Vorteil der Landesstrukturanstalt als zentraler Lösung liegt in der Ausnutzung von „economies of scale“. Bei der internen Lösung durch die Senatsverwaltung besteht in diesem Zusammenhang der Nachteil, dass einzelne Themen verschiedene Fachabteilungen oder gar Senatsverwaltungen betreffen können, sodass es hier zu Kompetenzstreitigkeiten und zusätzlichen Koordinationsanforderungen kommen kann, welche die rasche Aufgabenerledigung verzögern.

6.3 Transaktionseigenschaften im Vergleich der Organisationsoptionen

Die Transaktionseigenschaften der arbeitsmarktpolitischen Programmumsetzung machen zwar auf Grundlage der Transaktionskostenökonomie eine Empfehlung des Modells der Servicegesellschaften plausibel, aber auch die Entscheidung für eine

zentrale Landesstrukturanstalt ließe sich begründen, insbesondere wenn es sich um eine echte Privateinrichtung handeln würde. Zudem besteht bei der Einschätzung des Aufgabensettings sowie der Vor- und Nachteile einzelner Organisationstypen Interpretationsspielraum.

Transaktionseigenschaften im Vergleich der Berliner Organisationsoptionen				
Eigenschaften	**Wert**	**Empfehlung nach TKÖ**		
		Servicege-sellschaften	**Landesstrukturanstalt**	**Senatsver-waltung**
Investitionsspezifität	+	**+**	**+**	**+**
Standortspezifität	+			
Sachkapitalspezifität	0			
Personalspezifität:	+			
Zweckgebundene Sachwerte	0			
Häufigkeit und Umfang		**++**	**++**	**0**
Interne Transaktionen		++	+	0
Auftraggeber/-nehmer		+	++	
Fördermittelempfänger		++	+ ++: mehrere Standorte und lokale/sektorale Zuständigkeit	0
Implementationsnetzwerk		Abhängig von der Verantwortungsteilung zwischen Senat und Externen – für landesweit organisierte Akteure sind zentrale Lösungen effizienter		
Unsicherheit	++	**++**	**+**	**0**
Inhalte/Umfang der Anforderungen	++	++	++	+
Bedarf Personalkapazitäten	++	++	+	0

Wert: ++: ausgeprägt/hoch +: weniger ausgeprägt/mittel 0: nicht ausgeprägt/gering
Empfehlung: ++ 1. Wahl, + 2. Wahl, 0 3. Wahl

Die mittleren Spezifitätswerte ließen aus Sicht der Transaktionskostenökonomie sowohl die Eigen- als auch die Fremderstellung zu. Bei der Anpassungsfähigkeit der Personalkapazitäten wie bei den internen Transaktionen erwies sich das Modell der kleineren privaten Servicegesellschaften von Vorteil, beim Koordinationsumfang zwischen Senatsverwaltung und Dienstleistern hingegen die Landesstrukturanstalt. Eine angemessene Kundennähe ist mit beiden Optionen erreichbar.

Das Profil der Transaktionseigenschaften spricht nicht dafür, eine landeseigene Strukturanstalt einzurichten. Die Steuerbarkeit und Kontrollierbarkeit der Aufgabenerledigung lässt sich auch bei privaten Dienstleistern sicherstellen. Ein virulentes Risiko bilateraler Abhängigkeit besteht für den Senat nicht. Daher ist es nicht notwendig, einen höheren organisatorischen Integrationsgrad bzw. eine engere Bindung an die Verwaltung durch die Initiierung einer *Landes*anstalt herzustellen. Alternativ hätte man höchstens einen einzigen privaten Dienstleister mit den diskutierten Vor- und Nachteilen einbinden können.

6.4 Qualität, Governance-Mix und Effizienz

6.4.1 Mix of modes – Die Mischung macht's

In der Realität existieren die beschriebenen Lehrbuchversionen des Marktes oder der hierarchischen Steuerung nicht. Sie sind in intra- und inter-organisatorischer Hinsicht idealtypisch. Tatsächlich finden sich in modernen Organisationen oder sozialen Systemen lediglich „mix of modes" (Jann/Wegrich 2004: 205), also Kombinationen hierarchischer, wettbewerblicher und kooperativer Koordinationsprinzipien:

> Modern forms of governance and administration combine authoritative regulation, coordination by exchange and negotiation procedures that cut across institutional boundaries. (Benz 1996: 166)

Sydow weist zutreffend darauf hin, dass Märkte

> [...] Hierarchien und Netzwerke [...] im Prinzip ähnliche Instrumente zur Koordination ökonomischer Aktivitäten einsetzen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Kombination. (Sydow 1995: 18) [203]

[203] Auch Jann und Wegrich verweisen auf die intraorganisatorische Kombination und Pluralität der Koordinationsformen: „Es wird nicht mehr davon ausgegangen, dass Verwaltung durch einen einzigen Governance-Modus – Hierarchie – gesteuert wird und sie ihre Entscheidungsprämissen allein aus der Politik erhält. Vielmehr wirken selbst in hierarchisch strukturierten Organisationen auch Gemeinschaft (Vertrauen, Kollegialität) und Markt (z. B. interner Markt für Aufstiegsmöglichkeiten bis hin zu konkurrierender Aufgabenerfüllung), und gerade die Verwaltung ist durch vielfältige Netzwerke mit ihrer gesellschaftlichen Umwelt verbunden" (Jann/Wegrich 2004: 210).

Granovetter hat für das Marktgeschehen den Einfluss von persönlichen Beziehungen und Netzwerken auf ökonomische Entscheidungen auch entgegen kurzfristiger Effizienzüberlegungen aufgezeigt. Damit hat er die angebliche Anonymität von Marktbeziehungen, die sich rein und nüchtern an Preissignalen orientieren, zumindest in Teilen widerlegt.[204] Nicht, dass Kosten, Preise und Effizienz keine herausragende Bedeutung für den Kauf von Gütern oder den Abschluss von Verträgen hätten – sie sind nur ganz einfach nicht das einzige Entscheidungskriterium.[205]

Ebenso wie sich in den Handlungen auf Märkten kooperative und längerfristige Interaktionen identifizieren lassen, finden sich auch innerhalb von Organisationen markttypische Koordinationsmuster.

> Beispiele sind die Existenz interner Arbeitsmärkte oder die Nutzung interner Verrechnungspreise zur Koordination der Aktivitäten von Profit Centers innerhalb einer divisional organisierten Unternehmung oder von Tochterunternehmungen innerhalb eines Konzerns. (Sydow 1995: 18)

Die Integration wettbewerblicher Elemente ist daher bei jedweder Organisationsform eine sinnvolle Strategie zur Erhöhung der Qualität oder zur Kostensenkung:

> Institutionelle Arrangements, in die Wettbewerbsanreize ‚eingebaut' werden, können sowohl im Fall von Eigen- wie von Fremdleistungen positive Effizienzeffekte auslösen, denn dadurch werden auch die öffentlichen Leistungsanbieter (z. B. kommunale Fachbereiche) einem Leistungsdruck ausgesetzt. Die Herbeiführung und Förderung von *Wettbewerb* bzw. von Wettbewerbssurrogaten kann daher ein wichtiger Ansatz zur Effizienzsteigerung bei öffentlichen Leistungen[206] sein. (Reichard 1998: 149)

Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass das Funktionieren institutioneller Arrangements auf eine Verknüpfung hierarchischer, kooperativer und kompetitiver Elemente angewiesen ist, die an den jeweiligen organisationalen und fachlichen Kontext angepasst sein muss. Für die effektive und effiziente Organisation und Koordination der Aufgabenerledigung kommt es auf das

---

[204] Vgl. Granovetter 1985, Konzept der „embeddedness". Auch Macaulay hat schon früh darauf verwiesen, dass Marktteilnehmer mit Rücksicht auf zukünftige Geschäfte auf ihren guten Ruf in der Geschäftswelt achten (vgl. Macaulay 1963: 12).

[205] Daneben spielen z. B. auch Imagefragen oder ethische Überlegungen bei Kauf- und Vertragsentscheidungen eine Rolle.

[206] So weist Savas auf „government monopolies" als Ursache mangelnder Kosteneffizienz hin (vgl. Savas 2000 : 31).

> […] ‚Austarieren' der verschiedenen Modi zu einem dem jeweiligen Problemfeld angemessenen *mix of modes* an. […] Die Kombination und die Wechselwirkung unterschiedlicher Governancemechanismen rücken in das Zentrum der Debatte – wobei davon ausgegangen wird, dass jeder Modus besondere Vorteile und Defizite hat, die nicht durch Erhöhung des ‚Reinheitsgrades', sondern nur durch einen adäquaten Mix der Koordinationsprinzipien überwunden werden können. (Jann/Wegrich 2004: 206 und 210)

Daraus ergibt sich für den Staat die Aufgabe, die zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume sowie die hinzugewonnenen Optionen institutioneller Organisationsformen auszuschöpfen und aktiv zu gestalten. Die Alternativen lauten nicht länger privat oder staatlich, Markt oder öffentliche Eigenerledigung – vielmehr ist die ganze Palette der zur Verfügung stehenden Koordinationsprinzipien, ihre mögliche Kombination und die sich daraus ergebenden Wechselwirkungen bei der Ausarbeitung institutioneller Arrangements durch staatliche Akteure zu beachten.

6.4.2 Qualitätskriterien

Auf der Grundlage des dargestellten Aufgabenprofils werden Flexibilität, Schnelligkeit und Kundennähe als Qualitätskriterien für die Umsetzung der Berliner Arbeitsmarktpolitik vorausgesetzt. Die folgende Übersicht stellt dar, inwiefern die jeweiligen Organisationsoptionen diese zusätzlich eingeführten Qualitätskriterien erfüllen:

Qualitätskriterien der Aufgabenerledigung im Vergleich der Organisationsoptionen			
Qualitäts-kriterien	**Servicegesellschaft** Contracting-out	**Landesstrukturanstalt** Beauftragung öffentliches Unternehmen	**Senatsverwaltung** Staatliche Eigenerledigung
Flexibilität	++	+	0
Schnelligkeit	++	+	0
Kundennähe	++	+ ++: Bei Eröffnung mehrerer Standorte und lokale/sektorale Zuständigkeit	0
Bemerkungen	▪ Kleine, flache Organisationen ▪ Impliziter Wettbewerb ▪ Mehrere Standorte ▪ Höherer Aufwand für Koordination und Abstimmung	▪ Zentrale, größere Organisation ▪ Monopoleinrichtung ▪ Einfachere Koordination	▪ Komplizierte Binnenstrukturen ▪ Verwaltungskultur nicht ausgelegt auf schnelle Umsetzung operativer Aufgaben ▪ Mangelnde Transparenz für Kunden

++: zutreffend/ausgeprägt +: weniger zutreffend/weniger ausgeprägt 0: nicht zutreffend[207]

6.4.3 Modell der Servicegesellschaften als Governance-Mix

Im Vergleich der Berliner Organisationsoptionen stellt das Modell der Servicegesellschaften die effizienteste Kombination aus Anpassungsfähigkeit, Schnelligkeit, Flexibilität und Kundennähe der Aufgabenerledigung, der Steuerbarkeit und Kontrollierbarkeit der Leistungserbringung sowie wettbewerblichen Leistungsanreizen zur Sicherstellung der Kosteneffizienz dar. Das Modell der Servicegesellschaften ist als ein Ausgleich zwischen diesen verschiedenen Anforderungen zu interpretieren. Zugleich wurden bei ihrer Initiierung die Besonderheiten des Aufgabenkontextes berücksichtigt.

[207] Die angezeigten Ausprägungswerte beziehen sich auf das Verhältnis der drei Organisationsoptionen.

Anfang der 90er-Jahre existierte kein Markt für private Dienstleister in diesem Politikfeld. Potenzielle Auftragnehmer benötigten aufgrund mangelnder alternativer Verwendungsmöglichkeiten zeitlich ausreichende Fördergarantien seitens des Auftraggebers, um Investitionen – auch wenn diese nur mittlere Spezifitätswerte erreichten – überhaupt finanzierbar zu machen und gegen unternehmensbedrohende Verluste abzusichern.[208] Die Senatsverwaltung erkannte diese spezifischen Bedingungen an. Daher deckte die institutionelle Förderung der Servicegesellschaften bis 1998 – sozusagen als eine Vollfinanzierung – alle anfallenden Investitions- und Geschäftskosten ab. Diese mussten allerdings von der Senatsverwaltung bewilligt werden. Jedes Finanzrisiko wurde ausgeschlossen und die Voraussetzungen für einen schnellen Arbeitsbeginn waren geschaffen. Die anfänglich mehrjährige Förderperspektive bildete die notwendige Sicherheit dafür, dass die Servicegesellschaften überhaupt gegründet werden konnten und die notwendigen Investitionen realisiert wurden.
Die Beauftragung mehrerer Servicegesellschaften verhinderte die Abhängigkeit von einem Dienstleister und setzte gleichzeitig Wettbewerbs- und Qualitätsanreize, die bei Eigenerledigung oder monopolistischen Strukturen entfallen wären. Falls eine Servicegesellschaft ihre Aufgaben nicht angemessen erfüllte, bestand die Option, den Vertrag nicht zu verlängern und ihre Aufgaben auf eine andere Servicegesellschaft zu übertragen. Die dezentrale Strategie mit sieben Servicegesellschaften erhöhte wohl den Transaktionsumfang gegenüber einer zentralen Landesstrukturanstalt, führte aber zu einem Qualitätswettbewerb in Bezug auf die Aufgabenerledigung. Die im Laufe der Jahre vollzogene Reduzierung der Anzahl der Servicegesellschaften und die ARGE-Bildung unterstützen die Verringerung des Transaktionsumfangs, dokumentierten aber auch die Anpassungsfähigkeit des Modells an sinkende Aufgabenvolumina.

Der Quasi-Wettbewerb unter den Servicegesellschaften bezog sich zu Beginn weniger auf die Kosten als vielmehr auf die Qualität und Quantität der Leistungserbrin-

[208] Nach Picot bedürfen spezifische Investitionen einer finanziellen und zeitlichen Absicherung: „Je größer die Spezifität, desto größer ist das gegenseitige Sicherungs- und Bindungsbedürfnis und desto integrativer sowie langfristiger, vor allem bei sich wiederholenden Aufgaben, muss das Kooperationsverhältnis sein“ (Picot 1996: 66). Pies nennt die Vorbedingungen für die Realisierung von Investitionen: „Entscheidend für das Zustandekommen der Investition ist nämlich *nicht*, ob sie ausgebeutet wird. Entscheidend ist vielmehr, ob der Pay-off für den Investor im Fall einer zu erwartenden Ausbeutung höher oder niedriger liegt als jener Pay-off, den er durch Unterlassung der Investition erzielen kann“ (Pies 2001c: 107).

gung.[209] Durch die regelmäßige Erstellung von programmbezogenen Kennzahlen zu den Förderfällen und dem umgesetzten Fördervolumen entstand implizit eine Art von Rangliste unter den Servicegesellschaften. Zwar übte die Fachabteilung des Senats Einfluss bei der Verteilung der Fördermittel aus und begrenzte so den Handlungsspielraum, dennoch wurde die Erreichung hoher Fallzahlen oder punktgenauer Fördermittelbindung als Gütezeichen der Trägerberatung und Programmumsetzung einer Servicegesellschaft gesehen. Die Inhalte und Qualitätsmerkmale der Aufgabenerfüllung wurden darüber hinaus in den Sachberichten dokumentiert, konnten aber durch die Fachverwaltung aufgrund der intensiven Kontakte und Austauschrunden auch persönlich gut eingeschätzt werden.

Ein Beispiel eines Vergleichs von Kennzahlen zwischen den Servicegesellschaften ist die bezirksbezogene Leistungsbilanz des Jahres 1999[210]:

	Förderinstrument LKZ[211]				
	SAM	**ABM**	**BSHG**	**für Ältere**	**Gesamt**
SPI	1.207	6.048	596	30	**7.881**
BSU*	90	429			**519**
ZIZ	1.254	4.871	1.024	45	**7.185**
GSUB	1.298	5.352	852	141	**7.616**
Gesamt	**3.840**	**16.700**	**2.445**	**216**	**23.201**

* Abwicklung auslaufender Maßnahmen

Bestandteil des Qualitätswettbewerbs zwischen den Servicegesellschaften war der ganze Bereich der bereits beschriebenen Programm- und Modellentwicklung. Die erfolgreiche Konzeption, Beantragung und Umsetzung von europäischen oder Landesmodellprojekten war ein positiver Ausweis der fachlichen Kompetenz der Servicegesellschaften. Im besten Fall bewährten sich die neuen Ansätze innerhalb des Erprobungszeitraums und konnten dann nachhaltig über eine Kofinanzierung durch das Land Berlin fortgesetzt werden. Alternativ fanden sie, wie sich am Beispiel des Neuköllner Beschäftigungspaktes zeigt, Eingang in die arbeitsmarktpolitische Strate-

[209] Im Rahmen der zuwendungsrechtlichen Finanzierung der Servicegesellschaften bis 1998 wurden ohnehin nur die tatsächlich entstandenen Kosten als Fehlbedarfsfinanzierung gefördert. Die Angemessenheit der Kosten wurde durch die Fachabteilung geprüft. Die Förderhöhen der Servicegesellschaften unterschieden sich nur geringfügig bzw. wenn eine Servicegesellschaft (in einem Bereich) doch mehr Mittel erhielt, wurden die Differenzen mit einem erhöhten Bearbeitungsaufwand z. B. infolge höherer Förderfallzahlen begründet.

[210] Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 18.

[211] LKZ = Lohnkostenzuschüsse, SAM = Strukturanpassungsmaßnahmen, BSHG = Bundessozialhilfegesetz.

gie des Landes und wurden berlinweit in modifizierter Form umgesetzt. Derartige Modelleinführungen und Fachinputs konnten als ein Maßstab der Qualitätsbewertung der Servicegesellschaften betrachtet werden. Der Quasi-Wettbewerb unter den Servicegesellschaften setzte positive Leistungsanreize für die Aufgabenerfüllung, entsprechend der Interessen und Wünsche des Auftraggebers.

Governance-Mix im Modell der Servicegesellschaften				
Verantwortungsteilung		**Governance-Elemente**		
Senatsverwaltung	***Servicegesellschaften***	**hierarchisch**	**kooperativ**	**wettbewerblich**
Politische Gewährleistungsverantwortung		++		
Kontraktmanagement: ▪ Institutionelle Förderung ▪ Leistungsvertrag ▪ Europaweite Ausschreibung		++	+ +	 ++ ++
Fachaufsicht		++	+	
Kontrollen durch Fachabteilung, Prüfteam und Dritte		++		
	Politikberatung		++	
	Initiierung von Programmen und Projekten		++	
Kooperation mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren		+	+	
	Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme	+	+	
Koordinationsprinzipien				
Reduzierung der Anzahl der Dienstleister				++
Qualitäts- und Ideenwettbewerb				+
Leistungsanreize Kontraktmanagement				+

++: ausgeprägt/hoch +: weniger ausgeprägt/mittel 0: nicht ausgeprägt/gering

Aufgrund der Besonderheit öffentlicher Aufgaben waren und sind der Einführung wettbewerblicher Elemente Grenzen gesetzt, die sich aus fachpolitischen Erwägungen ergeben. Die regionale und sektorale Aufgabenteilung der Servicegesellschaften

sorgte dafür, dass die Servicegesellschaften nicht direkt um „Kunden werben“[212] oder sich gegenseitig direkte Konkurrenz machen durften. Hätte die Senatsverwaltung einen nicht reglementierten Wettbewerb um „Förderfälle“ im Rahmen der Programmumsetzung unabhängig von Bezirksgrenzen oder Fachgebieten zugelassen, wäre zwischen den beauftragten Servicegesellschaften eine marktähnliche Situation auf Kosten der politischen Steuerbarkeit entstanden.

Einer solchen wettbewerbsintensiven Regelung steht das legitime öffentliche bzw. politische Interesse entgegen, den Berliner Bezirken gemäß der arbeitsmarktpolitischen Problemlage einen angemessenen Anteil an den zur Verfügung stehenden Fördermitteln zuzubilligen. Ein ungeregelter Wettbewerb der Servicegesellschaften um „Kunden“ hätte beispielsweise dazu führen können, dass besonders erfolgreiche Träger oder Quartiere mit einer leistungsfähigen Trägerlandschaft über den Bedarf hinaus Fördermittel eingeworben hätten. Die Verteilung der Mittel sollte nach politischen, problem- und bedarfsgerechten Gesichtspunkten und nicht wettbewerblich über die Dienstleister gesteuert werden. Ein derartiges Anreizsystem wäre in diesem Fall zweifelsohne sinnwidrig.

Angesichts der akuten Krisensituation bot das Modell der Servicegesellschaften die Chance, die Verantwortung auf sieben Organisationen zu verteilen. Der sich ergebende umsetzungsbezogene Vorteil resultierte aus ihrer Größe sowie aus dem bereits dargestellten Regional- und Sektoralprinzip. Diese kleinen kundenorientierten One-Stop-Agencies mit ihrer lokalen oder fachlichen Spezialkompetenz waren nah an den bezirklichen Problemlagen. Die Programmumsetzung erfolgte in Kenntnis der lokalen Zusammenhänge sowie in Partnerschaft und Abstimmung mit den verantwortlichen Akteuren in den Bezirken. Dieses Agieren vor Ort ermöglichte es den Servicegesellschaften, neue Anforderungen früh wahrzunehmen, entsprechende Informationen zu kanalisieren, die richtigen Partner einzubinden und schnelle Maßnahmen abzustimmen und einzuleiten.

[212] Der Begriff des Kunden ist im Bereich der Arbeitsmarktpolitik bzw. entsprechender Förderprogramme ohnehin ambivalent zu bewerten. Damit ist in der Regel die Einführung einer dienstleistungsorientierten Haltung und Kultur gegenüber den Fördermittelempfängern (Einzelpersonen, Trägern und Unternehmen) gemeint. Allerdings beruhen arbeitsmarktpolitische Programme nicht immer auf Freiwilligkeit und arbeitslose „Kunden“ der Grundsicherungsstellen oder der Agenturen für Arbeit haben im Fall fehlender Mitwirkungsbereitschaft mit Sanktionen zu rechnen. Darin zeigt sich die Grenze der Anwendung des privatwirtschaftlichen Kundenprinzips auf Empfänger öffentlicher Leistungen. In diesem Zusammenhang sollte man eher den Begriff des Bürgers verwenden, der bestimmte Rechte hat, aber auch Pflichten erfüllen muss, um staatliche Zuwendungen zu erhalten.

Die Fachaufsicht und das bereits beschriebene Kontrollsystem stellen hierarchische Elemente dar, die ebenfalls die Steuerbarkeit und Kontrollierbarkeit der privaten Dienstleister gewährleisten sollen. Die anfängliche zuwendungsrechtliche Finanzierung machte die Servicegesellschaften zu einem verlängerten Arm der Senatsverwaltung und sicherte eine ausreichend enge Kopplung. Die Koordinierungsfunktion des Senats beinhaltete umfangreiche und intensive regelmäßige Prüfungen zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Programmumsetzung und sorgte für eine flexible Abstimmung zwischen dem Auftraggeber und den Dienstleistern.[213]

Das Interesse der Fachabteilung, eine streng hierarchische Steuerung durchzusetzen, sollte allerdings nicht überstrapaziert werden. Die Zusammenarbeit mit den Servicegesellschaften vollzieht sich durch die Ausübung der Fachaufsicht sicherlich im „Schatten der Hierarchie". Das beschleunigt Verhandlungsprozesse und Abstimmungsrunden insofern, als diese vor dem Hintergrund eines formal betrachtet möglichen hierarchischen „fiat!" ablaufen und die Servicegesellschaften um die machtvollen Durchsetzungsspielräume der Fachabteilung wissen. Zumal die Zufriedenstellung des Auftraggebers für die Servicegesellschaften von wirtschaftlich entscheidender Bedeutung ist.

Ebenfalls ist aber auch zu betonen, dass die Senatsverwaltung auf eine gute Zusammenarbeit mit ihren Dienstleistern angewiesen ist. Sie holt die Informationen und die Expertise von ihnen ein, um den Erfolg der Landesarbeitsmarktpolitik sicherzustellen oder neue Modelle einzuführen. Daher ist die Schaffung und Aufrechterhaltung einer positiven Kooperationskultur auch im Interesse des Auftraggebers Senat.

Besonders in den Jahren unmittelbar nach der Wiedervereinigung waren die komplexen und anspruchsvollen Aufgaben der Landesarbeitsmarktpolitik nicht durch eine einseitige zentrale Steuerung der Fachverwaltung zu bewältigen. Generell darf man sich die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme nicht als rein hierarchisch gesteuerten Prozess vorstellen, bei dem eine einzelne staatliche Instanz allen beteiligten Akteuren inklusive den privaten Dienstleistern jeden Schritt unabgestimmt vor-

[213] Dietl verweist auf Untersuchungen (Anderson/Schmittlein 1984 und Anderson 1985), die belegen, „dass weniger der Spezifitätsgrad als vielmehr der Umfang der Messprobleme entscheidend für den gewählten vertikalen Integrationsgrad war" (Dietl 2001: 41). Bei guter Kontrollierbarkeit der infrage stehenden Aktivitäten wird externalisiert, ansonsten erfolgt die Erledigung organisationsintern.

gibt. So sind auch die Servicegesellschaften nicht einfach Empfänger von Anweisungen, sondern werden an der (Weiter-)Entwicklung von Programminhalten, Umsetzungsstrategien und -verfahren auch als partnerschaftlicher Impulsgeber beteiligt.

Zu den Erfolgsbedingungen der Übertragung der Umsetzungsverantwortung auf private Dienstleister zählt der Aufbau einer vertrauensvollen, verlässlichen und anpassungsfähigen Zusammenarbeit zwischen den Akteuren. Unter diesem Aspekt sind alle Beteiligten voneinander abhängig. Der Misserfolg des Modells der Servicegesellschaften hätte alle beteiligten Partner gleichermaßen getroffen: den Senat im Zuge der Kritik durch die Öffentlichkeit und die politischen Konkurrenten und die Servicegesellschaften schlimmstenfalls durch die Beendigung der Förderung.

6.5 Effizienz des Modells der Servicegesellschaften

Zur Erinnerung: Die Senatorin für Arbeit Bergmann begründete die Beauftragung der Servicegesellschaften mit den Argumenten, dass

> [...] 'normales Verwaltungshandeln' nicht schnell genug und ein flexibleres Vorgehen gefragt sei. [...] Wir brauchen flexible Gremien, die das leisten, was Verwaltung und Arbeitsämter eben nicht in dieser Geschwindigkeit leisten. Ich betrachte die Servicegesellschaften als ein Stück Verwaltungsreform. Gerade die flexiblen Strukturen führen zu einem schnellen Handeln. Sie beteiligen alle Partner. (Tagesspiegel vom 11. 07. 1991)

Die Entscheidung für die Servicegesellschaften war demnach verbunden mit erwarteten Vorteilen in Bezug auf Schnelligkeit, Anpassungsfähigkeit und Flexibilität gegenüber einer staatlichen Programmumsetzung.

Die Leistungsbilanz der Senatsverwaltung für Arbeit aus dem Jahre 1999 kommt zu einer positiven Einschätzung der Servicegesellschaften im Vergleich zu zentralen Lösungen:

> Die Servicegesellschaften bewiesen Flexibilität in der Anwendung und Umsetzung von unterschiedlichen Förderinstrumenten. Sie entwickelten ein umfangreiches Know-how im Umgang mit auf spezielle Förderinstrumente bezogene Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfah-

> ren. Sie sind in der Lage, überregionale Verknüpfungen von Förderinstrumenten, auch unter Nutzung von Programmen der Europäischen Union, herzustellen. Die den Servicegesellschaften per Treuhandvertrag übertragenen Aufgaben werden zeitnah und zu unserer Zufriedenheit erledigt. Sie erwiesen sich als vielseitige und kostengünstige Dienstleister für die Bezirke, Senatsverwaltungen, Arbeitsämter, Beschäftigungsträger, Unternehmen und Bürger. (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 14)

Diese Hinweise verdeutlichen, dass die Bewertung der Effizienz verschiedener Organisationsformen nur in Verknüpfung mit dem Aufgabenkontext und den Qualitätskriterien für die Leistungserstellung sinnvoll ist. Andernfalls würde es auf einen reinen Kostenwettbewerb hinauslaufen und die *billigste* Variante wäre stets die beste. Der Preis der angebotenen Leistung fällt zwar bei der staatlichen Auftragsvergabe stark ins Gewicht, dennoch spielen in der Praxis bei der Wahl privater Dienstleister qualitative Kriterien eine erhebliche Rolle.

Die *Effizienz* des Modells der Servicegesellschaften ergibt sich daher aus

- einem gelungenen Governance-Mix,
- der Kombination von wettbewerblichen Leistungsanreizen, hierarchischer Kontrolle und Koordination sowie partnerschaftlicher Kooperation,
- der Anpassungsfähigkeit an nicht vorhersehbare, neue Anforderungen,
- der Erfüllung der Qualitätskriterien für die Aufgabenerledigung, die der Berliner Senat ausdrücklich forderte. Dies waren vor allem Flexibilität und Schnelligkeit der Programmumsetzung.

Für eine Analyse staatlicher Governance ist die Berücksichtigung der dynamischen Veränderung der Institutionenordnung innerhalb eines Politikfeldes oder – noch spezifischer – innerhalb eines konkreten Aufgabenbereiches bedeutsam. Zwar bewegt sich der institutionelle Wandel in der Regel innerhalb der vorgegebenen Entwicklungspfade, aber dennoch bleibt den staatlichen Akteuren ein weiter Handlungsspielraum, den Mix der Koordinationsprinzipien dergestalt zu verändern, dass in einzelnen Phasen mal das wettbewerbliche, mal das hierarchische und mal das kooperative Element in der Zusammenarbeit überwiegt und das Mischungsverhältnis somit kontextabhängig variiert.

Diese Wandlungsprozesse verlaufen nicht notwendig linear in Richtung einer immer stärker werdenden Dominanz eines Koordinationsprinzips. Genauso wahrscheinlich sind diffuse Entwicklungen mit wechselnden Trends als Resultat einer sensiblen Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen, kurzfristiger Ad-hoc-Entscheidungen oder eines notwendigen Ausgleichs verschiedener Akteursinteressen.

Am Beispiel des Modells der Servicegesellschaften soll der Wandel der Förder- bzw. Beauftragungsformen in den folgenden Kapiteln eingehender untersucht werden.

7 Wandel der Beauftragungsformen

7.1 Institutionelle Förderung – Leistungsvertrag – Ausschreibung

Das rechtliche Verhältnis zwischen der Senatsverwaltung und den Servicegesellschaften hat sich im bisherigen Zeitraum der Aufgabenerfüllung dreimal grundlegend verändert. Die seit 1991 bestehende institutionelle Förderung der Servicegesellschaften wurde 1998 durch Leistungsverträge ersetzt. Diese leistungsvertragliche Finanzierung setzt die Ergebnisse der allgemeinen Fachdebatte um, gemäß der Aufgaben im Bereich der (arbeitsmarktpolitischen) Programmumsetzung, für die die Servicegesellschaften beauftragt wurden, als privatwirtschaftliche sowie umsatzsteuerpflichtige Dienstleistungen anzusehen sind. Damit wird diese Tätigkeit als Leistungsaustausch zwischen der öffentlichen Verwaltung und den externen Dienstleistern anerkannt. Senatsverwaltung und Servicegesellschaften stehen sich als autonome Auftraggeber und Auftragnehmer gegenüber, die die Vertragsgrundlagen aushandeln.

Im Jahr 2001 erfolgte eine europaweite Ausschreibung des Dienstleistungsauftrags der Servicegesellschaften. Die seit 1998 noch verbliebenen drei Servicegesellschaften schlossen sich für ihre Beteiligung an der Ausschreibung zu einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) zusammen und erhielten Ende 2001 den Zuschlag. Die Ausschreibung des Auftrags der Servicegesellschaften ist wiederum im Kontext der Ausschreibungspflicht bei öffentlichen Aufträgen zu sehen, die die Europäische Kommission festgeschrieben hat.[214]

Die Untersuchung der differierenden Governance-Logik und des jeweiligen Anreizsystems soll zu einer Bewertung der strategischen Vor- und Nachteile des jeweiligen institutionellen Arrangements sowie deren Auswirkungen auf die Kombination der Koordinationsprinzipien führen. Dabei wird die These vertreten, dass sich der Wandel der Beauftragungsformen in einer Ausbalancierung der Aspekte Verwaltungs- und Koordinationsvereinfachung, Anpassungsfähigkeit, Setzung von Leistungsanreizen und Sicherstellung der Kontrolle vollzieht. Je nach Beauftragungsform ändern sich

[214] Vgl. Richtlinie 97/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1997 zur Änderung der Richtlinien 92/50/EWG, 93/36/EWG und 93/37/EWG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträge, Amtsblatt Nr. L 328 vom 28.11.1997: 0001–0059.

die finanziellen und leistungsbezogenen Anreize sowie der Koordinationsaufwand und die Kontrollierbarkeit der Aufgabenerledigung für die Senatsverwaltung.

7.2 Staatliches Kontraktmanagement in der Theorie

7.2.1 Unvollständige Verträge

Gemäß der Philosophie des aktivierenden Staates gehört die Gestaltung des richtigen Governance-Mix zu den Kernkompetenzen modernen Regierens.[215] Das Kontraktmanagement ist ein wichtiges Element dieses Aufgabenbereichs öffentlicher Verwaltungen. Hier kommt es darauf an, die Vertragsbedingungen dem jeweiligen Politikfeld sowie dem institutionellen und sozio-ökonomischen Kontext der zu organisierenden Aufgabe anzupassen und diese anreizkompatibel zu gestalten. In der Ausarbeitung von Dienstleistungsaufträgen und -verträgen vollzieht der Staat das geforderte Interdependenzmanagement[216], indem er die institutionellen Prinzipien, Regeln und Verfahren für die Zusammenarbeit mit den (halb-)privaten Dienstleistern aktiv gestaltet. Der öffentliche Auftraggeber hat die passende Beauftragungsform bzw. Anreizstruktur in Bezug auf die jeweiligen Rahmenbedingungen sensibel zu wählen, um eine möglichst optimale Aufgabenerledigung zu unterstützen.

Die Theorie unvollständiger Verträge[217] geht davon aus, dass begrenzt rationale Vertragspartner aufgrund der Vielzahl möglicher, nicht vorhersehbarer Ereignisse erst gar nicht versuchen, einen Vertrag abzufassen, der alle möglichen Eventualitäten umfasst. Ein solcher Vertrag wäre in der Ausarbeitung wie in der Überwachung zu kostspielig, in der Praxis kaum handhabbar und vermutlich würde er ohnehin ein nicht zu realisierendes Unterfangen darstellen. Vielmehr versuchen die Vertragspartner, sich entlang von Worst-Case-Szenarien vor opportunistischem Verhalten der anderen Seite und den Folgen unglücklicher Umstände zu schützen. Damit bleibt im Ergebnis eine prinzipielle Unvollständigkeit von Verträgen gegeben.

[215] Vgl. Jann/Wegrich 2004.
[216] Vgl. Mayntz 2004.
[217] Vgl. Williamson 1998, Hart 1995, Grossman/Hart 1986. Ein zusammenfassender Überblick findet sich in Richter/Furubotn.

Selbst wenn von der unwahrscheinlichen Voraussetzung einer symmetrischen Informationslage zwischen Auftraggeber und Dienstleister ausgegangen wird, birgt diese Situation zwei Risiken:

1. Ein opportunistischer Vertragspartner könnte versuchen, die Unvollständigkeit der vertraglichen Regelungen im Sinne der eigenen Interessenmaximierung auszunutzen.
2. Im Konfliktfall entsteht die Schwierigkeit, dass sich der Vorwurf mangelhafter oder unvollständiger Vertragserfüllung auch durch Dritte – z. B. ein Gericht – nur schwer überprüfen lässt.

Ein risikoscheuer Auftraggeber wird daher im Fall sehr unsicherer, dynamischer Umstände eine Beauftragungsform wählen, die gute Kontrollmöglichkeiten bietet und günstige Modalitäten für Verhandlungen nach Vertragsabschluss sicherstellt.[218] Die Risikoneutralität oder gar Risikoaversität[219] ist bei staatlichen Auftraggebern eine realistische Annahme.

Williamson betont in Bezug auf die Unvollständigkeit von Verträgen die Bedeutung von (Aufgaben-)Anpassungen nach Vertragsabschluss – „ex-post governance“[220] – für die Effizienz von Governance-Formen:

> All contracts within the feasible set are incomplete. Accordingly, the ex post side of contract takes on special economic importance. The study of structures that facilitate gapfilling, dispute settlement, adaptation, and the like thus become part of the problem of economic organization. (Williamson 1996a: 56)

Die Akteure gestalten daher ihre Vertragsbeziehungen und Interaktionen so, „ [...] dass Konfliktvermeidung und Gewinne für beide Kooperationspartner [...] (transaction cost economics)“ (Brunnengräber u. a. 2004: 22) optimiert werden.

---

[218] Oettle verweist auf den Aspekt des Vertrauens bei unvollständigen Verträgen und die damit verbundenen Effizienzvorteile: „Insoweit während der Laufzeit der Vereinbarung mögliche, aber nicht berücksichtigte Entwicklungen eintreten, werden kalkulatorische Risiken eingegangen, die nicht einmal mit einem Nachjustierungsanspruch verbunden sind, sondern *eigentlich* Nachverhandlungen erheischen. Im einen wie im andern Fall der Risikorealisierung sind die Chancen seiner Bewältigung vom partnerschaftlichen Verhalten abhängig, an das im Hinblick auf das in den jeweiligen Partner gesetzte Vertrauen mangels rechtlichen Anspruchs appelliert werden muss“ (Oettle 2003: 135 f.).
[219] Vgl. Maurer 2001: 66.
[220] Vgl. Williamson 1998: 76 zu „ex post governance”.

Bei der Wahl der jeweiligen Beauftragungsform spielt dementsprechend das Ausmaß der Unsicherheit des Auftraggebers bzw. des Aufgabenkontextes sowie die Anpassungsfähigkeit der Umsetzungsoption an neue Anforderungen eine Rolle. Die intelligente Gestaltung der Laufzeit von Verträgen stellt eine wichtige Stellschraube dar, um das Risiko der Kooperationspartner im Zuge nicht vorhersehbarer zukünftiger Entwicklungen zu minimieren. Auf diesen Umstand weist Cox hin:

> Je längerfristiger die Verträge sind, umso problematischer werden sie aus der Sicht der Vertragstheorie. Kurzfristige Verträge werfen weniger Probleme auf, weil sie in Richtung Vollständigkeit tendieren. […] Längerfristige Verträge […] sind in der Regel unvollständig, weil es nicht möglich ist, alle denkbaren vertragsrelevanten Tatbestände, die zu einem großen Teil in der Zukunft liegen, vertraglich zu erfassen und zu regeln. Außerdem wäre es ökonomisch nicht rational, für alle möglichen denkbaren Zukunftsfälle vorsorglich entsprechende Bestimmungen in den Vertrag aufzunehmen, weil dies mit zu hohen Transaktionskosten in Form von Informations-, Vertragsdurchführungs- und Kontrollkosten verbunden wäre. (Cox 2003: 56)

7.2.2 Informationsasymmetrien und Kontrollverlust

Der institutionenökonomische Prinzipal-Agenten-Ansatz geht von der Voraussetzung aus, dass jeder Agent eigene Interessen verfolgt und diese nur in den Dienst des Auftraggebers stellt, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen, beispielsweise der Dienstleistungskontrakt, anreizkompatibel gestaltet sind.[221] Bei der Analyse der Vertragsbeziehungen kommt es darauf an, die Verteilung der Entscheidungs-, Kontroll- und Handlungsrechte dahingehend zu prüfen, inwiefern die „persönliche“ Nutzenmaximierung von Auftragnehmern kontrollierbar ist.[222]

In der Prinzipal-Agenten-Theorie werden in Bezug auf die eigennützige Interessenverfolgung die folgenden strategischen Situationen unterschieden[223]:

[221] „The agent has his own interests at heart, and is induced to pursue the principal's objectives only to the extent that the incentive structure imposed in their contract renders such behavior advantageous“ (Moe 1984: 756). Scharpf weist in Bezug auf die hierarchische Steuerung ebenfalls darauf hin, dass nicht vergessen werden sollte, „[...] dass man [es] trotz der Tatsache, dass die hierarchische Autorität *asymmetrische* Interaktion erleichtert, immer noch mit Formen der *strategischen* Interaktion zu tun hat“ (Scharpf 2000: 284).
[222] Vgl. Gilardi/Braun 2002, Braun 1993.
[223] Vgl. Miller/Whitford 2002, Richter/Furubotn 1999, Sappington 1991, Moe 1984.

1. Adverse selection oder adverse Selektion: Vor Vertragsabschluß besteht ein Informationsgefälle zwischen Prinzipal und Agent, da der Agent über einen Informationsvorteil bezogen auf die eigene Kompetenz und Leistungsfähigkeit verfügt. Für den Agenten ergibt sich die Möglichkeit des ex ante Opportunismus; damit ist beispielsweise das Vorgaukeln hoher, nicht einzuhaltender Leistungsversprechen vor Vertragsabschluss gemeint. Der Prinzipal steht vor der Schwierigkeit, den besten Kandidaten zu identifizieren.
2. Moral hazard oder moralisches Risiko: Das strategische Ausnutzen von Informationsvorteilen oder das „versteckte", also die eigenen Interessen fördernde Handeln. Diese Variante bezieht sich insbesondere auf opportunistisches Verhalten des Agenten gegenüber dem Prinzipal nach Vertragsabschluss.
3. Shirking: Leistungszurückhaltung nach Vertragsabschluss, wenn diese nicht sanktionierbar ist oder durch das Anreizsystem des Vertrages, beispielsweise durch Bonus- und Malus-Regelungen, nicht verhindert wird.

Die Einbindung privater Organisationen in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird vor dem Hintergrund der eventuellen opportunistischen Interessenverfolgung häufig mit einem drohenden Kontrollverlust und einer damit verbundenen „privaten" Korrumpierung öffentlicher, gemeinwohlorientierter Ziele assoziiert. Noll und Ebert beschreiben die unterschiedlichen Interessenlagen von öffentlichen Verwaltungen und privatwirtschaftlichen Unternehmen wie folgt:

> Die öffentliche Verwaltung (Kommune) als der eine Part ist daran interessiert, die betreffende öffentliche Aufgabe zu erfüllen und wenn möglich einen positiven Payoff für eine Quersubventionierung des Haushalts oder der Finanzierung von Reinvestitionen und Folgekosten zu erhalten. Der private Verhandlungspartner als marktwirtschaftlich orientiertes Unternehmen wird versucht sein, die Aufgabenerfüllung unter der Maxime der Gewinnerzielung und –maximierung zu betreiben. Auf den ersten Blick mag es nicht einleuchtend sein, warum diese Ziele divergieren müssen. Dazu ist jedoch folgendes zu berücksichtigen. Erstens bewegen sich private Unternehmen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oft im Monopolbereich, so dass Preiskontrollen unerlässlich sind, um eine Unterversorgung zu überhöhten Preisen zu vermeiden. [...] Zweitens ist die Kommune an einer langfristigen Erfüllung der Aufgabe interessiert, während es nicht auszuschließen ist, dass der private Erfüllungsgehilfe eher an kurzfristigen Vorteilen interessiert ist. (Noll/Ebert 1998: 88 f.)

Das Gewinnmaximierungsinteresse privater Dienstleister könnte eine Strategie begünstigen, den Schwerpunkt der Aktivitäten auf die Aufgabenbestandteile zu legen,

die von der beauftragenden Verwaltung gut kontrollierbar sind, während sie bei den weniger gut kontrollierbaren Bestandteilen Ressourcen einsparen. Eine andere Option bestünde darin, das „Engagement auf die Aufgabe mit dem höchsten marginalen Leistungsanreiz“ (Dietl 2001: 42) zu konzentrieren. Der Auftraggeber kann den Handlungsspielraum für derartige, seinen Interessen entgegenlaufende Verhaltensweisen durch angemessene Entlohnung und geschicktes Aufgabendesign, das eine Kontrollierbarkeit aller Leistungen gewährleistet bzw. erleichtert, mindern.[224]

7.3 Institutionelle Förderung der Servicegesellschaften

7.3.1 Fehlbedarfsfinanzierung

Die privaten Servicegesellschaften wurden von 1991 bis 1998 institutionell gefördert. Sie agierten als Treuhänder des Landes Berlin. Der staatsnahe Charakter der öffentlich-rechtlichen Zuwendung hinsichtlich des Aufgabenprofils und der Bewilligungs- und Finanzierungsbedingungen wurde bereits herausgearbeitet. Die anfängliche institutionelle Förderung der Servicegesellschaften ist als Antwort auf die unsicheren Rahmenbedingungen nach der Wiedervereinigung, die Komplexität des Aufgabenfeldes, den Handlungsdruck und die mangelnde Erfahrung mit Beauftragungen privater Dienstleister sowie dem damit verbundenen Kontrollinteresse zu sehen.

Bei der institutionellen Förderung finanziert der Staat als Zuwendungsgeber alle angemessenen Ausgaben einer Einrichtung, die bei der Realisierung des Zuwendungszwecks entstehen. Dabei handelt es sich in der Regel um eine Fehlbedarfsfinanzierung, d. h., es werden nur diejenigen Ausgaben durch den Staat getragen, die nicht durch andere Einnahmen gedeckt sind.
Krämer/Schmidt fassen den Begriff der institutionellen Förderung wie folgt zusammen:

[224] Dietl verweist im Zusammenhang mit der Kontrollierbarkeit und Entlohnung von Aufgaben einerseits und dem erwartbaren Einsatz der externen Dienstleister andererseits auf die Mehraufgaben-Prinzipal-Agenten-Theorie von Holmström/Milgrom 1994 und 1991.

> Als institutionelle Förderung werden Zuwendungen an eine Stelle außerhalb der Bundes- und Landesverwaltung zur Deckung ihrer gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teiles ihrer Ausgaben bezeichnet. Gegenstand der Förderung ist also nicht ein einzelnes abgegrenztes Vorhaben, sondern der Zuwendungsempfänger (‚die Institution') als solcher. Wird die Zuwendung zur Deckung der gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängers bewilligt, so bedeutet dies nicht etwa, dass sie damit alle Ausgaben abdeckt. Die gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängers sind nur die Grundlage für die Höhe der Zuwendung. Es sind vielmehr die sonstigen von der Einrichtung zu erwartenden Einnahmen, z. B. aus Dienstleistungen, Vermögen, Mitgliedsbeiträgen, Zuwendungen Dritter als zuwendungsmindernde Deckungsmittel zu berücksichtigen. Die Zuwendung wird überwiegend als Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. (Krämer/Schmidt Bd. 3 C III 2000: 2f.)

Bei der institutionellen Förderung der Servicegesellschaften durch die Senatsverwaltung wurden die im Rahmen der Aufgabenerfüllung anfallenden Geschäftskosten (Personal-, Verwaltungs- und Investitionskosten) auf Grundlage der Fehlbedarfsfinanzierung gefördert. Die staatlichen Zuwendungen waren notwendig, um die Existenz der Servicegesellschaften überhaupt zu ermöglichen und in der Folgezeit abzusichern. Gemäß den Regelungen des Zuwendungsrechts und der Fehlbedarfsfinanzierung war den Servicegesellschaften keine Erwirtschaftung von Gewinnen erlaubt. Nicht verbrauchte Mittel aus der institutionellen Förderung mussten an das Land Berlin zurückgezahlt werden. Entsprechend handelte es sich bei den Servicegesellschaften um gemeinnützige GmbHs.

7.3.2 Haushalts- und Wirtschaftsplan

Die Servicegesellschaften hatten einen sogenannten jährlichen Haushalts- oder Wirtschaftsplan zu erstellen. Die Anforderungen an diesen Plan sind sehr weitgehend und werden vom Zuwendungsrecht vorgegeben:

> Er muss
> - alle zu erwartenden Einnahmen,
> - alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben,
> - einen Organisationsplan,
> - einen Stellenplan

> enthalten.
> (Krämer/Schmidt BD. 3 C IV 2000: 7 f.)

Die Ausgaben waren nach Kostenpositionen aufzuschlüsseln – z. B. Gehälter für die Mitarbeiter inklusive der Gehaltshöhe je Stelleninhaber, Allgemeinkosten, Miete etc. – und nach den Grundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu begründen.[225] Bezüglich des Stellenplans galt für die Servicegesellschaften auch das sogenannte Besserstellungsverbot. Angestellte der Servicegesellschaften durften nicht höher entlohnt werden, als es der Bundesangestelltentarif (BAT) für vergleichbare Aufgabenprofile im öffentlichen Dienst vorsah. Mit dieser Regelung wurde eine finanzielle Besserstellung der Mitarbeiter der Servicegesellschaften gegenüber den Angestellten der Senatsverwaltung verhindert.

7.3.3 Kontrollierbarkeit der Finanzen

Die Finanzierungsbedingungen der institutionellen Förderung räumten der Senatsverwaltung weitreichende Kontrollmöglichkeiten ein. Der Wirtschaftsplan war der Senatsverwaltung vorzulegen und durch diese zu bestätigen. Dadurch war sie in allen Details über die Kostenstruktur und -verteilung bei den Servicegesellschaften informiert und konnte auch Benchmarkings zwischen den einzelnen Gesellschaften vornehmen. Alle Änderungen des Wirtschaftsplans jenseits einer definierten Toleranzgrenze von 20 % waren je Position bei der Senatsverwaltung schriftlich zu beantragen.

Die Senatsverwaltung hatte Einsicht und Einflussmöglichkeiten bezüglich wesentlicher interner Geschäftsentscheidungen der Servicegesellschaften. Darüber hinaus verfügte sie neben anderen Einrichtungen wie dem Landesrechungshof über Kontrollrechte, wodurch die Ordnungsmäßigkeit der abgerechneten Geschäftskosten, die zudem von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer testiert werden mussten, jederzeit geprüft werden konnte. Durch das dargestellte Finanzmanagement konnte die Senatsverwaltung den Modus und die Qualität der Aufgabenerfüllung direkt mitgestalten. Sollte die personelle Ausstattung der Servicegesellschaften in einem Programm-

[225] Im Zuwendungsrecht gelten die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Notwendigkeit von Ausgaben. „Nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip hat die Verwaltung bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln zu beachten“ (Krämer/Schmidt Bd. 3 B III 2000: 14).

bereich verbessert werden, konnte sie die Anzahl und die notwendigen Qualifikationsvoraussetzungen der zusätzlichen Stellen sowie deren Vergütung mitbestimmen. Wenn die Programmabwicklung stärker regionalisiert werden sollte, wurde die Einrichtung eines bezirklichen Vor-Ort-Büros durch eine Servicegesellschaft ebenfalls durch die Senatsverwaltung finanziert. Der Aufbau moderner EDV-gestützter Umsetzungsverfahren wurde durch die entsprechende Ausstattung der Servicegesellschaften gefördert.

7.3.4 Bewertung der institutionellen Förderung

7.3.4.1 Anbahnung und Verhandlung

Die institutionelle Förderung der Servicegesellschaften wurde 1991 eingeführt. Für die Senatsverwaltung hatte die Sicherstellung des raschen Programmstarts angesichts der Folgen des strukturellen Wandels Priorität. Mit der Einführung eines neuen Typus in die Berliner Organisationslandschaft betrat sie neues Terrain. Das Aufgabenprofil der Servicegesellschaften war komplex; über die zukünftigen Herausforderungen – qualitativ wie quantitativ – herrschte Ungewissheit. In diesem Entscheidungs- und Aufgabenkontext bietet die institutionelle Förderung mehrere Vorteile.

Die Senatsverwaltung schrieb den Auftrag der Servicegesellschaften im Jahr 1991 nicht aus, sondern bewilligte die institutionelle Förderung im Rahmen eines Antragsverfahrens. Allgemein liegt der Vorteil von offenen Ausschreibungen im höheren Wettbewerb unter den Bewerbern sowie in der Vergleichsmöglichkeit der Qualität der Angebote hinsichtlich der Kosten, des Leistungsumfangs, der Standards, zusätzlicher Serviceangebote und der bisherigen Erfahrungen in dem ausgeschriebenen Aufgabengebiet. Ein Ausschreibungswettbewerb erzeugt im Vergleich zu einer freihändigen Vergabe aufseiten der Bieter einen höheren Kostendruck und lässt daher kostengünstigere Angebote erwarten.[226]

[226] Auch die institutionelle Förderung der Servicegesellschaften erfolgt mit Blick auf die Kosteneffizienz. Bei der Gewährung zuwendungsrechtlicher Förderungen sind die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Notwendigkeit von Ausgaben einzuhalten (vgl. Krämer/Schmidt Bd. 3 B III 2000: 14). Der Kommentar von Krämer/Schmidt 2000 bietet generell einen guten Überblick zu

Der Nachteil dieser Form der Auftragsvergabe liegt in dem hohen Zeitaufwand, den die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Ausschreibungen verursachen.[227] Der rasch eingetretene strukturelle Wandel und die Veränderungen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen nach der Wiedervereinigung stellten für den Berliner Senat eine bis dato unbekannte und völlig unerwartete Situation dar. Für den Umgang mit den dramatischen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen fehlte es zum Zeitpunkt der erstmaligen Beauftragung der Servicegesellschaften an übertragbaren Erfahrungen.

Insofern wäre die exakte und vollständige Beschreibung des Aufgabenprofils für die „softe“ Dienstleistung der Programmumsetzung inklusive aller damit zusammenhängenden Koordinations- und Begleitaufgaben kaum möglich gewesen. Nur auf Grundlage einer möglichst präzisen Leistungsbeschreibung ist aber auf Bieterseite die Einreichung aussagekräftiger, passgenauer und vergleichbarer Angebote zu erwarten. Aufgrund der unmittelbar nach der Wiedervereinigung vorherrschenden Unsicherheit hinsichtlich der konkreten Inhalte und des genauen Volumens der Aufgaben wäre jede Ausschreibung mit dem Makel der potenziellen Unvollständigkeit belastet gewesen. So wäre nach vertraglicher Festlegung der Aufgaben immer wieder das Auftauchen eines vorher nicht gesehenen Bedarfs inhaltlicher oder quantitativer Art zu erwarten gewesen.

Die genannten Risiken und Unsicherheiten sowie das Fehlen vergleichbarer Erfahrungen hatten zur Folge, dass marktwirtschaftliche Anbieter im Vorfeld kaum eine realistische Kostenschätzung für die Dienstleistung abgeben konnten. Die Senatsverwaltung hätte die Plausibilität und Angemessenheit von Kostenangeboten und zusätzlichen Finanzforderungen im Rahmen von Nachverhandlungen kaum verlässlich einschätzen können. Darüber hinaus war der Erfolg einer Auftragsausschreibung angesichts der zum damaligen Zeitpunkt nicht gegebenen Anbietervielfalt für arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen schwer vorherzusehen. Der Eingang von Angeboten in ausreichender Qualität und Anzahl war nicht garantiert.[228]

---

den Bestimmungen des Zuwendungsrechts und den Voraussetzungen der Gewährung einer institutionellen Förderung.

[227] Zu den Schwierigkeiten der Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungen vgl. Cox 2003, Püttner 2003, Oettle 2003, Savas 2000, OECD 1997.

[228] Vgl. Cox 2003, Decker 2003, Püttner 2003 und Oettle 2003 zu Fragen sinnvoller Aufgabenbereiche und Erfolgsbedingungen für Ausschreibungswettbewerbe sowie zu kalkulatorischen Risiken.

Insgesamt hätte sich ein derartiges Ausschreibungsverfahren von der Vorbereitung bis zur Auftragsvergabe über einen Zeitraum von mehreren Monaten erstreckt. Zudem bestand das Risiko einer weiteren Verzögerung durch eine eventuelle Klage eines unterlegenen Bieters. Die ungleich höheren Transaktionskosten dieser Vorgehensweise im Vergleich zum Bewilligungsverfahren der institutionellen Förderung fallen zusätzlich negativ ins Gewicht.

Im Vergleich zur Organisation eines Ausschreibungswettbewerbs bot das Antragsverfahren der institutionellen Förderung einen klaren Zeit- und Kostenvorteil. Der Senat konnte die infrage kommenden Berliner Anbieter direkt ansprechen und das Aufgabenprofil und die Verantwortungsteilung persönlich abstimmen. Die betreffenden Einrichtungen kannten den Berliner Arbeitsmarkt, die Trägerlandschaft und weitere arbeitsmarktpolitische Akteure. Sie verfügten auch über Erfahrungen und in der Praxis nachgewiesene Kompetenzen in der Umsetzung von Förderprogrammen oder von Modellprojekten. Es bestanden bereits beiderseitige Kooperationserfahrungen. Das Antrags- und Bewilligungsverfahren ließ sich schnell abschließen. Die Anbahnungs- und Verhandlungskosten waren gering.

7.3.4.2 „Softe“ Aufgabenbeschreibung

Der Berliner Senat hatte im Hinblick auf die nur schwer vorhersehbaren Anforderungen des strukturellen Wandels ein Interesse an der Sicherstellung einer flexiblen Aufgabenerledigung. Das strikte Beharren auf vertraglich festgelegten Regelungen, Inhalten oder quantitativen Mengengerüsten, die sich im Prozess der Programmumsetzung als wenig effektiv oder unzulänglich herausgestellt haben, hätte den angeblich positiven Flexibilitätseffekt der Beauftragung externer Organisationen in sein Gegenteil umgekehrt.[229]

Die institutionelle Förderung der Servicegesellschaften gewährleistete den Spielraum für die Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Bedarfe, der angesichts einer für die Akteure neuen Situation notwendig war. Zwar sind der allgemeine Zuwendungs-

[229] Vgl. Naschold/Bogumil 1998: 85 f. zu den Grenzen der Übertragbarkeit öffentlicher Aufgaben auf privatwirtschaftliche Organisationen.

zweck, die inhaltlichen Verantwortungsbereiche sowie die Rechte und Pflichten im Rahmen der institutionellen Förderung zu bestimmen – eine detaillierte Definition von Verfahren, Abläufen oder Aufgabenvolumina ist im Zuwendungsbescheid jedoch nicht zwingend anzugeben. Auf diese Weise konnte die Aufgabenbeschreibung der Servicegesellschaften ausreichend „soft“ und offen gehalten werden, um ihren flexiblen Einsatz zu gewährleisten. Die Aufnahme zusätzlicher Aktivitäten, Programme oder Inhalte in das Aufgabenportfolio ließ sich somit schnell und reibungslos realisieren, indem diese als gesonderte Anlage, in der die konkreten Zuständigkeiten geregelt waren, dem bestehenden Treuhandvertrag zugefügt wurden. Wären diese Maßnahmen im Rahmen des bis zu diesem Zeitpunkt vereinbarten Förderumfangs der Servicegesellschaften nicht erfüllbar gewesen, so Bestand die Möglichkeit, eine finanzielle Aufstockung der institutionellen Förderung zu vereinbaren.

Die Kooperationserfahrungen, welche zwischen der Senatsverwaltung und den Gesellschaftern der Servicegesellschaften bereits *vor* der Bewilligung der institutionellen Förderung bestanden, erleichterten die verlässliche Einschätzung des Spielraums für „ex post governance“ seitens des Auftraggebers und wirkten sich positiv auf die Anpassungsbereitschaft seitens der Auftragnehmer aus. Dieser Vorteil ergab sich aus den spezifischen Berliner Kontextbedingungen. Allgemein lässt sich sagen, dass die auf Dauer angelegte institutionelle Förderung in der Regel zur Ausbildung einer verlässlichen Kooperationskultur zwischen Zuwendungsgeber und geförderter Einrichtung beiträgt, was Nachverhandlungen im Hinblick auf den zeitlichen Aspekt beschleunigt.[230]

7.3.4.3 Bestandssicherheit

Die institutionelle Förderung sicherte die Gründung und die Finanzierung der Servicegesellschaften als Gesamtorganisation und schaffte so die Voraussetzungen, die Aufgaben der arbeitsmarktpolitischen Programmumsetzung verwaltungsextern zu

[230] Die Ausnahme von dieser Regel ist zu erwarten, wenn die institutionelle Förderung über einen beträchtlichen Zeitraum zur Bildung einer Monopolstellung des Zuwendungsempfängers führt. Dann kann die öffentliche Verwaltung sogar in eine fachliche Abhängigkeit von der geförderten Einrichtung geraten, die die bekannten Risiken von Effektivitäts- und Effizienzverlusten oder strategischen Alleingängen der Einrichtung in sich birgt.

erledigen. Die Komplettfinanzierung der Ausgaben bot die Gewähr der Bestandssicherheit in den „Armen von Vater Staat“ und sicherte die Kontinuität der Aufgabenerfüllung. Mit dieser Regelung stellt der staatliche Auftraggeber sicher, dass er für ein spezifisches Aufgabenfeld über einen festen Ansprechpartner verfügt, auf den er bei entsprechendem Bedarf an Beratung, Informationen oder Dienstleistungen zurückgreifen kann.

Die Senatsverwaltung hatte sogar die Möglichkeit, die Priorität der Aufgaben und die Abarbeitung aktueller Zusatzanforderungen direkt zu steuern. Dabei war es dem Senat besonders wichtig, dass die Servicegesellschaften im Fall akuter Krisen – z. B. der Ankündigung von Massenentlassungen in einem Betrieb – kurzfristig angemessene Maßnahmen einleiten konnten. Diese Funktion der Servicegesellschaften als „arbeitsmarktpolitische Feuerwehr“ war mit der institutionellen Förderung aufgrund der ausreichend offenen Aufgabenbeschreibung und der besonderen Finanzierungsbedingungen besonders gut abzudecken.

7.4 Beauftragung per Leistungsvertrag

7.4.1 Finanzierungsbedingungen

Die Umstellung auf eine leistungsvertragliche Finanzierung im Jahr 1998, welche die Erzielung von Gewinnen aus der Aufgabenerfüllung zulässt, markierte einen entscheidenden institutionellen Wandel.

> Ab dem Jahr 1998 ersetzen Geschäftsbesorgungsverträge die bisherigen Zuwendungen. Die Finanzierung des Personals der Servicegesellschaften erfolgt im Rahmen der produktbezogenen Vergütung nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag. (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 6)

Die Servicegesellschaften wurden zu privatwirtschaftlichen Dienstleistern im öffentlichen Auftrag, deren Aufgabenprofil und Status weiterhin staatsnah war. Mit der Änderung der Finanzierungsform wurden sie sogenannte beliehene Unternehmen des

Landes Berlin und im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung einer öffentlichen Verwaltung gleichgestellt.[231]

Der Leistungsvertrag enthält eine detaillierte Beschreibung der zu erbringenden Aufgaben. Die Vergütung im Rahmen dieser Vertragsform erfolgt auf Grundlage von vertraglich definierten Produkten, Vergütungen pro Produkteinheit und Mengengerüsten, die je nach Programm differieren und gegenüber der Senatsverwaltung dokumentiert und abgerechnet werden müssen:

> Die Servicegesellschaften erhalten eine nach quantitativen Merkmalen festgesetzte Vergütung auf folgende Produkte:
> - maßnahmebezogene Arbeitsförderungen
> - personenbezogene Arbeitsförderungen (Lohnkostenzuschüsse) und
> - Organisation und Durchführung von beruflichen Bildungsmaßnahmen (UOW)
>
> Die Entgelte richten sich nach der Zahl der Förderfälle (Maßnahmen bzw. geförderte Arbeitnehmer), die mit der monatlichen Statistik nachgewiesen werden.
> Ein weiteres Produkt – Arbeitsmarktberatung und -controlling sowie Treugutverwaltung und Berichterstattung – wird förderfallunabhängig vergütet. Die Leistungen werden quartalsweise abgerechnet. (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 6 f.)

Grundlage der Vergütung der Servicegesellschaften durch die Senatsverwaltung sind die dokumentierten und abgerechneten Produkteinheiten je Programm. Die Definition und Spezifizierung der Produkteinheiten variiert. Ein Beispiel für eine Produkteinheit ist die Vergütung pro geförderter Maßnahme. Eine Ausnahme bilden übergreifende, pauschal finanzierte Tätigkeiten, deren Kosten nicht unmittelbar von den Fallzahlen abhängen oder bei denen der Auftraggeber sicherstellen will, dass der Dienstleister ausreichende Personalkapazitäten einsetzt (Treugutverwaltung, Arbeitsmarktberatung und -controlling).

Ob die im Rahmen der Vergütung der Produkteinheiten erhaltenen Mittel die Kosten der Programmumsetzung decken oder ein Gewinn seitens der Servicegesellschaften erzielt wird, ist gegenüber der Senatsverwaltung nicht nachweispflichtig. Im Unterschied zur institutionellen Förderung verlangt der Leistungsvertrag keine Offenlegung der unternehmensinternen Kostenstruktur. Die Verwaltung kauft ein Produkt bzw.

[231] Vgl. 2.2.3 zur Rolle als Treuhänder und beliehenes Unternehmen.

eine Dienstleistung extern ein, sodass ihr Kontrollrecht bezogen auf die interne Kostenstruktur des Leistungserbringers entfällt. Daher konnte die Senatsverwaltung seit der Vertragsumstellung auch keine diesbezüglichen Auskünfte zur Situation der Servicegesellschaften mehr erteilen:

> Die Finanzierung des Personals der Servicegesellschaften erfolgt im Rahmen der produktbezogenen Vergütung nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag. Eine detaillierte Darstellung der Personalmittelverwendung ist daher nicht mehr möglich. (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 6)

7.4.2 Gewinnerzielung und Deckungsrisiko

Die leistungsvertragliche Finanzierung erlaubt die Erwirtschaftung von Gewinnen aus den Vergütungen für die übernommenen Aufgaben. Im Vergleich zur institutionellen Förderung erhöhte der Leistungsvertrag insofern den internen unternehmerischen Handlungsspielraum, die Autonomie und die (Dienst-)Leistungsorientierung der Servicegesellschaften. Andererseits lag bei dieser Vertragsform auch das finanzielle Risiko – eben auch die Möglichkeit, Verluste zu erwirtschaften – bei den Servicegesellschaften, während die institutionelle Förderung in dieser Hinsicht eine Bestandssicherung gewährleistet hatte.

Diese ungewohnte „Chance zum Scheitern“ – das sogenannte Deckungsrisiko – wurde durch die Einführung einer förderfallunabhängigen Pauschalfinanzierung von Beratungsleistungen gemindert. Diese Grundvergütung reichte aus, um eine Minimalvariante der Servicegesellschaften finanziell abzusichern. Auf diesem Weg wurden Bestandsgarantien für beide Seiten eingeräumt. Die Fachabteilung brauchte die Gewähr, dass die Servicegesellschaften konstant ihre Arbeit erfüllten, und hatte daher ein Interesse, deren Infrastruktur und einen notwendigen Personalbestand abzusichern. Die Servicegesellschaften wollten eine bestandsfeste Abdeckung der laufenden Kosten, da die zukünftig zu erwartenden Einnahmen auch von der Entwicklung der Förderprogrammpolitik des Landes Berlin abhingen.

Die finanzielle Abhängigkeit der Servicegesellschaften von der Senatsverwaltung wurde zwar auch durch die Einführung der Leistungsverträge nicht aufgehoben, die neuen Regelungen gestatteten den Servicegesellschaften jedoch ein größeres Maß an unternehmerischer Handlungsfreiheit. Selbstverständlich war es den Servicegesellschaften schon immer möglich gewesen, zusätzliche Aufträge u. a. auch von anderen Verwaltungen zu akquirieren, um sich mehrere wirtschaftliche Standbeine aufzubauen. Dementsprechend haben die Servicegesellschaften schon frühzeitig damit begonnen, sich an den Ausschreibungen europäischer Förderprogramme zu beteiligen, auf Landes- und Bezirksebene spezielle Modellprojekte zu entwickeln oder sich seit dem Regierungsumzug nach Berlin an Ausschreibungen von Bundesministerien zu beteiligen.[232]

7.4.3 Verhandlungssituation

Der Wegfall der Komplettfinanzierung aller entstehenden Ausgaben erhöhte die Bedeutung der Aushandlung von Leistungskatalogen, Produktdefinitionen und -preisen, Mengengerüsten und Finanzierungsmodi. In diesem Zusammenhang ist selbstverständlich der Zusammenhang zwischen der zu erwartenden Qualität der Dienstleistung und der vereinbarten Vergütung pro Produkteinheit besonders verhandlungsrelevant. So wirkt sich beispielsweise ein zu niedrig angesetzter Preis negativ auf die Investitionen und die Personalauswahl (Anzahl der eingesetzten Mitarbeiter und Qualifikationsniveau) aus.

Zum Zeitpunkt der Einführung des Leistungsvertrags im Jahr 1998 hatten sich der Handlungskontext und die Ausgangssituation im Vergleich zur Situation unmittelbar nach der Wiedervereinigung völlig gewandelt. Die Senatsverwaltung und die Servicegesellschaften verfügten bereits über eine siebenjährige gemeinsame Kooperationserfahrung sowie einen in unterschiedlichen Förderprogrammen gewonnenen Fundus an Informationen, Evaluierungen, Ergebnis- und Finanzdokumentationen. Beide Akteure wussten, was sie in der täglichen Zusammenarbeit voneinander zu erwarten hatten. Die Senatsverwaltung kannte die organisatorischen Kapazitäten, die

[232] Beispiele für Sonderprojekte der Servicegesellschaften vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999a: 8 ff.

technische Ausstattung, die Kompetenzen und das Leistungsvermögen der Servicegesellschaften. Sie war ebenfalls bezüglich der Kostenstruktur ihrer Dienstleiter bestens informiert, z. B. über das bisherige Gehaltsniveau, die Anzahl der Mitarbeiter in den verschiedenen Programmbereichen und die Höhe der Miet-, Sach- und Investitionskosten.

Zwischen der Fachabteilung und den Servicegesellschaften herrschte Klarheit über die geforderte bzw. erwartbare Qualität und den Modus der Aufgabenerfüllung sowie bezüglich der über die bisherigen Dienstleistungen hinausgehenden Anforderungen - so forderte die Senatsverwaltung z. B. eine ISO-Zertifizierung. Ein Grundverständnis in Bezug auf die entscheidenden Qualitätsstandards, die Kooperationsprozesse im Rahmen der Programmumsetzung und die Angemessenheit von Vergütungsansätzen war bereits zu Verhandlungsbeginn gegeben.

Aus Sicht eines risikobewussten Auftraggebers wie dem Land Berlin konnten eventuelle nachteilige Folgen durch adverse Selektion ebenfalls ausgeschlossen werden. Die Servicegesellschaften als Dienstleistungsanbieter verfügten über keine maßgeblichen Informationsvorteile, die sie zu ihren Gunsten hätten ausspielen können. Ein geringfügiger Vorsprung lässt sich dahingehend vermuten, dass sie die Einsparpotenziale in den einzelnen Programmbereichen genauer beurteilen konnten. Daraus ergaben sich bei einer günstigen Aushandlung der Vergütung entsprechende Gewinnoptionen. Sollte dieser unterstellte Vorteil aufseiten der Servicegesellschaften tatsächlich gegeben gewesen sein, so wurde sein strategischer Nutzen durch die politischen Prämissen der Verhandlung deutlich begrenzt. Das Kostenvolumen der institutionellen Förderung wurde als praxiserprobte Orientierung und Grenze bei der Aushandlung der Produktpreise vorausgesetzt. Gemäß der politischen und ökonomischen Ratio der Fachabteilung durften die Angebote der externen Dienstleister mit der Umstellung auf den Leistungsvertrag nicht teurer werden. Ganz im Gegenteil: Die Kosten sollten gesenkt werden.
Aufgrund der detaillierten wechselseitigen Kenntnisse und Kooperationserfahrungen handelte es sich also um das genaue Gegenteil einer anonymen Marktsituation oder einer Verhandlung zwischen Unbekannten. Das Eintreten unvorhergesehener Entwicklungen ließ sich zwar nicht völlig ausschließen, war aber für die beschriebene Verhandlungssituation ein gut kalkulierbares Risiko. Die beschriebenen Verhand-

lungsbedingungen zeigen, dass bei der Umstellung von der institutionellen Förderung auf eine leistungsvertragliche Finanzierung typische Unsicherheitsfaktoren weder für die Senatsverwaltung als Prinzipal noch für die Servicegesellschaften als Agenten gegeben waren.

7.4.4 Steuerung der Vergütungshöhe

Die Fachabteilung verfügte auch im Rahmen der leistungsvertraglichen Finanzierung über wirkungsvolle Instrumente, um das Vergütungsvolumen der Servicegesellschaften zu steuern. Die von den Servicegesellschaften zu erzielenden Einkünfte wurden nach oben begrenzt, indem sich die Senatsverwaltung vertraglich lediglich zur Abnahme eines bestimmten Mengengerüstes je Programm verpflichtete. Bei Überschreitung dieser impliziten Obergrenze reduzierte sich die Vergütung pro Produkteinheit drastisch. Die Betreuung von Förderfällen oberhalb der Mindestabnahmegrenze war für die Servicegesellschaften betriebswirtschaftlich kaum interessant. Ein Anreiz zur Leistungserbringung oberhalb des von der Fachabteilung gewünschten Limits wurde nicht gesetzt.

Auch über die Bereitstellung des Fördermittelvolumens erfolgte eine Begrenzung der möglichen Vergütung. Die in einem Programm zur Verfügung stehenden Mittel konnten reduziert, aber auch aufgestockt werden. Dies hatte durch die damit verbundene Verringerung oder Steigerung der potenziellen Förderaktivitäten einen direkten Einfluss auf die Anzahl der zu erzielenden Produkteinheiten.

Die beiden angeführten Instrumente bildeten zusätzlich zu den regelmäßigen fachlichen Abstimmungsrunden zwischen der Fachabteilung und den Servicegesellschaften, in denen die Ziele und Umsetzungsmodalitäten der einzelnen Programme diskutiert wurden, effektiv wirkende Mittel, um die finanziellen Ansprüche der externen Dienstleister zu steuern und zu kontrollieren. Für den vorsichtigen öffentlichen Auftraggeber wurde damit das Risiko überbordender Kostenexplosionen aufgrund der vertraglichen Finanzierungsumstellung gemindert.

7.4.5 Von der institutionellen Förderung zum Leistungsvertrag

7.4.5.1 Steuerungslogik

Die Umstellung auf Leistungsverträge stellt im Vergleich zur institutionellen Förderung einen Kulturwechsel dar. Der fürsorgliche Schutzmantel der staatlichen Zuwendung, der die Servicegesellschaften vor unkalkulierbaren finanziellen Risiken abgesichert hatte und dem Senat im Gegenzug spezielle Steuerungs- und Kontrollrechte zugestanden hatte, wurde zurückgezogen. Die Servicegesellschaften waren formal gesehen echte privatwirtschaftliche Dienstleister. Der Leistungsvertrag definierte die Aufgabenübertragung auf die Servicegesellschaften als echten Leistungsaustausch zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, die sich als autonome Vertragspartner begegnen. Damit wurden die Ergebnisse der Fachdebatte seit Mitte der 90er-Jahre und die steuerrechtlichen Erfordernisse vertraglich umgesetzt. Einschränkend ist einzuräumen, dass der Übergang für die Servicegesellschaften durch die Gewährung einer pauschalen Grundfinanzierung sanft ausfiel.

Die neu eingeführte verbindliche Definition von Produkten und Preisen änderte gegenüber der institutionellen Förderung die Steuerungslogik der Senatsverwaltung. Statt einer Komplettübernahme aller angemessenen und zweckbezogenen Kosten im Rahmen der Fehlbedarfsfinanzierung ging es nunmehr um eine leistungsbezogene Vergütung. Die Steuerung der Dienstleistungskosten erfolgte nicht über die Bewilligung von Wirtschaftsplänen, sondern durch die Verhandlung von Preisen, die Definition von Abnahmemengen und die lenkende Zuweisung von Fördermitteln. Das Finanzierungsvolumen wurde nicht mehr pauschal festgeschrieben, sondern änderte sich je nach Leistungsumfang.

Während die institutionelle Förderung der Senatsverwaltung eine detaillierte Kenntnis der internen Finanzsituation und Kostenstruktur der Servicegesellschaften gewährleistete, blieb es diesen nunmehr beim Leistungsvertrag selbst überlassen, mit welcher personellen Ausstattung und Zusammensetzung sie die Aufgaben erfüllten. Die Senatsverwaltung hatte allerdings die Möglichkeit, im Rahmen der Vertragsgestaltung Mindeststandards vorzugeben, beispielsweise die Mindestgröße des Teams, die qualifikatorischen Voraussetzungen des Personals oder die Anforderungen an die IT-

Ausstattung und die Programmdatenbank. Ein Kontrollrecht bezogen auf die interne Finanzstruktur der Servicegesellschaften bestand nicht mehr. Im Hinblick auf das interne Management emanzipierten sich die Servicegesellschaften von der Senatsverwaltung: Sie waren bei der Organisationsentwicklung unabhängig vom Votum des öffentlichen Auftraggebers. Aus Sicht der Senatsverwaltung verminderten sich diesbezüglich die Kontrolltiefe sowie die Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Für die Fachabteilung ist der Aufwand des Kontraktmanagements beim Leistungsvertrag geringer als die Abwicklung der institutionellen Förderung. Die Prüfung, Bewilligung, das fortlaufende Controlling und die kleinteilige Abrechnung der Wirtschaftspläne der Servicegesellschaften entfielen. Stattdessen wurde eine einfache, regelmäßige Abrechnung und Dokumentation der Leistungen gemäß der Produktkataloge eingeführt. Das senkte die Transaktions- und Kontrollkosten auf beiden Seiten.

Die institutionelle Förderung erlaubte eine flexiblere Aufgabenbeschreibung und gewährte aus Sicht der Senatsverwaltung Spielraum für die Übernahme jeweils aktueller Sonderaufgaben – sozusagen als Preis für die Komplettfinanzierung durch den Staat.

Eine leistungsvertragliche Finanzierung ist in diesem Punkt generell heikler. Kostenneutrale Nachjustierungen des Auftrags sind problemlos möglich soweit sie innerhalb des vereinbarten Leistungsprofils bleiben. Ein privatwirtschaftlicher Dienstleister wird hier normalerweise den Wünschen der öffentlichen Verwaltung folgen. Nachträgliche Änderungen oder gar Ergänzungen des ursprünglich vereinbarten Aufgabenumfangs, die den zeitlichen oder inhaltlichen Aufwand merklich erhöhen oder ganz neue Anforderungen einführen sind dagegen komplizierter. Zwar werden private Dienstleister maßvolle Modifikationen akzeptieren, denn dies ist Bestandteil der Kundenorientierung und verbunden mit dem Interesse an einer Zufriedenstellung des staatlichen Auftraggebers und der Hoffnung auf zukünftige Aufträge. Wenn der kalkulatorische Handlungsspielraum jedoch ausgeschöpft ist und die gewünschten Zusatzaufgaben innerhalb der vorgesehen Vergütung nicht mehr finanzierbar sind, werden Nachverhandlungen und der Abschluss von Ergänzungsverträgen notwendig. Wenn die notwendigen Vertragsaufstockungen substanziell sind und keine vergaberechtlichen Ausschlussgründe vorliegen, kommt der öffentliche Auftraggeber

nicht umhin, eine öffentliche Ausschreibung für die gewünschten Zusatzleistungen zu organisieren.

Vergleich der Eigenschaften und der Steuerungslogik der institutionellen Förderung und des Leistungsvertrages		
Eigenschaften/ Steuerungslogik	**Institutionelle Förderung**	**Leistungsvertrag**
Begriffsdefinition	Zweckgebundene Geldleistungen des Staates zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben	Regelung des Austauschs von Dienstleistungen gegen staatliche Vergütung
Finanzierungsform	Fehlbedarfsfinanzierung[233] in Bezug auf die Ausgaben der geförderten Einrichtung.	Vergütung von Leistungen/Produkten gemäß vertraglich vereinbarter Preise und Mengengerüste.
Rollen	Enge Kopplung von staatlichem Auftraggeber und Zuwendungsempfänger	privatrechtlicher Leistungsaustausch
Zeithorizont	Auf Dauer angelegt (in der Regel)	Jede zeitliche Befristung möglich
Aufgabenbeschreibung	Voraussetzung: Hinreichende Definition des Zuwendungszwecks, um eine begleitende oder abschließende Erfolgskontrolle durch den Zuwendungsgeber zu ermöglichen. Softe, offene Beschreibung dennoch möglich	Definition der Aufgaben/Produkte /Leistungen, Qualitätsstandards, Rechte und Pflichten notwendig.
Leistungsanreize	Keine Gewinnerwirtschaftung Die Förderung erfolgt nach Bedarf des Zuwendungsempfängers und steht zeitlich in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Qualität oder dem Umfang der Aufgabenerledigung. Keine unmittelbare Verknüpfung von Produkten (dieser Begriff existiert bei der klassischen Zuwendung nicht) und Förderung. Sehr gute Erfüllung der Aufgabe in qualitativer und/oder quantitativer Hinsicht führt zur Verlängerung und/oder Aufstockung der Zuwendung und/oder zur Erweiterung des Aufgabengebietes.	Option, Gewinne zu erwirtschaften. Aufgabenerfüllung steht in zeitlich unmittelbarem Zusammenhang mit der Vergütung. Diese erfolgt auf Basis der Anzahl der geleisteten Produkte, die z. B. quartalsweise abgerechnet werden. Wettbewerbssituation: Qualität und Preis der angebotenen Leistung muss konkurrenzfähig bleiben. Sehr gute Auftragserfüllung in qualitativer und/oder quantitativer Hinsicht wirkt sich positiv auf Vertragsverlängerung oder die Vergabe zusätzlicher Aufträge aus.

[233] Fehlbedarfsfinanzierung bedeutet, dass der Staat als Zuwendungsgeber sämtliche angemessenen Ausgaben einer Einrichtung, die bei der Realisierung des Zuwendungszwecks, also bei der Umsetzung der geförderten Aufgabe, entstehen, finanziert.
Daneben gibt es die folgenden weiteren Finanzierungsarten: Anteils-, Festbetrags- und Vollfinanzierung.

(Finanz-)Kontrolle durch Zuwendungsgeber/Auftraggeber	Bewilligung, Controlling und Prüfung der Abrechnung von Wirtschaftsplänen Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeit auf die interne Kostenstruktur des Zuwendungsempfängers Recht auf Ergebniskontrolle und komplette Einsicht in die Einnahmen und Ausgaben der Einrichtung sowie den Stellenschlüssel	Kontrolle der Dokumentation und Abrechnung der vereinbarten Leistungen
Staatliche Steuerung der Kosten der Aufgabenerfüllung	Bewilligung der Wirtschaftspläne und fester Fördersummen	Definition von Abnahmemengen Lenkende Zuweisung von Programmmitteln
„ex post governance“	Schneller und leichter	Im Konfliktfall aufwendiger und teurer
Sanktionen	Die Logik der Fehlbedarfsfinanzierung macht eine unmittelbar wirkende finanzielle Sanktion schwieriger, da die Kosten auch dann entstehen bzw. der Fehlbedarf gegeben ist, wenn der Zuwendungszweck nicht vollständig oder nicht in der erwünschten Qualität geleistet wurde. Bei Verletzung des Zuwendungszwecks werden Sanktionen ausgesprochen, z. B. Rückforderung von Fördermitteln.	Im Falle der Nichterfüllung oder fehlender Dokumentation besteht unmittelbar die Möglichkeit finanzieller Sanktionen, z. B. Nichtanerkennung der Abrechnung.
Transaktionskosten (Vergleich)	Höherer Bewilligungs-, Controlling-, Prüfungs- und Abrechnungsaufwand für den staatlichen Auftraggeber und den privaten Dienstleister	Aufwand gegenüber dem staatlichen Auftraggeber geringer.
Anwendungsfälle	Voraussetzung: a) Erhebliches Interesse des Staates an der Erfüllung der Aufgabe b) Kein unmittelbarer Leistungsaustausch Komplexe Problemlage und unsichere zukünftige Anforderungen erschweren eine präzise, praxistaugliche Aufgabenbeschreibung Rascher Start unter Unsicherheit	Leistungsaustausch Setzen von Leistungsanreizen Senkung von Transaktionskosten Genaue Kenntnis des Aufgabenfeldes – Erfahrungen mit der externen Aufgabenübertragung vorhanden

Die hier vorgenommene Gegenüberstellung orientiert sich am Wandel der rechtlichen Finanzierungsgrundlage beim Modell der Servicegesellschaften. In der Praxis der Beauftragung externer Dritter gibt es eine Vielzahl von Varianten, die Elemente der institutionellen Förderung und des Leistungsvertrages zu kombinieren. Bei der Angebotserstellung werden beispielsweise im Rahmen von Ausschreibungen die Darstellung der Art und des Umfangs der Leistungserstellung sowie eine Kostenkalkulation gefordert. Der Zuschlag wird häufig auf Grundlage eines Selbstkostenfestpreises er-

teilt. In diesem Fall ist die Vereinbarung von einzelnen Produktvergütungen folglich nicht notwendig. Des Weiteren kommt es zur Beauftragung mittels Zuwendung, wobei dennoch eine exakte Beschreibung der Art der Aufgabenerledigung vorgenommen wird, die einem Produkt- und Leistungskatalog gleichkommt.

7.4.5.2 Anreizsystem

Zur Beförderung einer vollständigen, effizienten und qualitativ hochwertigen Aufgabenerfüllung setzen die institutionelle Förderung und der Leistungsvertrag unterschiedliche Anreize. Grundsätzlich kann sich die Analyse der Anreizstruktur von Beauftragungsformen nicht auf die vertraglichen bzw. formalen Bedingungen beschränken, sondern hat den gesamten institutionellen Kontext des Aufgabenbereiches einzubeziehen. So könnte bei der institutionellen Förderung ein Anreiz zur Leistungszurückhaltung oder zumindest ein Fehlanreiz in Bezug auf die Steigerung der Qualität und des Umfangs der Aufgabenerfüllung unterstellt werden. Das Prinzip der Fehlbedarfsfinanzierung beinhaltet keine unmittelbare Verknüpfung der Förderung bzw. der Förderhöhe mit der Qualität der Leistung. Ob für die geförderte Einrichtung die bequeme und Ressourcen schonende Erbringung der Aufgaben eine lohnende Strategie ist, hängt vom institutionellen Umfeld ab. Leistungsanreize können in diesem Fall durch einen (Qualitäts-)Wettbewerb zwischen mehreren institutionell geförderten Anbietern wirksam gesetzt werden.
Bei einem Leistungsvertrag wirkt sich der Umfang der erbrachten Dienstleistungen unmittelbar auf die Vergütungshöhe aus. Leistung lohnt sich und erhöht den Gewinn aufgrund der proportional steigenden Effizienz der eingesetzten Personal- und Organisationsressourcen, die mit großen Förderfallzahlen verbunden ist. Dies gilt zumindest im Rahmen der vereinbarten Obergrenzen. Allerdings ist auch bei einer leistungsvertraglichen Finanzierung der Anreiz zur Leistungszurückhaltung gegeben, wenn die Vergütung für gesonderte Teilaufgaben so gering ist, dass ihre Erbringung für den Dienstleister nicht attraktiv ist. Das wirkt sich negativ auf die Anzahl und Qualifikation des eingesetzten Personals oder auf die getätigten Investitionen aus. Zur Verhinderung derartiger Fehlanreize sind eine gute Kenntnis der Aufgaben- und Kostenstrukur sowie eine realistische Festlegung der Vergütung seitens des staatlichen Auftraggebers notwendig.

Vergleich der Leistungsanreize der institutionellen Förderung und des Leistungsvertrages aus Sicht eines nutzenmaximierenden Akteurs			
Anreizstruktur	**Institutionelle Förderung**	**Leistungs-vertrag**	**Bemerkungen**
Leistungszurück-haltung oder Shir-king, d. h., die betreffende Auf-gabe wird entwe-der nicht vollstän-dig oder nicht in dem möglichen Umfang erfüllt.	+	-	Vergütung pro Produkteinheit und Gewinnop-tion setzen stärkere ökonomische Leistungs-anreize als die Fehlbarfsfinanzierung. Die laufende Qualitäts- und Ergebniskontrolle hat bei der institutionellen Förderung die feh-lenden ökonomischen Leistungsanreize zu ersetzen.
Qualität der Auf-gabenerfüllung	+-	+-	Die institutionelle Förderung deckt zunächst alle anfallenden Kosten unabhängig von der Qualität ab. Der Zuwendungsgeber kann aber direkt auf die Qualität der Aufgabenerfüllung einwirken. Bei einem Leistungsvertrag existiert ein An-reiz zur Qualität, *wenn* die Aufgabendefinition messbare und kontrollierbare Qualitätsstan-dards enthält und deren Erreichung sogar noch mit der Vergütung gekoppelt werden.
Creaming	+-	+-	Die institutionelle Förderung trägt die Ausga-ben unabhängig vom erzielten Ergebnis. Al-lerdings kann die Ergebnis- und Erfolgskon-trolle eine Creaming-Strategie unterstützen. Der Leistungsvertrag enthält mittelbare Anrei-ze für eine Creaming-Strategie, da die Zu-sammenarbeit mit qualifizierten Trägern[234] oder TN die Leistungserbringung erleichtert.
Gewinnerwirt-schaftung	-	+	Ein Leistungsvertrag setzt beim öffentlichen Auftraggeber eine gute Kenntnis der zu erfül-lenden Aufgabe und der Kostenstruktur vor-aus, um eine realistische Vergütung zu defi-nieren und dadurch überhöhte Gewinne zu vermeiden.
Gemeinwohlver-pflichtung bei der Aufgabenerfüllung	+-	+-	Beide Finanzierungsformen schließen die Gemeinwohlverpflichtung nicht grundsätzlich aus. Allerdings sind bei der Aufgabendefiniti-on und den Kontrollmaßnahmen die unter-schiedlichen Anreizstrukturen zu berücksichti-gen. Fehlende Berücksichtigung kann in beiden Fällen zur Verletzung der Gemeinwohlver-pflichtung führen. So könnte es bei der institu-tionellen Förderung zur Leistungszurückhal-tung kommen und beim Leistungsvertrag zum Creaming.

+ trifft zu - trifft nicht zu +- mittlere Ausprägung/kontextabhängig

[234] In Bezug auf arbeitsmarktpolitische Träger ist der Creaming-Begriff doppeldeutig, da es im Interesse der öffentlichen Zuwendungsgeber liegt, Träger zu fördern, die eine hohe Qualität sicherstellen.

Vordergründig existieren bei der institutionellen Förderung keine finanziellen Anreize für Creaming, d. h. für die bevorzugte Betreuung und Förderung von Teilnehmern oder Trägern, die besonders gute Ergebnisse bzw. Integrationserfolge erwarten lassen. Allerdings hängt die Anreizfunktion vom Interesse und der Förderpolitik des staatlichen Auftraggebers ab. Der private Dienstleister könnte trotz institutioneller Förderung mit Blick auf kommende Förderverlängerungen oder neue Aufträge eine Creaming-Strategie einschlagen, wenn er in einem kompetitiven Umfeld agiert und erwartet, dass die Qualität seiner Arbeit vorrangig am zahlenmäßigen, statistisch erfassbaren Erfolg gemessen wird. Ein weiterer Grund für eine positive Selektion läge in der Vermeidung von zusätzlichem Verwaltungs- und Beratungsaufwand.

Der Leistungsvertrag fördert das Creaming, sobald sich die Vergütung an quantitativen Ergebnissen, wie z. B. Förderfallzahlen, orientiert oder die Vergütung bei guten Förderergebnissen steigt, z. B. ab einer bestimmten Integrationsquote (Bonus-/Malussysteme). Bei beiden Finanzierungsformen erfolgt eine Kontrolle der Qualität und des Umfangs der Aufgabenerfüllung durch den staatlichen Zuwendungs- bzw. Auftraggeber. Im Rahmen der Fachaufsicht wird die Zielerreichung begleitet und eine Ergebnisbewertung vorgenommen. Bei einer anstehenden Verlängerung oder der Neuvergabe von Aufträgen fließen die bis dato vorliegenden Kooperationserfahrungen in den Entscheidungsprozess ein. Die Effektivität der Fachaufsicht basiert darauf, dass in der öffentlichen Verwaltung für diese Aufgabe ausreichende Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt umso mehr für die Kontrolle der Erledigung komplexer Aufgaben, die einen kontinuierlichen persönlichen Kontakt mit den Leistungserbringern erfordern.

7.5 Europaweite Ausschreibung und ARGE Servicegesellschaften

7.5.1 Ausschreibungswettbewerb

Im Jahr 2001 erfolgte eine europaweite Ausschreibung des bis dato von den Servicegesellschaften bearbeiteten Aufgabenspektrums. Die verbliebenen drei Servicege-

sellschaften bildeten eine ARGE, gaben ein gemeinsames Angebot ab und erhielten durch die Senatsverwaltung den Zuschlag.
Diese Entwicklung veränderte erneut die institutionelle Anreizstruktur und führte hinsichtlich der Kombination von Governance-Prinzipien zu widersprüchlichen Auswirkungen: Während der Ausschreibungswettbewerb das marktorientierte Element bei der Auftragsvergabe stärkte, wurde durch die Beauftragung der ARGE als einer Einzelinstitution darauf verzichtet weitere kompetitive Elemente zu integrieren und die Wettbewerbsintensität unter den Servicegesellschaften zu erhöhen.

Die europaweite Ausschreibung erweiterte den Kreis potenzieller Anbieter für den Auftrag der Servicegesellschaften. Nationale wie europäische Organisationen waren berechtigt, ein Angebot abzugeben. Bis zu diesem Zeitpunkt konkurrierten die vom Land Berlin ursprünglich initiierten Servicegesellschaften auf einem geschlossenen Quasi-Markt. Die Wettbewerbssituation entstand durch den Common Sense und die realistische Erwartungshaltung der Akteure, dass zukünftig – aus der Perspektive des Jahres 1991 betrachtet – keine sieben Servicegesellschaften gebraucht würden.[235]

Die Ausschreibung war aus Sicht des Landes Berlin ein wettbewerbsförderndes Instrument und die Chance, alternative Anbieter kennenzulernen. So konnten die auf dem Markt üblichen bzw. erzielbaren Preise, Leistungsprofile und Qualitätsstandards mit den bisherigen Kosten und dem Leistungsumfang der Servicegesellschaften verglichen werden. Der Konkurrenzdruck von Ausschreibungsverfahren kann auch die Einführung von Innovationen fördern.

Die Fachabteilung verfügte über umfangreiche praktische Erfahrungen mit der Beauftragung externer Dienstleister im Rahmen der Programmumsetzung. Dies eröffnete ihr fundierte und vielfältige Vergleichsmöglichkeiten, um die Seriosität, die Plausibilität und die Angemessenheit der Angebote in Bezug auf den angebotenen Leistungsumfang, die vorgeschlagene Art und Weise des Vorgehens und die angesetzte Vergütung der Leistungen bzw. einzelner Bestandteile sachgerecht beurteilen zu können. Entsprechend der üblichen Kriterien bei öffentlichen Ausschreibungen wurden die eingegangenen Angebote nach ihrem Kosten-Leistungs-Verhältnis bewertet. Das

[235] Mit der tatsächlichen Reduzierung der Anzahl der Servicegesellschaften wurde diese Erwartung bestätigt.

in diesem Sinn wirtschaftlichste Angebot – nicht notwendig das billigste! – erhielt den Zuschlag. Bei der inhaltlichen Bewertung spielten Aspekte wie Kompetenz und Erfahrungshintergrund der Bieter sowie Qualität, Umfang und Differenziertheit der angebotenen Dienstleistungen eine wichtige Rolle.

7.5.2 ARGE Servicegesellschaften

Bei dem umfangreichen, vielfältigen und teilweise spezifischen Aufgabenprofil, das der Ausschreibung zugrunde lag, fiel der 10-jährige Erfahrungsvorsprung der Servicegesellschaften besonders ins Gewicht. Dabei spielten die Qualifikation der Mitarbeiter, die vorhandenen Förderdatenbanken, die bestehenden Netzwerke mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren und Trägern auf Landes- und Bezirksebene, die eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Programmumsetzung und Beratungstätigkeit sind, sowie das fachliche und lokale Know-how eine besondere Rolle.

Derartige First-Mover-Vorteile sind keine Besonderheit der Berliner Ausschreibungssituation. Bereits etablierte Anbieter haben aufgrund ihrer vorhandenen Organisationsinfrastruktur, ihrer nachgewiesenen Eignung und technischen und finanziellen Leistungsfähigkeit, ihrer Kenntnisse des lokalen Kontextes und ihrer Kundennähe einen Vorsprung gegenüber neuen Wettbewerbern.[236] Marktfremde Wettbewerber, ohne den konkreten Erfahrungs- und Wissenshintergrund der Programmumsetzung im Berliner Setting, sind beim Verständnis der Ausschreibung(sanforderungen und -inhalte) und der Ausarbeitung der Angebote im Nachteil, z. B. weil sie die bisherigen Programmverfahren, die damit verbundenen Kostenumfänge und bestehende Verbesserungsvorschläge nicht so gut einschätzen können wie die bisherigen Dienstleister.

Da es sich bei der ARGE zudem um einen Zusammenschluss der verbliebenen drei Servicegesellschaften handelte, kamen Verbund- und Synergievorteile hinzu. Mit der Erteilung des Zuschlags an die ARGE wurde die bisherige Aufgabenorganisation und Verantwortungsteilung fortgeführt. Die Finanzierung auf Grundlage eines Leistungs-

[236] Vgl. Cox 2003.

vertrages blieb bestehen. Das erworbene inhaltliche und technische Know-how konnten weiterhin genutzt werden. Die ARGE war für die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme in ganz Berlin zuständig. Die vor der Ausschreibung bereits geltende regionale Zuordnung der drei Servicegesellschaften wurde fortgesetzt, d. h., jede Servicegesellschaft blieb weiterhin für „ihre“ Bezirke zuständig.

Die Fachaufsicht lag weiterhin bei der Senatsverwaltung. Der Fachabteilung erleichterte der Zusammenschluss die Koordination der Programmumsetzung. Sie hatte fortan mit der ARGE nur noch einen Ansprechpartner und musste nicht mehr mit jeder Servicegesellschaft einzeln verhandeln. Das ließ eine Vereinfachung der Abläufe und die Senkung der Transaktionskosten erwarten.

Die ARGE-Bildung bedeutete zunächst eine Verminderung der Wettbewerbssituation zwischen den Servicegesellschaften und die Sicherstellung des Auftrags für die drei Einzelunternehmen. Ein offener Qualitäts- und Preiswettbewerb zwischen den bisher eigenständig arbeitenden drei Servicegesellschaften im Rahmen der Ausschreibung wurde vermieden. Der ARGE-Auftrag bezog sich auf ganz Berlin, sodass keine weiteren Dienstleister im Aufgabenbereich der Servicegesellschaften für die Senatsverwaltung tätig waren. Der Berliner *Markt* blieb somit weiterhin auf die bisherigen Anbieter beschränkt. Allerdings beinhaltete die ARGE-Beauftragung zugleich, dass weiterhin drei Dienstleister in dem Aufgabenfeld tätig waren. Damit standen für die zukünftige Vergabe von Aufträgen weiterhin drei kompetente, in die regionalen Kontextbedingungen eingearbeitete Wettbewerber zu Verfügung.

Die Gründung der ARGE Servicegesellschaften lässt drei zukünftige Entwicklungsoptionen zu:

1. Die ARGE führt zur Bildung eines gemeinsamen Unternehmens, wodurch die ehemaligen Wettbewerber unter dem Dach einer Gesellschaft zusammengeführt würden. Dieses Unternehmen wäre der dominierende arbeitsmarktpolitische Dienstleister im Land Berlin. Das Risiko der bilateralen Abhängigkeit für den Senat würde sich erhöhen, die Transaktionskosten der Zusammenarbeit zwischen der Fachabteilung und dem einzig verbliebenen Dienstleister würden

sinken, weitere Effizienzgewinne durch eine stärkere Standardisierung der Leistungen und Verfahren wären möglich.

2. Die ARGE wird nach Erfüllung des Auftrages aufgelöst und die vormaligen Partner geben bei der nächsten Ausschreibung des Aufgabenprofils der Servicegesellschaften getrennte Angebote ab. Bei dieser Konstellation würde sich der Wettbewerbsdruck zwischen den drei Servicegesellschaften stark erhöhen und dies würde bei den unterlegenen Bietern zu einem massiven Rückgang der Aktivitäten in der Berliner Arbeitsmarktpolitik führen.

3. Die ARGE bleibt bestehen und beteiligt sich in dieser Form an der nächsten Ausschreibung des Servicegesellschaftsauftrags. Unter diesen Voraussetzungen stellt sich die Frage, ob damit „alles beim Alten bleibt“ oder welche Möglichkeiten dem Senat im Rahmen der Ausschreibungskonzeption bleiben, um den Kosten- oder Qualitätswettbewerb zu erhöhen.

8 Alternative Ausschreibungsmodelle

8.1 Gestaltung von Ausschreibungen

Die staatlichen Akteure nehmen durch die Gestaltung von Ausschreibungen erheblichen Einfluss auf die Konzeption und die institutionellen Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung. Im Fall der Berliner Arbeitsmarktpolitik sind in diesem Zusammenhang die Optionen zu diskutieren, wie durch eine entsprechende Ausrichtung des Verfahrens die Wettbewerbsintensität gesteigert oder auch die Markteintrittshürden für Neuanbieter gesenkt werden könnten. Eine denkbare Variante wäre beispielsweise die Auftragsvergabe pro Bezirk oder für bestimmte Bezirksverbünde statt einer landesweiten Ausschreibung. Die Servicegesellschaften müssten in diesem Fall gegeneinander um Bezirksaufträge bieten Dies würde den Konkurrenzdruck bei der Angebotserstellung und der späteren Aufgabenerledigung erhöhen; es sei denn, die ARGE Servicegesellschaften würde auch bei dieser Konstellation gemeinsame Angebote abgeben.

Ob die Organisation bezirksbezogener Ausschreibungen und die Aufteilung des Dienstleistungsauftrages der Servicegesellschaften auf einzelne Bezirke[237] ökonomisch und fachlich sinnvoll sein würde, ist eine andere Frage. Zweifelsohne eignen sich nicht alle Bestandteile des Aufgabenspektrums der Servicegesellschaften für eine bezirksbezogene Ausschreibung. Wenn die Senatsverwaltung einzelne Förderprogramme in ganz Berlin umsetzt, so hat sie ein wohlbegründetes Interesse, die damit zusammenhängenden Aufgaben auf möglichst wenige Dienstleister zu beschränken. Auf diese Weise kann ein landesweiter Standard für die operativen Abläufe und Verfahren durchgesetzt werden. Das senkt die Produktions- und Transaktionskosten sowohl beim Auftraggeber als auch beim Auftragnehmer und erleichtert die Koordination und Fachaufsicht.

Unter diesem Aspekt bestünde eine weitere Variante in einer getrennten Ausschreibung einzelner Aufgaben, die bislang im Profil der Servicegesellschaften gebündelt werden. Infrage kämen beispielsweise der Bereich der Politikberatung oder die Entwicklung und Administration einer Datenbank für die IT-gestützte Umsetzung aller

[237] Vgl. Benz 2004b, Heinelt 2004, Fürst 2004 zur regionalen und lokalen Governance bzw. zur Governance in Mehrebenensystemen.

arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme der Senatsverwaltung. Im Vergleich zum umgesetzten Modell des landesweiten Verfahrens würde sich dabei die Anzahl der Ausschreibungen erhöhen: Pro Teilaufgabe wäre eine Ausschreibung zu organisieren.

8.2 Ausschreibungsorganisation und Transaktionskosten

Cox stellt den ökonomischen Sinn von Ausschreibungen bei (zu) hohen Transaktionskosten generell infrage[238]:

> Ausschreibungen verursachen hohe Transaktionskosten. Transaktionskosten entstehen nicht nur im Vorfeld der Ausschreibung und beim Ausschreibungsverfahren, sondern auch im Hinblick auf die Verträge (Vertragsanbahnungskosten, Vertragsabschlusskosten, laufende Kontrollkosten der Vertragserfüllung, ggf. Kosten bei Vertragsstreitigkeiten). […] Je höher die Transaktionskosten sind, desto mehr können Kostensenkungseffekte, die durch die Ausschreibung erreicht werden sollen, konterkariert werden. (Cox 2003: 55 f.)

Die Bewertung der Erhöhung von Transaktionskosten betrifft sowohl die ausschreibende Verwaltung als auch die Bieter,

> letztere unterteilt in Gewinner und Verlierer der Auswahl. Betriebswirtschaftliche Transaktionskosten entstehen allen drei Arten Beteiligter teils in ihren Betrieben (‚innerbetriebliche Transaktionskosten'), teils aus ihren Interaktionen (‚zwischenbetriebliche Transaktionskosten'). Diese wie jene sind von beteiligten Institutionen (Betrieben, Gemeinwesen) zu tragen. (Oettle 2003: 131)

Beide vorgeschlagenen Ausschreibungsvarianten – die jeweils einzelne Ausschreibung des kompletten Aufgabenpaktes für die zwölf Berliner Bezirke oder für Bezirksverbünde (beispielsweise orientiert an den Berliner Agenturbezirken), als auch die gesonderte Ausschreibung von Aufgabenmodulen – würden die Transaktionskosten für die Vorbereitung und Umsetzung im Vergleich zu einer landesweiten Vergabe erhöhen.

[238] Cox 2003 bezieht sich auf die Initiative der Europäischen Kommission zur Ausschreibungspflicht bei öffentlichen Dienstleistungskonzessionen.

8.2.1 Bezirksbezogene Ausschreibung

Für die Senatsverwaltung, die Berliner Bezirke, die Servicegesellschaften und andere Bieter hat die bezirksbezogene Einzelausschreibung eine Erhöhung der Transaktionskosten zur Folge. Die benannten Ausschreibungsetappen von der Vorbereitung bis hin zur Auswertung der Angebote und den anschließenden Vertragsarbeiten sind zwölfmal durchzuführen. Trotz zu erwartender Synergieeffekte ist der Aufwand bei allen Beteiligten höher als bei einem landesweiten Verfahren.

Ob die möglichen Effizienzgewinne aufgrund der höheren Wettbewerbsintensität in Bezug auf die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Angebote die genannten Kostennachteile aufwiegen, hängt auch von den Ausschreibungsinhalten ab. Sollten für die einzelnen Bezirke bzw. Bezirksverbünde unterschiedliche Aufgabenprofile ausgeschrieben werden, müssen jeweils spezifische Angebote erarbeitet werden. Das steigert die Transaktionskosten weiter. Wenn hingegen die ausgeschriebenen Dienstleistungen in den verschiedenen Vergabeverfahren identisch sind, können die Bieter ein „Standardangebot“ einreichen. Das würde die Transaktionskosten zumindest für die Angebotserstellung senken, der Nutzen des Qualitätswettbewerbs der bezirksbezogenen Vergabe wäre damit allerdings geschmälert. Die bezirklichen Einzelangebote eines Bieters würden sich in Preis, Leistungsumfang und Qualität, wenn überhaupt, nur geringfügig voneinander unterscheiden.

8.2.2 Ausschreibung von Teilaufgaben bzw. Aufgabenmodulen

Auch die Ausschreibung von einzelnen Modulen aus dem Aufgabenprofil der Servicegesellschaften, die bislang gebündelt vergeben wurden, erhöht auf Verwaltungs- und Bieterseite die Transaktionskosten. Der Erfolg und die fachliche Vertretbarkeit eines derartigen Vergabeverfahrens setzen voraus, dass die verbleibenden Auftragsvolumen und die Vertragslaufzeiten sowohl für eventuelle Bieter als auch für die öffentliche Seite in einem ökonomisch sinnvollen Verhältnis zu den erwartbaren Transaktionskosten stehen. Andernfalls würden derartige Ausschreibungen keine

neuen Wettbewerber auf den Berliner Markt locken, da – selbst im Falle eines Zuschlags – die Anlaufkosten der Aufgabenerledigung zu hoch wären.

8.2.3 Landesweite Ausschreibung

Im Vergleich zu den diskutierten Varianten hat das landesweite Vergabeverfahren einen Effizienzvorteil. Die Transaktionskosten für die Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibung, die Auswertung der eingegangenen Angebote und die Zuschlagserteilung seitens der Senatsverwaltung sind niedriger. Für die Bieter ist die Ausarbeitung eines Angebots für den Gesamtauftrag im Verhältnis zum Auftragsvolumen ökonomisch ebenfalls günstiger als eine bezirksbezogene Beteiligung oder die Erstellung von Einzelangeboten für Teilaufgaben.

Der Transaktionskostenvorteil gilt nicht nur vor, sondern auch nach Vertragsabschluss. Für die Fachabteilung verringert die landesweite Zusammenarbeit mit einer ARGE im Vergleich zur Beauftragung mehrerer Dienstleister den Verwaltungs-, Koordinierungs- und Kontrollaufwand. Bei dem externen Dritten entstehen durch die Übernahme der Umsetzungsverantwortung für ganz Berlin Synergie- und Effizienzgewinne, die sich erfahrungsgemäß günstig auf die Höhe der Produktionskosten („economies of scale“) auswirken. Dieser Effekt bleibt bei der Vergabe kleinteiliger, spezifischer Einzelaufträge aus.

Des Weiteren erhöht sich aus fachpolitischer und governance-theoretischer Sicht mit steigender Anzahl von Akteuren bzw. Dienstleistern sowie der zunehmenden Pluralisierung und Differenzierung der Verantwortungsteilung das Risiko von Effektivitätsverlusten und Kooperationsdefiziten zwischen den beteiligten Akteuren. Daher ziehen es öffentliche Auftraggeber in der Regel vor, die Anzahl der privaten Dienstleister, mit denen sie in einem spezifischen Aufgabenfeld zusammenarbeiten, zu begrenzen. Für die Senatsverwaltung und andere arbeitsmarktpolitische Akteure bedeutet die Beauftragung eines Generaldienstleisters höhere Transparenz und geringere Transaktions- und Produktionskosten in der Zusammenarbeit.

Ökonomisch negative Effekte sind mittelfristig zu erwarten, wenn der öffentliche Auftraggeber in Abhängigkeit von einem Dienstleister gerät, weil dieser durch ein Alleinstellungsmerkmal eine Exklusivposition besetzt. Ob allerdings der Bereich der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme derart spezifische technologische oder fachliche Voraussetzungen beinhaltet, dass es für die öffentliche Seite zu virulenten Kompetenzabhängigkeiten kommen kann, darf bezweifelt werden. Kurzfristig wäre es zwar unwahrscheinlich, für das relativ komplexe Aufgabenprofil der Servicegesellschaften einen gleichwertigen Ersatz zu finden, mittelfristig würden sich jedoch in jedem Fall Alternativanbieter mit entsprechendem Erfahrungshintergrund finden, die bereit wären und über die notwendige fachliche Kompetenz verfügen würden, sich in den Berliner Kontext einzuarbeiten.

8.3 Senkung von Transaktionskosten

Um eine Bewertung vornehmen zu können, ob die bezirkliche Einzelausschreibung oder die gesonderte Ausschreibung von Aufgabenmodulen ökonomisch sinnvoller wäre, sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Höhe der verwaltungsinternen Transaktionskosten beim landesweiten Ausschreibungsverfahren im Vergleich zu den zu erwartenden Kosten in den Bezirken und der Senatsverwaltung bei einem bezirksbezogenen Einzelverfahren,
- Ausschreibungsinhalte und Auftragsvolumina der Einzelausschreibungen,
- Verhältnis des Auftragsvolumens zu den Transaktionskosten, die beim Bieter entstehen,
- Entwicklung der Transaktionskosten im Zuge der Vergabe an mehrere Dienstleister (bezirksbezogen oder nach Teilaufgaben).

Sollte sich im Rahmen der Analyse ergeben, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer gewählten Ausschreibungsform ökonomisch ungünstig ist, existieren verschiedene Strategien zur Senkung der Transaktionskosten. So wird die Variante der bezirksbezogenen Ausschreibung für die Anbieter kostengünstiger und attraktiver, wenn

neuartige bezirksspezifische Aufgaben, die über das bisherige Spektrum der Servicegesellschaften hinausgehen, integriert werden. In diesem Fall würde sich das Leistungsprofil ausdifferenzieren, was mit einem entsprechenden zukünftigen Innovationspotenzial verbunden wäre. Berlinweit würde sogar das zu vergebende Auftragsvolumen steigen.

Die Verlängerung der potenziellen Vertragslaufzeit führt ebenfalls zu einer proportionalen Reduzierung der Transaktionskosten, da diese das ausgeschriebene Auftragsvolumen erhöht. Hierbei wäre im Sinne des Risikomanagements zu ermitteln, welche maximale Vertragsdauer aufgrund der gebotenen Offenheit zukünftiger Aufgabenanforderungen für den Senat vertretbar ist. Bei kurzen Vertragslaufzeiten fallen die Transaktionskosten wiederum stärker ins Gewicht als bei mehrjähriger Auftragsvergabe.[239]

Die Ausschreibung von Teilaufgaben ist hinsichtlich der Transaktionskosten nur sinnvoll, wenn die Volumen und die Laufzeit der einzelnen Aufträge eine Beteiligung für die Bieter ökonomisch sinnvoll machen. Hier ist die Marktkenntnis des staatlichen Auftraggebers gefragt, um für eine tragfähige Gestaltung der Ausschreibung zu sorgen.

8.4 Förderung der Beteiligungschancen im Ausschreibungsverfahren

8.4.1 Empfehlungen aus der Theorie

Der Erfolg von Ausschreibungsverfahren hängt von der Erfüllung wettbewerbsförderlicher Voraussetzungen ab. Dazu zählen insbesondere „eine ausreichende Anzahl bzw. Mindestanzahl von Anbietern, damit ein entsprechender Wettbewerbsdruck entsteht“ (Cox 2003: 54). Der Zuschnitt der zu vergebenden Aufgaben bzw. Leistungen hat erheblichen Einfluss auf die Attraktivität für Bieter. Hier kommt der ausschreibenden staatlichen Einrichtung die Gestaltungsverantwortung zu, die Stimulation des Wettbewerbs und die Förderung der Entstehung einer Bietervielfalt bzw. eines Anbie-

[239] Vgl. Cox 2003.

termarktes durch eine anreizkompatible Konzeption der Ausschreibungsinhalte zu forcieren.

Eine Möglichkeit besteht in der Vereinfachung des Ausschreibungsverfahrens. Die OECD weist darauf hin, dass

> Contracting out is part of the procurement function. It should be recognised that participating in the bidding process involves substantial time and resources on the part of the bidders. To the extent that this process can be simplified and shortened, a greater number of valid bidders are likely to participate. (OECD, February 1997, item „Foster Competitive Markets).

Die OECD nennt in Bezug auf das Contracting-out von öffentlichen Dienstleistungen u. a. zwei Erfolgsbedingungen:

- This relates especially to the scope and duration of contracts. At either extreme, contracts may be so small and short that they do not stimulate interest, or so large and lengthy that only the largest supplier can participate. Consideration should therefore be given to bundling various services into attractive 'packages' that can be contracted out as a single activity, or, conversely, splitting an activity among more than one contractor in order to foster competition. A judgement has to made each time, but it should explicitly take account of its competitive impact.
- Avoiding over-specification in contracts [und Ausschreibungen, Anm. d. Verf.] is also important for fostering competitive markets. If the objective is specified, rather than the operational aspects of an activity, the market may be encouraged to develop its own proposals and solutions. (OECD, February 1997, item „Foster Competitive Markets")

Auch Williamson weist auf die negativen Folgen der Ausschreibung übermäßig spezifischer Leistungen hin, für die nur wenige Dienstleister in Betracht kommen. Die zu geringe Anbieterzahl verkehrt den erwarteten Qualitäts-, Effektivitäts- und Effizienzvorteil des Ausschreibungswettbewerbes in diesem Fall in eine bilaterale Abhängigkeit zwischen dem Auftraggeber und den externen Dienstleistern – mit den bekannten Risiken:

> Specialized procurement is often beset by asset specificity (whence small numbers competition/bilateral dependency obtain) and is more apt to be politicized. (Williamson 1999: 319)

In die gleiche Richtung weist die von Cox genannte Erfolgsbedingung der „Transparenz des Marktes und des Ausschreibungsobjekts“ (Cox 2003: 54). Wie das Vermeiden der „Über-Spezifizierung“ der Anforderungen, so erhöht auch die klare Definition der Aufgaben die Attraktivität einer Ausschreibung für Bieter, da dies das Kalkulationsrisiko vermindert und die Erstellung des Angebots erleichtert bzw. kostensenkend beschleunigt. Entsprechend verweist Cox darauf,

> dass das Ausschreibungsobjekt (die Dienstleistungskonzession, der öffentliche Auftrag) umfassend, klar, widerspruchsfrei und transparent hinsichtlich der verlangten Leistungen und der zu übernehmenden Pflichten umschrieben wird. Diese müssen in einem Leistungsverzeichnis und Pflichtenheft definiert sein. So muss in der Regel eine Ausschreibung Angaben in Bezug auf Quantität, Qualität, Leistungsentgelt[240], Zuschussbedarf, Art des Vertrags, Vertragsdauer und sonstige wichtige vertragsrelevante Merkmale enthalten. Dies ist im Hinblick auf eine optimale Information der potenziellen Bieter, aber auch im Hinblick auf den rationalen Nachvollzug der Entscheidung und auch als Grundlage für den Vertragstext notwendig. (Cox 2003: 55)

Das Argument, dass sich die Vereinfachung und Transparenz der Verfahren, die Senkung der Hürden für die Angebotsabgabe sowie die Vermeidung einer zu hohen Spezialisierung der Anforderungen günstig auf die Beteiligung von Anbietern auswirke, kann für die Praxis zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen führen.

8.4.2 Vereinfachung und Transparenz des Ausschreibungsverfahrens

8.4.2.1 Landesweite Ausschreibung

Für die landesweite Ausschreibung der arbeitsmarktpolitischen Umsetzungsaufgaben spricht in diesem Zusammenhang, dass der proportionale Aufwand für die Beteiligung geringer ist. Der ökonomische Mehrwert des Zuschlags ist höher.

Allerdings erfordert die Übernahme des komplexen Aufgabenprofils der Servicegesellschaften für das Land Berlin von dem potenziellen Dienstleister umfassende Kompetenzen, qualifiziertes Personal und eine entsprechende Organisationsinfra-

[240] Die Höhe des Leistungsentgelts wird bei der Ausschreibung der Umsetzungsaufgaben oder der fachlichen Begleitung arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme im Ausschreibungstext nicht genannt. Das wettbewerbliche Verfahren dient ja gerade dazu, das wirtschaftlichste Angebot zu finden.

struktur bis hin zu einer Programmdatenbank, durch die eine IT-gestützte Programmumsetzung und Treugutverwaltung inklusive Monitoring und Controlling gewährleistet werden kann. Bieter ohne Vorerfahrungen und bereits getätigte Investitionen in diesem Aufgabenbereich haben aufgrund dieser Voraussetzungen lediglich eine geringe Chance auf eine erfolgreiche Ausschreibungsbeteiligung. Entweder können sie die notwendige Qualität nicht glaubhaft zusichern oder die veranschlagten Kosten sind infolge der notwendigen Einstiegsinvestitionen nicht konkurrenzfähig oder der Zeitverzug zur Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen der Aufgabenerledigung ist zu hoch.

Die landesweite Ausschreibung stärkt die Marktposition der etablierten Servicegesellschaften gegenüber neuen Wettbewerbern, da sie den Nachweis der Eignung, der organisationalen, fachlichen und technischen sowie der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit[241] und zudem eine auf den Berliner Kontext bezogene Referenzliste erbringen können.

8.4.2.2 Ausschreibung von Teilaufgaben

Die Ausschreibung von Teilaufgaben würde vermutlich neue Wettbewerber anziehen, die sich auf bestimmte Kompetenzbereiche spezialisiert haben, aber das gesamte bisherige Aufgabenprofil der Servicegesellschaften nicht abdecken können. Die Transparenz des Verfahrens wäre durch die Konzentration auf Teilbereiche ebenfalls erhöht. Dadurch würden die Einstiegshürden für neue Organisationen sinken und die Anzahl der infrage kommende Bieter könnte erweitert werden.

8.4.2.3 Bezirksbezogene Ausschreibung

Bei dieser Vorgehensweise macht die regionale Begrenzung des Verfahrens den Einstieg für neue Bieter auf dem Berliner Markt weniger risikoreich und folglich realis-

[241] Vgl. Europäische Kommission, Öffentliches Auftragswesen in der Europäischen Union, Leitfaden zu den Gemeinschaftsvorschriften über öffentliche Dienstleistungsaufträge zur Richtlinie 92/50/EWG.

tischer. Anders als bei der Ausschreibung von Teilaufgaben wäre dennoch die Übernahme des komplexen Aufgabenfeldes, wenn auch nur bezirksbezogen, notwendig. Dies stellt noch immer hohe Anforderungen an die Kompetenz des Dienstleisters.

8.4.3 Vertragsdauer und Auftragsvolumen

Der Praxiserfolg von Ausschreibungsverfahren ist eng mit der Schaffung anreizkompatibler Bedingungen verknüpft. In Bezug auf die in Aussicht gestellte Vertragsdauer und das Auftragsvolumen ist die Gesamtberliner Lösung im Vergleich der drei Varianten aus Sicht der Bieter ökonomisch am attraktivsten.
Allerdings ist darauf hinzuweisen, wie bereits im Zusammenhang mit der Definition des Ausschreibungsgegenstands diskutiert wurde, dass es für kleine Organisationen und neue Wettbewerber bei einem niedrigen Auftragsvolumen oder einer Vergabe von Teilaufgaben leichter ist, die notwendige Organisationsinfrastruktur, Eignung und Leistungsfähigkeit glaubhaft nachzuweisen.

8.4.4 Spezifizierung der ausgeschriebenen Aufgaben

Eine weitere von der OECD formulierte Erfolgsbedingung betrifft den Grad der Spezifizierung der ausgeschriebenen Aufgabe. Die OECD empfiehlt, lediglich die Ziele der Aktivitäten zu spezifizieren und die operativen Abläufe offenzulassen sowie generell eine exklusiv wirkende Spezifizierung der Aufgaben zu vermeiden. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, wird erwartet, dass der Bieterwettbewerb unterschiedliche und innovative Lösungen für die Aufgabenerledigung hervorbringt.

8.4.4.1 Rechtliche Regelungen und Verfahren

Bei der Umsetzung öffentlicher Förderprogramme und der Treugutverwaltung sind die allgemeingültigen Rechts- und Verfahrensvorschriften einzuhalten, die z. B. durch die Landeshaushaltsordnung, das Zuwendungsrecht, das Verwaltungsverfahrensrecht oder durch EU-Verordnungen vorgegeben werden. Diese stellen ein sehr kom-

plexes und hoch spezialisiertes Regelwerk dar, das die Art und Weise der Aufgabenerledigung in starken Maß vorgibt. In diesem Bereich ist eine Senkung der Anforderungen, sozusagen eine Ent-Spezifizierung der ausgeschriebenen Leistung, rechtlich nicht zulässig.

8.4.4.2 IT-basierte Programmumsetzung

Der technologische Standard einer datenbankgestützten Programmumsetzung und Treugutverwaltung ist inzwischen selbstverständlich. Die Anforderung, webbasierte Online-Module anzubieten, welche die Beantragung, Abrechnung und das Controlling von Fördermaßnahmen über das Internet ermöglichen, wird diese Entwicklung weiter vorantreiben bzw. ist bereits in aktuellen Ausschreibungen verschiedener Bundesministerien vorgegeben.[242]

Die Programmdatenbanken müssen eine Abwicklung entsprechend den Verfahrensvorschriften gewährleisten. Auch in diesem Bereich des Aufgabengebietes können die rechtlichen Vorgaben und die am Markt geltenden Qualitätsstandards nicht einfach zugunsten einer Vereinfachung aufgehoben werden.

8.4.4.3 Gestaltbare Aufgabenbestandteile

Im Bereich der fachlichen Begleitung und Beratung, der Öffentlichkeitsarbeit oder der Veranstaltungskonzeption besteht für den Dienstleister Spielraum für die Entwicklung innovativer Konzepte. In diesem Bereich können sich Ausschreibungstexte auf die Nennung von Zielen beschränken, z. B. die geforderte Anzahl von Veranstaltungen, ohne die Art der Umsetzung vorzuschreiben, sodass die gewünschten Innovationen und ein Qualitätswettbewerb bei der Angebotserstellung entstehen.

[242] Vgl. die Ausschreibung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Technischen Hilfe des Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2008–2015.

8.5 Bewertung der Ausschreibungsvarianten

8.5.1 Landesweite Ausschreibung

Neben den bereits diskutierten Vorteilen erleichtert die landesweite Beauftragung eines Dienstleisters bzw. der ARGE Servicegesellschaften die Durchsetzung einheitlicher Preise und Standards der Aufgabenerledigung. Das flächendeckende Angebot stellt für ganz Berlin in Umfang und Qualität vergleichbare Leistungen sicher. Die Senatsverwaltung kontrolliert im Rahmen der Fachaufsicht und der generellen Koordination der Servicegesellschaften die wechselseitige Anpassung bzw. Einhaltung der allgemein vereinbarten Regeln und Verfahren. Die leistungsvertragliche Finanzierung bestimmt bezirksunabhängige Produktpreise und eine Beratungspauschale.

Ein klarer Nachteil besteht bei diesem Modell im Vergleich zu den diskutierten Varianten in Bezug auf die geringere Wettbewerbsintensität insbesondere nach Auftragserteilung. Die Einschätzung, ob die klaren Vorteile den schwächeren Konkurrenzdruck aufwiegen, erfordert eine Abwägung ökonomischer und fachpolitischer Gesichtspunkte. Wenn die Senatsverwaltung der Ansicht wäre, dass die Berliner Arbeitsmarktpolitik inhaltlich oder bezüglich des Modus ihrer Umsetzung hinter der bundesweiten oder europäischen Entwicklung zurückgeblieben sei und daher ein Innovationsschub gewünscht wäre, sollten die alternativen Ausschreibungsmodelle geprüft und eventuell in einem gut abgrenzbaren Teilgebiet erprobt werden. Neue fachliche Inputs könnten beispielsweise durch eine gesonderte Vergabe der politischen Beratungstätigkeiten gezielt gefördert werden.

8.5.2 Bezirksbezogene Ausschreibung

Bei Beachtung der genannten Erfolgsbedingungen würde die bezirksbezogene Ausschreibung die Wettbewerbsintensität zwischen den Bietern und insbesondere die Chancen auf eine erfolgreiche Beteiligung von Neuanbietern erhöhen. Dies gilt sowohl für den Prozess der Auftragsvergabe als auch für die nachfolgende Aufgabenerledigung. Unter der Voraussetzung, dass im Rahmen der Vergabe eine ausreichende Anzahl unterschiedlicher Dienstleister beauftragt würde, könnten Leistungs-, Qualitäts- und Kostenvergleiche zwischen den Angeboten wichtige Informationen für

zukünftige Ausschreibungen und für die Optimierung der Aufgabenerledigung liefern. Hierzu wäre es sinnvoll, Benchmarks zu vereinbaren und diese zu veröffentlichen bzw. sie zumindest im Kreis der verantwortlichen Akteure auf Bezirks- und Landesebene zu kommunizieren.

Der bezirksbezogene Qualitäts- und Kostenvergleich verschiedener Dienstleister wäre unter Wettbewerbsgesichtspunkten positiv zu bewerten, beinhaltet aber politische bzw. legitimatorische und vergaberechtliche Risiken. Sollte eine Vergabe nach Bezirken oder Bezirksverbünden zu unterschiedlichen Preisen für identische Dienstleistungen führen, ließen sich derartige Preisdifferenzen politisch kaum vertreten. Wenn die höheren Vergütungen eines Dienstleisters zugleich zu einem Qualitätsvorteil führen würden, beispielsweise zu erhöhten Integrationserfolgen im Rahmen eines Landesprogramms, würde dies aus Sicht der Kunden und der gebotenen Einheitlichkeit öffentlicher Angebote zu Recht kritisiert werden. Die Chancen auf eine erfolgreiche Integration wären in Berlin regional ungleich verteilt und wohnortabhängig. Was aus ökonomischer und politischer Sicht also gewünscht ist – ein Preis- und Qualitätswettbewerb –, müsste so konzipiert werden, dass es mit den besonderen Legitimationsanforderungen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen vereinbar wäre.

Ein weiteres Risiko des bezirklichen Ausschreibungsverfahrens betrifft die erhoffte Dienstleistervielfalt. Sollten die Bezirke nahezu identische Aufgabeninhalte ausschreiben und sich die potenziellen Bieter, z. B. die bisherigen drei Servicegesellschaften, an jeder dieser Ausschreibungen beteiligen, so könnte es sein, dass sich ein dominierender Bieter herauskristallisiert, der in der Mehrheit der Bezirke den Zuschlag erhält. Dieser könnte sich im Verlauf der Aufgabenerledigung aufgrund des größten finanziellen Spielraums und der entstehenden Synergieeffekte eine marktbeherrschende Stellung erarbeiten. So wäre er bei jeder weiteren Ausschreibung im Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern. Mittelfristig – in Abhängigkeit von den Vertragslaufzeiten – könnte sich die Zahl der Dienstleister im Vergleich zur ARGE-Lösung, die nach wie vor drei Servicegesellschaften beinhaltet, also weiter minimieren. Allerdings ist im Bereich der Umsetzung von Förderprogrammen nicht zu erwarten, dass eine virulente Abhängigkeit des öffentlichen Auftraggebers von einem dominierenden Anbieter entsteht. Die Aufgaben in diesem Bereich sind so „normal“ geworden, dass trotz allem Alternativen existieren.

Vergleich der Eigenschaften und der institutionellen Anreize der Ausschreibungsvarianten			
Bewertung	**Landesweite Ausschreibung**	**Bezirksbezogene Ausschreibung**	**Ausschreibung von Teilaufgaben**
Wettbewerbsintensität a) Ausschreibung b) Aufgabenerledigung	+- -	+ +	+ +-
Attraktivität für neue Anbieter	+-	+	+
Innovationsanreize	+-	+	+
Höhe der Transaktionskosten bei der Senatsverwaltung a) Ausschreibung b) Aufgabenerledigung	- -	+ +	+ +
Höhe der Transaktionskosten bei den Bietern im Verhältnis zum Auftragsvolumen a) Ausschreibung b) Aufgabenerledigung	- -	+ +	+ +
Höhe der Produktionskosten („economies of scale“)	-	+-	+-
Transparenz der ausgeschriebenen Aufgaben	+-	+-	+
Chancen	1) Landesweit einheitliche Qualitäts- und Verfahrensstandards, 2) Landesweit einheitliche Preise, 3) Niedrige Transaktions- und Produktionskosten, 4) Koordinations- und Kontrollvorteile	1) Neue Dienstleister, 2) Innovationsschub, 3) Ideen- und Qualitätswettbewerb zwischen Bezirken/Bezirksverbünden 4) Stärkere sozialräumliche Orientierung der Landesarbeitsmarktpolitik	1) Neue Dienstleister, 2) Spezialisten für spezifische Teilaufgaben, 3) Innovationsschub
Risiken	1) Dominanz der bisherigen Dienstleister, was aber auch Kontinuität und die Weiterentwicklung der Kompetenzen und Kooperationsbeziehungen beinhaltet, 2) Innovationsdefizit, 3) Geringer Wettbewerb, 4) Mangelnde Bietervielfalt	1) Erhöhung der Produktions- u. Transaktionskosten, 2) Koordinations- und Kontrolldefizite, 3) Ökonomisch unattraktive Ausschreibungen, was zu mangelnder Beteiligung und Dominanz einzelner Dienstleister führt	1) Erhöhung von Produktions- u. Transaktionskosten, 2) Koordinations- und Kontrolldefizite, 3) Ökonomisch unattraktive Ausschreibungen, was zu mangelnder Bietervielfalt führt

+ : hoch - : niedrig +- : mittlere Ausprägung

Eventuell erhöht sich bei den Vergabeverfahren nach Bezirken oder Bezirksverbünden das Klagerisiko durch unterlegene Bieter. Sollten bei inhaltsgleichen Ausschreibungen unterschiedliche Dienstleister den Zuschlag erhalten, wäre es begründungsbedürftig, weshalb bei nahezu identischen Bedingungen und Auswahlkriterien die Angebote unterschiedlich bewertet werden. Die Erfolgsaussicht von Einsprüchen kann durch die Einbeziehung von bezirksbezogenen Zusatzaufgaben und durch eine entsprechende Gestaltung des Bewertungsverfahrens gemindert werden. Cox weist darauf hin, dass „mehrdimensionale Entscheidungs- und Zuschlagskriterien“ (Cox 2003: 54) zu einer gewissen Offenheit der Angebotsbewertung führen.

> Bei diesem Ausschreibungsverfahren gibt es keine eindeutige (quantitative) Lösung, sondern es existieren Entscheidungsspielräume bei der Auswahl des günstigsten Bieters. (Cox 2003: 55)[243]

Die entstehenden Transaktionskosten liegen im bezirksbezogenen Ausschreibungsverfahren vor und nach Vertragsabschluss eindeutig höher als bei der landesweiten Variante; sowohl beim Auftraggeber als auch bei den potenziellen Bietern. Der Prozess der Ausschreibungsvorbereitung, -organisation und -durchführung wäre für die Fachabteilung umfangreicher. Die Bewertung der eingehenden Angebote wäre inhaltlich und zeitlich aufwendig. Für die Wettbewerber würde die bezirksbezogene Angebotserstellung den Recherche- und Bearbeitungsaufwand erhöhen. Sollte die Zuschlagserteilung an eine größere Anzahl von Dienstleistern erfolgen, würden sich die Transaktions- und vermutlich auch Produktionskosten im Rahmen der Aufgabenerfüllung ebenfalls erhöhen.

Die genannten fachpolitischen Nachteile und Effizienzeinbußen machen diese Variante wenig plausibel. Sollte die Senatsverwaltung die Absicht haben, den Wettbewerb unter den Dienstleistern im Aufgabenfeld der Servicegesellschaften zu intensivieren und weiterhin mehrere Anbieter auf dem Berliner Markt zu halten, so bietet sie dennoch Gestaltungsspielraum, um attraktive Ausschreibungsinhalte zu entwickeln.

[243] Die Verfahren vor der Vergabekammer verursachen selbst im Fall einer Bestätigung des Zuschlags einen bisweilen sehr verspäteten Beginn der Programmumsetzung. Eine erfolgreiche Klage führt in der Regel zur Wiederholung der Ausschreibung inklusive der damit zusammenhängenden Zeitverzögerung und der Erhöhung der Transaktionskosten. Die bezirkliche Ausschreibung inhaltsgleicher Aufgabeninhalte lädt im Fall einer ungleichen Zuschlagserteilung geradezu zum Widerspruch der unterlegenen Bieter ein, es sei denn, man berücksichtigt die genannten Vorsichtsmaßregeln.

Es gibt Bereiche, bei denen die Vergabe nach Bezirken oder Bezirksverbünden sinnvoll ist. Beispielsweise, wenn es um die Initiierung eines „Wettstreits um die besten Konzepte“ innerhalb Berlins geht oder wenn der lokale Ansatz gestärkt werden soll. Beide Fälle beträfen nicht die landesweite standardisierte Umsetzung eines Förderprogramms, sondern die Entwicklung innovativer, kontextspezifischer Modellvorhaben. In diesem Zusammenhang wäre tatsächlich die Definition eines fachpolitischen Zieles als Ausschreibungsinhalt bzw. die Organisation eines Ideenwettbewerbes[244] möglich, z. B. zum Thema Förderung der Integration von Langzeitarbeitslosen oder von jungen Arbeitsuchenden mit Migrationshintergrund in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Bieter wären dann aufgefordert, innovative Konzepte und Umsetzungsstrategien zu entwickeln. Konzeptionell könnte dadurch die Idee sozial-räumlicher Problemlösungs- und Entwicklungsstrategien gestärkt werden.

8.5.3 Ausschreibung von Teilaufgaben

8.5.3.1 Entwicklung von Programmdatenbanken

Die gesonderte Ausschreibung von Teilaufgaben aus dem bisherigen Verantwortungsbereich der Servicegesellschaften bietet hinsichtlich der Erhöhung der Wettbewerbsintensität und der Attraktivität für neue Anbieter Vorteile gegenüber der Ausschreibung des Gesamtpakets. Sofern die diskutierten Erfolgsbedingungen für die Organisation der Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungen eingehalten werden, könnte diese Variante bislang nicht in Berlin aktive Organisationen anlocken, die auf bestimmte ausgeschriebene Teilgebiete spezialisiert sind. Das eröffnet Chancen bezüglich der Einführung neuer innovativer fachlicher Ansätze oder technischer Lösungen, die einen Qualitätssprung ermöglichen könnten.

Für die Bewertung der Entwicklung der Transaktionskosten gilt dasselbe wie beim bezirksbezogenen Verfahren. Sie liegen sowohl vor als auch nach der Auftragsver-

[244] Derartige in der Regel zweistufige Ideenwettbewerbe werden von der Europäischen Kommission regelmäßig und häufig im Rahmen sogenannter „Calls for proposals“ organisiert. In der Bundesrepublik wurde das Instrument des Ideenwettbewerbs beispielsweise im Jahre 2005 beim Programm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ eingesetzt.

gabe eindeutig höher als bei der landesweiten Ausschreibung des kompletten Aufgabenprofils. Die Einschätzung der Erfolgsaussichten dieser Variante hängt davon ab, ob die Senatsverwaltung in speziellen Aufgabenbereichen den Bedarf an neuen fachlichen Impulsen sieht und diesen den bisherigen Dienstleistern nicht zutraut. In diesem Fall könnte der mögliche Qualitäts- und Innovationsvorteil zumindest zeitweise den Transaktionskostennachteil ausgleichen.

Die Entwicklung der Produktionskosten hängt vom Kontext und vom Inhalt der Vergabe von Teilaufgaben ab. Kurzfristig würden sich die Produktionskosten durch die Einbeziehung eines neuen Dienstleisters, unabhängig von der Art der übernommenen Aufgabe, wahrscheinlich erhöhen. Dies liegt daran, dass die „economies of scale“ nicht genutzt werden können. Mittelfristig sind durch die Vergabe von Spezialaufgaben auch niedrigere Produktionskosten erreichbar. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Entwicklung und Betreuung einer webbasierten Programmdatenbank. Hier hätte die Beauftragung einer landesweiten Lösung, die für alle Programme der Senatsverwaltung für Arbeit einsetzbar wäre, einen Effizienzvorteil. Zugleich könnte dadurch ein allgemeiner konzeptioneller, technologischer, ergonomischer und Sicherheitsstandard eingeführt werden. Die zu erwartenden Kosten für die kontinuierliche Weiterentwicklung und die Anpassung an neue Förderprogramme wären geringer als bei einer Vergabe an verschiedene Dienstleister, die jeweils eigene Datenbanken entwickeln.

Mit der über die Jahre zunehmenden Professionalisierung der Auftragserfüllung sind die Anforderungen an die Entwicklung von Programmdatenbanken gewachsen. Die Datenbanken sollen den gesamten Programmzyklus – von der Antragstellung bis zur Endverwendungsnachweisprüfung – abbilden und dokumentieren. Zusätzlich sind Monitoring-, Controlling- und Reportmodule anzubieten. Um den Nutzen und die Transparenz für die Kunden und den Auftraggeber zu erhöhen, werden bei webbasierten Anwendungen über das Internet zugängliche Ein- und Ausgabemasken eingerichtet, die die Abwicklung von Programmanforderungen oder den Zugriff und die Auswertung eingegebener Daten spezifiziert nach Rollen und Rechten ermöglichen. Die in diesem Bereich erforderlichen Investitionen können ein beträchtliches Volumen erreichen. Die Entwicklung professioneller Programmdatenbanken erfordert neben dem technischen Know-how eine präzise Kenntnis der inhaltlichen, rechtlichen,

administrativen, monitoringbezogenen, finanziellen und fördertechnischen Anforderungen sowie der Verfahren und des Workflows der Umsetzung von Förderprogrammen.

Grundsätzlich ist der Spezifitätsgrad dieser Investition hoch, wobei die Ausprägung auch von der individuellen konzeptionellen Lösung abhängt. Eine Option besteht in der Entwicklung einer generell einsetzbaren Datenbankplattform, die jeweils an die besonderen Anforderungen des Auftraggebers bzw. eines Förderprogramms angeglichen wird. Der Aufwand derartiger Anpassungen bleibt geringer als die Neuentwicklung einer Datenbank, da die grundsätzlichen Programmzyklen von der Antragstellung über die Bewilligung bis hin zur Abrechnung, Berichterstattung und Prüfung programmübergreifend gelten. Ob die Entwicklung der Datenbankplattform allerdings finanzierbar ist, hängt von der Auftragslage des privaten Dienstleisters bzw. dem Bedarf und dem Interesse der öffentlichen Auftraggeber ab.

Die programmbezogenen Anpassungsleistungen der Datenbankmodule sind spezifisch, d. h., sie sind in hohem Maße auf ein einzelnes Förderprogramm abgestimmt. Wenn die Programminhalte und die Sonderwünsche des Auftraggebers umfangreiche Erweiterungen bzw. Ergänzungen sowie die Programmierung von Sondermodulen erforderlich machen, kann der Fall eintreten, dass die Idee einer allgemeinen Datenbankplattform scheitert. Dann wären die fachlichen Anforderungen so spezifisch, dass sie die Variabilität einer allgemeinen Datenbankplattform übersteigen.

Für bestimmte Teilbereiche des Fördergeschäfts existieren allgemeine Datenbanklösungen, bei denen auf programmspezifische Anpassungen infolge hoher Standardisierung der Verfahren und Anforderungen mehr oder weniger verzichtet werden kann. Bei dieser zweiten Option wird ein bestehendes Datenbanksystem angeboten, welches die Grundstrukturen und Verfahrensanforderungen vorgibt, nach denen sich dann die Umsetzung des jeweiligen einzelnen Programms ausrichtet. Während bei der passgenauen Entwicklung programmspezifischer Datenbanken individuelle Lösungen speziell nach den Wünschen des Auftraggebers erarbeitet werden, gibt in diesem Fall das allgemeine Datenbanksystem bestimmte Strukturen vor und bestimmt auch den Grad möglicher Anpassungen. Die Flexibilität in Bezug auf spezifische Programmanforderungen ist hier kritisch zu prüfen.

Der Vorteil dieser Strategie besteht darin, dass mit der Programmeinführung zugleich einheitliche Standards der Antrags-, Bewilligungs-, Abrechnungs- und Prüfungsverfahren implementiert werden. Die Controlling- und Monitoringdaten befinden sich in einer Datenbank und können programmübergreifend zusammengeführt, verglichen und ausgewertet werden. Sowohl die Mitarbeiter der Verwaltung als auch die Antragsteller oder andere beteiligte Akteure brauchen sich lediglich auf eine Datenbank einzustellen. Das senkt die Transaktionskosten, z. B. im Bereich der Anwenderschulungen und der Koordination der Programmverfahren.

Die dritte Option ist die Konzentration auf schlanke Lösungen, d. h. auf die Entwicklung jeweils programmspezifischer Datenbanken. Aus Sicht des Auftraggebers wie des Dienstleisters werden dadurch jedoch mögliche finanzielle Synergieeffekte verschenkt. Diese Strategie führt dazu, dass ein staatlicher Auftraggeber im Rahmen unterschiedlicher Förderprogramme jeweils die Entwicklung einzelner Datenbanken finanziert. Falls er diese auch in seiner eigenen Verwaltung einsetzt bzw. über online-Portale damit arbeitet, müssten die Mitarbeiter dann in der Anwendung mehrerer Datenbanken geschult werden. Diese auf den ersten Blick unbefriedigende Lösung kann in der Praxis dennoch inhaltlich geboten sein. Aufgrund der Vielfalt, Komplexität und zeitlichen Parallelität der Förderprogramme großer Landes- oder Bundesverwaltungen ist die Entwicklung einer umfassenden Datenbanklösung, die alle (zukünftigen) Anforderungen berücksichtigt und für eine Vielzahl von inhaltlich teilweise sehr unterschiedlichen Programmen gleichermaßen einsetzbar ist, nicht ohne Weiteres umzusetzen.

8.5.3.2 Inhouse oder Vergabe an externe Dritte

Im Hinblick auf die Datenbankentwicklung ist die grundsätzliche Entscheidung zu treffen, ob die Programmierung in der öffentlichen Verwaltung durch neu eingestelltes Personal oder durch einen externen (IT-)Dienstleister übernommen werden sollte. Aufgrund der technologisch komplexen und sich rasch wandelnden Anforderungen der Datenbankprogrammierung ist es in der Praxis der Förderprogrammverwaltung nicht üblich, dass öffentliche Verwaltungen diese Aufgabe im eigenen Haus erledi-

gen. Die Zusammenarbeit mit externen Spezialisten ist kostengünstiger als die Einstellung eigenen Personals, deren Know-how kontinuierlich zu aktualisieren wäre.

Wenn der Staat eine externe Organisation mit der Programmumsetzung beauftragt, so ist diese in der Regel zugleich für die Bereitstellung einer Förderdatenbank verantwortlich. Bei privaten Dienstleistern finden sich in diesem Bereich die Inhouselösung, die Einbeziehung von IT-Unternehmen über Unteraufträge und Mischvarianten, bei denen sowohl eigene Mitarbeiter als auch externe Fachleute bzw. Unternehmen in die Entwicklung und Programmierung eingebunden sind. Eine Alternative bestünde in der getrennten Vergabe der Datenbankentwicklung an einen IT-Dienstleister durch den öffentlichen Auftraggeber.

Das Ausmaß des Risikos der bilateralen Abhängigkeit seitens des öffentlichen Auftraggebers steigt mit dem Anwendungsbereich der Programmdatenbank. Die Strategie einer umfassenden Lösung, die dann für alle Förderprogramme eines Fachgebiets zum Einsatz kommt, erzeugt automatisch eine höhere bilaterale Abhängigkeit von einem Dienstleister. Für den staatlichen Auftraggeber steigen die Kosten der Kündigung. Bei der Entwicklung lediglich programmspezifischer Datenbanken besteht eine geringere Abhängigkeit. Der öffentliche Auftraggeber kooperiert mit mehreren Dienstleistern, die jeweils für die Bereitstellung einzelner Lösungen verantwortlich sind. Diese Strategie erzeugt einen Qualitäts- und Kostenwettbewerb, der nicht nur zum Zeitpunkt einer Ausschreibung besteht, sondern durch die kontinuierliche Vergleichsmöglichkeit der verschiedenen Programmdatenbanken dauerhaft fortgesetzt wird. Ob der erwartbare Effizienzdruck des wettbewerblichen Vorgehens die Kostenvorteile einer einheitlichen Programmdatenbank in Bezug auf Standardisierung und Synergieeffekte aufwiegt, lässt sich nicht allgemein beantworten. Bei einer diesbezüglichen Bewertung der Vor- und Nachteile kommt es auf den Einsatzzeitraum der Datenbanken, die Vielfalt der Förderprogramme und die Durchsetzbarkeit einheitlicher Standards an.

Von einer grundsätzlichen Abhängigkeit des öffentlichen Auftraggebers von den Dienstleistern ist aber bei keiner der genannten Vorgehensweisen auszugehen. Es existiert ein Markt mit einer ausreichenden Anzahl von Wettbewerbern im Bereich der Datenbankentwicklung bzw. der Umsetzung von Förderprogrammen. Spätestens

nach Abschluss eines Förderprogramms bzw. nach Beendigung eines Vertrages besteht folglich die Option, den Dienstleister zu wechseln. Diese Möglichkeit gilt auch für die umfassende Lösung, obgleich die Kosten des Wechsels höher sind.

Die Abhängigkeit der privaten Dienstleister ist kalkulierbar, sofern die Kosten der Datenbankentwicklung durch den jeweiligen Einzelauftrag gedeckt sind. Ein echtes Investitionsrisiko besteht erst, wenn die Finanzierung auf mehreren Aufträgen aufbaut. Im Regelfall haben die privaten Dienstleister bei Beendigung oder gar Kündigung des Vertrages die Möglichkeit, auf die generellen Module aus spezifisch entwickelten Datenbanken zurückzugreifen und diese für weitere Anwendungen anzupassen. Das gewonnene Know-how ist ohnehin wieder einsetzbar.

8.5.3.3 Management der Abhängigkeit von Dienstleistern

Aus Sicht des öffentlichen Auftraggebers entsteht allerdings während der Programmlaufzeit eine spürbare Abhängigkeit von einer funktionierenden Datenbank, sodass während der Umsetzungsphase ein Dienstleisterwechsel kaum vertretbar ist – aus zeitlichen und finanziellen Gründen.

Diese Abhängigkeit kann im Verlauf der Zeit wachsen, wenn

- die Spezifität und der Umfang der Datenbank über die Jahre gestiegen sind,
- die Vernetzung der Datenbank-basierten Abläufe zwischen Auftraggeber und Dienstleister aufgrund eines organisationsübergreifenden Workflows intensiv ist,
- das Controlling, Monitoring und Reporting auf der Datenbank aufbauen,
- für die Betreuung und Weiterentwicklung der Datenbank kein anderer Dienstleister infrage kommt bzw. ein neuer Dienstleister die Kosten, den Aufwand und die Zeit der Einarbeitung und Umsetzung nur ungenau einschätzen kann oder
- die Datenbank Eigentum des IT-Dienstleisters ist.

Der öffentliche Auftraggeber kann durch die geeignete Gestaltung der institutionellen und vertraglichen Rahmenbedingungen das Risiko einer virulenten bilateralen Abhängigkeit eindämmen. Bei der Auswahl der IT-Dienstleister kann sich der Staat vertraglich ein Mitspracherecht einräumen, um sicherzustellen, dass es sich bei dem Unterauftragnehmer um ein wirtschaftlich stabiles und technologisch kompetentes Unternehmen handelt. So wird das Risiko eines konkursbedingten Ausfalls verringert und die Verwendung aktueller Softwarearchitekturen sichergestellt. Zusätzlich können Experten der Verwaltung auf die Einhaltung der geltenden ergonomischen, programmier- und sicherheitstechnischen Standards achten und für die Kompatibilität mit der IT-Infrastruktur des eigenen Hauses sorgen. Alternativ sind die entsprechenden Standards und deren Einhaltung vertraglich zu definieren.

Die Nutzungsfragen der Datenbank sind ebenfalls eindeutig zu regeln, sodass der Auftraggeber auch im Fall der Kündigung sowohl zeitlich als auch inhaltlich unbegrenzten Zugriff auf die Daten hat. Eventuell ist die Datenbank sogar als Eigentum des öffentlichen Auftraggebers zu deklarieren. Die transparente Dokumentation der Programmierung wäre in diesem Fall vertraglich einzufordern, sodass sich ein eventuell neuer Dienstleister schnell und umfassend einarbeiten kann.

Schließlich ist bei der Dauer und dem Umfang der Beauftragung sowie den Kündigungs- und Anpassungsklauseln eine Lösung zu finden, die dem Auftragnehmer eine ausreichende Investitionssicherheit gewährleistet, dem öffentlichen Auftraggeber aber ebenfalls Einflussmöglichkeiten bei der Konzeption der Datenbank und vorzeitige Ausstiegsoptionen sicherstellt.

8.5.3.4 Berliner Fallbeispiel

Die Spezifität der Entwicklung und Pflege von Förderdatenbanken erreicht je nach Einsatzfeld eine mittlere (im Fall der programmbezogenen Anwendung) bis hohe Ausprägung (im Fall einer exklusiven Anwendung für alle Programme einer öffentlichen Verwaltung). In Berlin existiert für den Bereich der ESF-Förderung eine einzige Förderdatenbank, die landesweit für die Verwaltung, Beantragung und Abrechnung

aller ESF-Förderungen angewendet wird. Diese Lösung wird durch die ESF Technische Hilfe administriert.

Diese Datenbank deckt jedoch lediglich die ESF-spezifischen Anforderungen ab. Daher können die für die Programmumsetzung verantwortlichen Servicegesellschaften auf den zusätzlichen Einsatz eigener Datenbanken nicht verzichten, um alle verfahrenstechnischen, inhaltlichen, rechtlichen und finanztechnischen Anforderungen zu erfüllen.

Die Exklusivität der ESF-Datenbank gilt maximal für eine Förderperiode, d. h. für 7 Jahre. In dieser Zeit sind die Kosten eines Wechsels des IT-Systems sehr hoch. Aus fachlichen Gründen wäre er kaum vertretbar, da sämtliche Fördermaßnahmen, die Mittelverwaltung, das Controlling und Monitoring sowohl verwaltungsintern als auch gegenüber der Europäischen Kommission über diese eine Datenbank abgewickelt werden. Nach Abschluss einer Förderperiode ist ein Systemwechsel gut organisierbar, zumal für den Bereich der ESF-Fördermittelverwaltung inzwischen Standardlösungen existieren bzw. Systeme aus anderen Bundesländern übernommen werden können. Eine langfristige bilaterale Abhängigkeit entsteht also selbst bei exklusiven Datenbank-Investitionen nicht.

Aufseiten der Servicegesellschaften besteht keine Abhängigkeits-Problematik. Jede der drei Gesellschaften hat in mehrjähriger Entwicklungs- und Erweiterungsarbeit ein Datenbanksystem eingerichtet, mit dem sie die Förderprogramme in allen Etappen abwickelt und die notwendigen Controlling- und Monitoringdaten zur Verfügung stellt. Die Senatsverwaltung könnte also bei Beendigung des Vertrages mit einer Servicegesellschaft unmittelbar die Aufgaben auf eine andere übertragen. Dabei würden zwar kurzfristig zeitliche Verzögerungen auftreten, aber es würde keine grundsätzliche Schwierigkeit bestehen, für die anstehenden Aufgaben kurzzeitig einen anderen Dienstleister zu finden. Dieser Flexibilitätsvorteil besteht auch noch nach der Gründung der ARGE Servicegesellschaften und einem möglichen Ausstieg einer der Gesellschaften aus dem ARGE-Verbund, da die drei Dienstleister weiterhin eine operativ voneinander unabhängige Aufgabenerledigung in den jeweils eigenen Bezirken durchführen – von den gemeinsamen Abstimmungsrunden einmal abgesehen.

Allerdings steht diesem Vorteil der Effizienznachteil gegenüber, dass die individuelle Entwicklung von Programmdatenbanken durch jede einzelne Servicegesellschaft höhere IT-Kosten verursacht und auf eine einheitliche Standardisierung, die Transaktionskosten senken würde, verzichtet wird.[245] Einschränkend ist jedoch in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass das Aufgabenspektrum der Servicegesellschaften zuletzt im Rahmen eines europäischen Ausschreibungsverfahrens vergeben wurde und die Berliner ARGE – trotz dieses IT-Mehraufwands – das wirtschaftlichste Angebot abgegeben und den Zuschlag erhalten hat. Hier machen sich wiederum First-Mover-Vorteile der bereits vorhandenen Datenbankinfrastruktur bemerkbar.

Eine Möglichkeit der Kostensenkung bestünde in der Entwicklung einer landesweiten Datenbank für das Aufgabengebiet der ARP-Programmumsetzung. Im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens ist es möglich, das Angebot einer allgemeinen Förderdatenbank als Teil des Leistungsangebotes zu definieren. Alternativ kann deren Entwicklung und Pflege als gesondertes Los vergeben werden.

[245] Dies gilt auch für den Fall, dass sich bei einer landesweiten Lösung herausstellen könnte, dass für bestimmte interne Buchungs- und Verrechnungsvorgänge jede programmumsetzende Organisation eine individuelle Anwendung vorhalten muss.

9 Zusammenfassung

Die Servicegesellschaften wurden unmittelbar nach der Wiedervereinigung angesichts des raschen Anstiegs der Arbeitslosigkeit und der fehlenden organisatorischen Ressourcen für die adäquate Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme durch den Berliner Senat initiiert. Der herrschende Zeit- und Handlungsdruck forderte eine schnelle Problemlösung, um die Folgen des Strukturwandels abzufedern und den sozialen Frieden zu gewährleisten. Die handelnden Akteure folgten dem Leitbild des aktivierenden Staates, sodass eine verwaltungsexterne Lösung attraktiv erschien. Das Modell der Servicegesellschaften war innerhalb der vorhandenen institutionellen Rahmenbedingungen realisierbar, sodass ein kurzfristiger Programmstart möglich war.

Der rechtliche Status, die Finanzierungsbedingungen und das Aufgabenprofil der Servicegesellschaften belegen die Überschneidung staatlicher und privater Verantwortungssphären. In diesem Kontext übernehmen die Servicegesellschaften als Treuhänder und beliehenes Unternehmen des Landes Berlin Aufgaben, die traditionell der hoheitlich agierenden öffentlichen Verwaltung vorbehalten sind. Ganz im Sinne des aktivierenden Staates übernimmt die Senatsverwaltung die Gewährleistungsverantwortung, während die Umsetzungsverantwortung bei den Servicegesellschaften liegt.

Die Festlegung der Inhalte und der Form der Verantwortungsteilung liegt wesentlich in der Hand der öffentlichen Verwaltung. Hieraus begründet sich die Sonderrolle des Staates bei der Gestaltung institutioneller Arrangements zur Erledigung öffentlicher Aufgaben. Zwar handelt es sich bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme um koproduktive Prozesse zwischen interdependenten Akteuren. Dennoch verfügen die staatlichen Stellen gegenüber den privaten Dienstleistern oder den Organisationen des Dritten Sektors über ein weitaus höheres strategisches Handlungspotenzial. Dies liegt einerseits an ihren rechtlichen Kompetenzen sowie an den fachlichen und politischen Einflussmöglichkeiten, andererseits aber auch an der wirtschaftlichen Abhängigkeit der privaten Dienstleister von den beauftragenden staatlichen Stellen begründet. In ihrer Funktion als Auftraggeber verfügt die öffentliche Verwaltung über einen weitreichenden Gestaltungsspielraum in Bezug auf das inhalt-

liche Aufgabenprofil, die Rahmenbedingungen der Kooperation, die anzuwendenden Verfahren sowie das Vergabe- und Kontraktmanagement.

Bei der Untersuchung der Rolle der Servicegesellschaften im Akteursnetzwerk der Berliner Arbeitsmarktpolitik wurde anhand konkreter Praxisbeispiele herausgearbeitet, dass sie über die rein operative Aufgabenverantwortung hinaus als Ideengeber aktiv an der Weiterentwicklung der Landesarbeitsmarktpolitik beteiligt sind. Tatsächlich wirken sie an allen Etappen des Policy-Prozesses mit, wenn auch der Schwerpunkt ihrer Arbeit eindeutig bei der Programmumsetzung liegt.

Bei der Zusammenarbeit mit den arbeitsmarktpolitischen Akteuren übernehmen die Servicegesellschaften die Funktion eines Netzwerkkoordinators, Brückenbauers und Multi-Level-Brokers, damit die Koproduktion und Kofinanzierung im Rahmen der Programmumsetzung reibungslos gelingt. Kennzeichnend ist dabei ihre Vermittlerrolle zwischen den staatlichen Stellen und den Unternehmen und Arbeitsuchenden sowie den freien Trägern. Die Bandbreite der Rollen und Funktionen der Servicegesellschaften dokumentiert die Komplexität und Vielfalt des Tätigkeitsgebietes privater Dienstleister bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Die Frage der Kontrollierbarkeit der Aufgabenerledigung lässt sich nicht anhand der Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Organisationsformen beantworten. Die grundsätzliche Annahme von Kontrollvorteilen bei der (verwaltungs-)internen Aufgabenerledigung mag wohl graduell zutreffen, reicht aber als alleiniges Kriterium zur Beurteilung der Verlässlichkeit der Aufgabenerledigung nicht aus. Insbesondere komplizierte Binnenstrukturen erschweren die Überwachung in großen öffentlichen wie privaten Organisationen. Beim Contracting-out verfügt der staatliche Auftraggeber über eine ganze Palette von verfahrenstechnischen, kontraktuellen und prüfungsbezogenen Instrumenten, um die Kontrollierbarkeit des privaten Dienstleisters zu gewährleisten.

Die Übertragung der kompletten operativen Aufgabenverantwortung auf die kleinen Servicegesellschaften, die als One-Stop-Agencies für alle Etappen der Programmumsetzung verantwortlich sind, vereinfachte die Kontrolle. Im Rahmen der Fachaufsicht und der abgeschlossenen Dienstleistungsverträge konnten effektive Sanktionen

bei unsachgemäßer Aufgabenerledigung vereinbart bzw. durchgesetzt werden. Die Analyse des Kontrollsystems beim Modell der Servicegesellschaften hat gezeigt, dass im Fall von Defiziten und Mängeln geprüft werden muss, welche Verbesserungsmöglichkeiten im Rahmen der bestehenden Organisationsform existieren, um die Kontrolldichte zu erhöhen bzw. die Verfahren zu verbessern. Den grundsätzlichen Aussagen für und wider die Kontrollierbarkeit spezifischer Organisationsoptionen ist mit dem Hinweis auf die enormen Handlungsspielräume zur Verbesserung der Kontrollverfahren zu begegnen. Bei der Aufgabenerledigung durch private Dienstleister (Contracting-out) lassen sich die einzuhaltenden Abstimmungsprozesse und Verfahren, eventuelle Beteiligungspflichten der staatlichen Behörde oder auch die institutionellen Anreize kontinuierlich, wirksam und rasch anpassen, um eine effektive Kontrolle sicherzustellen.

Die bestmögliche Effizienz eines institutionellen Arrangements ergibt sich aus einem an den betreffenden Kontext angepassten Verhältnis mehrerer relevanter Kriterien. Dazu zählen die Kosten, die Effektivität und Qualität, die Anpassungsfähigkeit an zukünftig sich verändernde Anforderungen sowie die Kontrollierbarkeit der Aufgabenerledigung. Die Relevanz der einzelnen Kriterien hängt von der spezifischen Aufgabe und dem Kontext ihrer Umsetzung ab. Je nach Anforderungsprofil sind eher hierarchische, kooperative oder wettbewerbliche Elemente innerhalb des institutionellen Arrangements zu stärken. Im Idealfall stellt die gewählte Governanceform den gelungensten Mix der Koordinationsprinzipien dar. Der Vergleich der Berliner Organisationsoptionen kommt zu dem Ergebnis, dass das Modell der Servicegesellschaften in diesem Sinne die effizienteste Lösung darstellt. Es kombiniert die Koordinationsprinzipien so, dass der Senat nicht in eine ungünstige Abhängigkeit von einem Monopolanbieter gerät. Das Element der Fachaufsicht durch die Senatsverwaltung in Verbindung mit weiteren Prüfungsverfahren gewährleistet eine ausreichende Kontrollierbarkeit. Zudem sorgten die anfängliche Beauftragung von sieben Einzelunternehmen und die spätere europaweite Ausschreibung des Auftrages für einen Qualitäts-, Ideen- und Kostenwettbewerb. Die Anpassungsfähigkeit des Modells an veränderte Anforderungen ist eindeutig höher als bei der staatlichen Eigenerledigung.

Die Sonderrolle des Staates bei der Abstimmung und gültigen Festlegung der Koordinationsprinzipien, die einen spezifischen Aufgabenkontext dominieren, wurde in der

vorliegenden Untersuchung mehrfach thematisiert. Es gehört zur Gestaltungsverantwortung des staatlichen Auftraggebers, die richtige Feinabstimmung zu finden, um die zu Recht erhobenen Ansprüche auf eine effektive, qualitätsvolle und effiziente, aber eben auch kontrollierbare Aufgabenerledigung zu erfüllen. Dies wird im Hinblick auf das Kontrakt- und Vergabemanagement besonders deutlich. Die Darstellung der unterschiedlichen Beauftragungsformen der Servicegesellschaften hat deren Wandel von einem institutionell geförderten, staatsnahen Unternehmen zu einem privaten Dienstleister im öffentlichen Auftrag nachgezeichnet. Die Analyse der Anreizfunktionen der institutionellen Förderung im Vergleich zum Leistungsvertrag und zur europaweiten Ausschreibung belegt die Handlungsspielräume der öffentlichen Akteure. Dies gilt umso mehr, als die untersuchten Finanzierungsformen bei Weitem nicht alle zur Verfügung stehenden Vertragsvarianten abdecken.

Die Diskussion der Alternativen zu einer gebündelten Ausschreibung des gesamten Aufgabenprofils der Servicegesellschaften hat die Gestaltungsoptionen bei der Konzeption der wettbewerblichen Vergabe von staatlichen Aufträgen dargelegt. Gerade die Ausschreibung einzelner Aufgabenbestandteile in separaten Losen könnte zur Intensivierung des Qualitätswettbewerbs und für neue fachliche Impulse in der Berliner Arbeitsmarktpolitik sorgen. Die getrennte Vergabe der Förderdatenbankentwicklung und -administration für alle arbeitsmarktpolitischen Programme würde die Chance bieten, die berlinweite Standardisierung zu erhöhen und die dafür einzusetzenden Finanzmittel zu bündeln. Dieses Ziel ließe sich allerdings auch mit einer stärkeren Vereinheitlichung der ARGE Servicegesellschaften erreichen, so dass nur noch eine Förderdatenbank zum Einsatz kommen würde. Dieser Weg wäre mit dem Vorteil verbunden, dass die Erkenntnisse und Anforderungen aus der fachlichen Begleitung der Förderprogramme unmittelbar in die Programmierung und Weiterentwicklung der Datenbank einfließen würden.

Das Modell der Servicegesellschaften zeigt die vielfältigen inhaltlichen, institutionellen, rechtlichen und finanziellen Aspekte, die bei der Organisation und beim Management der Erledigung öffentlicher Aufgaben zu berücksichtigen sind. Die Konzeption der bestmöglichen Governance-Form erfordert die genaue Kenntnis des Handlungsfeldes, um die optimale Kombination der Koordinationsprinzipien zu finden. Mit der für den spezifischen Aufgabenkontext passenden Verknüpfung hierarchischer,

wettbewerblicher und kooperativer Elemente lässt sich gewährleisten, dass die richtigen Leistungs- und Qualitätsanreize gesetzt werden, der koproduktive Erstellungsprozess zwischen den beteiligten Akteuren effektiv und effizient verläuft und zugleich die Kontrollierbarkeit der privaten Dienstleister gewährleistet ist.

Literaturverzeichnis

Alchian, Armen A., Uncertainty, evolution, and economic theory, wieder abgedruckt in: Williamson, Oliver E., Industrial Organization, Aldershot/England-Vermont/USA, 1990

Anderson, Erin, Schmittlein, David C., Integration of the sales force: an Empirical Examination, in: The Rand Journal of Economics 15, S. 385 - 395

Anderson, Erin, The salesperson as Outside Agent or Employee: A Transaction Cost Analysis, in: Marketing Science 4, S. 234 – 254

Anheier, Helmut K., Priller, Eckhard, Seibel, Wolfgang, Zimmer, Annette (Hrsg.), Der Dritte Sektor in Deutschland, Berlin, 1998

Argyris/Schön, Organizational Learning: A Theory of Action Perspective, 1978

Argyris, Chris, Knowledge for Action, A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change, San Francisco, 1994

Arrows, Kenneth J., Methodological Individualism and Social Knowledge, in: Papers and Proceedings of the American Economics Association, May 1994

Aster, Reiner, Corellou-Davidovski, Carol, Rieckhoff, Christian, Stadtbezirk Neukölln von Berlin, Analyse der lokalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur im regionalen und europäischen Kontext, Berlin, 1998

Aster, Reiner, Papenburg, Bettina, Die Bedeutung der lokalen Ebene und Erfahrungen mit unternehmerischem Engagement im "Territorialen Beschäftigungspakt Berlin-Neukölln", Berlin, 2001

Aster, Reiner, Der Territoriale Beschäftigungspakt Berlin-Neukölln und die Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit in Berlin, S. 155 – 172, in: Petra Kodré,

Martin Roggenkamp, Christian Roth, Elke Scheffelt, (Hrsg.), Lokale Beschäftigungsbündnisse, Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, Berlin, 2005

Axelrod, R., The evolution of cooperation, New York, 1984

Barberis, Peter, The Changing Role of Senior Civil Servants Since 1979, in: Michael Hunt and Peter O'Toole, (Hrsg.), Reform, Ethics and Leadership in Public Service, A Festschrift in honour of Richard A. Chapman, Aldershot/Brookfield/Singapore/Sydney, 1998

Beesley, M.E., Littlechild, S.C., Privatization. Principles, problems and priorities, in: Privatization, Regulation and Deregulation, London/New York, 1997

Behrens, Fritz, Heinze, Rolf G., Hilbert, Josef, Stöbe, Sybille, Walsken, Ernst M., (Hrsg.), Den Staat neu denken – Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin, 1997

Benson, K. J., The interorganizational network as a political economy, S. 229 – 249, in : Administrative Science Quarterly 20, 1975

Benz, Arthur und Goetz, Klaus H., The German Public Sector: National Priorities and the International Reform Agenda, S. 1 – 26, in: Arthur Benz und Klaus H. Goetz, (Hrsg.), A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability, Aldershot/Brookfield USA/Singapore/Sydney, 1996

Benz, Arthur, Beyond the Public-Private Divide: Institutional Reform and Cooperative Policy Making, S. 165 – 187, in: Arthur Benz und Klaus H. Goetz, (Hrsg.), A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability, Aldershot/Brookfield USA/Singapore/Sydney, 1996

Benz, Arthur, Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat, S. 107 – 126, in: Behrens/Heinze/Hilbert/Stöbe/Walsken (Hrsg.), Den Staat neu denken – Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin, 1997

Benz, Arthur [Benz 1998a], Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle – Koordination und Strukturdynamik im europäischen Mehrebenensystem, S. 558 – 589, in: Politische Vierteljahresschrift, 39. Jahrgang, Heft 3, 1998

Benz, Arthur [Benz 1998b], Eberlein, Burkhard, Regions in European Governance: the Logic of Multi-Level Interaction, European University Institute, Working Paper, RSC No 98/31, September 1998

Benz, Arthur [Benz 2004a], Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, S. 11 – 28, in: Arthur Benz, (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Systemen, Wiesbaden, 2004

Benz, Arthur [Benz 2004b], Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, S. 125 – 146, in: Arthur Benz, (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Systemen, Wiesbaden, 2004

Benz, Arthur [Benz 2004c], (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Systemen, Wiesbaden, 2004

Besse, Silvia, Guth, Michael, Europäische territoriale Beschäftigungspakte - Darstellung, Beispiele und erste Ergebnisse, in: Europäisch denken - vor Ort handeln, Perspektiven lokaler Beschäftigungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 93, Bonn, 2000

Besse, Silvia, Guth, Michael, Territoriale Beschäftigungspakte – Programm, Umsetzung, Ergebnisse, S. 83 – 94, in: Petra Kodré, Martin Roggenkamp, Christian Roth, Elke Scheffelt, (Hrsg.), Lokale Beschäftigungsbündnisse, Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, Berlin, 2005

Bieber, Daniel, Hielscher, Volker, Ochs, Peter, Schwarz, Christine, Vaut, Simon, Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Berlin, 30. Juni 2005

Biedenkopf, Kurt, Reimers, Dirk, Rolfink, Armin, (Hrsg.), Berlin – was ist uns die Hauptstadt wert?, Herausgegeben im Auftrag der Deutschen Nationalstiftung, Opladen, 2003

Birkhölzer, Karl, Lorenz, Günther, Schillat, Monika, Lokale Partnerschaften zur Förderung sozialen Zusammenhalts. Verfahren und Instrumente erfolgreicher Partnerschaftsentwicklung, Berlin, 2001

Birkhölzer, Karl, Lorenz, Günther, Schillat, Monika, Lokale Partnerschaften in Europa – Ein Überblick, S. 119 – 136, in: Petra Kodré, Martin Roggenkamp, Christian Roth, Elke Scheffelt, (Hrsg.), Lokale Beschäftigungsbündnisse, Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, Berlin, 2005

Blaschke, Dieter, Plath, Hans-Eberhard, Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Buttler/Franke/Gerlach/Helberger/Hujer/Jagoda /Kleinhenz/Sadowski/Stingl, (Hrsg.), Herausgeber Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsnetz (BIBB, IAB, ISB, LSW, DIE) beim Bundesinstitut für Berufsbildung (AG BFN), Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 33. Jg., 2000

Böhret, Carl, Reform und Anpassungsflexibilität der öffentlichen Verwaltung, in: Hesse, (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft (PVS-Sonderheft 13), Opladen, 1982

Böhret, Carl, Konzendorf, Gottfried, Mehr Sein als Scheinen: Der funktionale Staat, S. 17 – 40, in: Behrens/Heinze/Hilbert/Stöbe/Walsken, (Hrsg.), Den Staat neu denken – Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin, 1997

Bogaschewsky, Ronald , Wissens- und Informationsmanagement - Basis modernen Innovationsmanagements, in: Claus Tintelnot (Hrsg.), Innovationsmanagement, Berlin/Heidelberg 1999

Botzem, Sebastian, Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion, Steuerung und Selbstregulierung unter den Bedingungen fortschreitender Internationalisierung, WZB FS I 02 – 106, Berlin, 2002

Bourdieu, Pierre, Sozialer Raum und 'Klassen', in: Bourdieu, Pierre, Sozialer Raum und 'Klassen', Zwei Vorlesungen, Frankfurt, 1985

Braun, Dietmar, Who governs Intermediary Agencies? Principal-Agent Relations in Research Policy-Making, S. 135 – 162, in: Journal of Public Policy, Volume 13, Part 2, Cambridge University Press, April-June 1993

Braun, Dietmar, Die politische Steuerung der Wissenschaft. Ein Beitrag zum ‚kooperativen Staat', Frank a.M./New York, 1997

Bruttel, Oliver, Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens, Discussion Paper FS I 02 – 214, Wissenschaftszentrum Berlin, 2002

Buchegger-Traxler, Anita, Kodré, Petra, Roggenkamp, Martin, Scheffelt, Elke, S. 95 – 118, in: Petra Kodré, Martin Roggenkamp, Christian Roth, Elke Scheffelt, (Hrsg.), Lokale Beschäftigungsbündnisse, Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, Berlin, 2005

Budäus, Dietrich, Wirtschaftlichkeit, S. 81 – 99, in: Frieder Naschold u. a, (Hrsg.), Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin, 1996

Budäus, Dietrich [Budäus 1998a], Einführung, S. 15-16, in: Dietrich Budäus, (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, 1998

Budäus, Dietrich [Budäus 1998b], Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil eines New Public Management, S. 99 – 118, in : Dietrich Budäus, (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, 1998

Busenberg, George J. , Learning in Organizations and Public Policy, S. 173 – 189, in: Journal of Public Policy, Vol. 21, 2, Cambridge, 2001

Carlsson, Lars, Nonhierarchical Implementation Analysis: An Alternative to the Methodological Mismatch in Policy Analysis, S. 527-546, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 8, No. 4, SAGE Publications London/Thousand Oaks/CA/New Delhi, Oktober 1996

Czada; Roland, Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen, 1993

Coase, Ronald, The New Institutional Economics, in: The American Economic Review, Vol. 88, No. 2, Mai 1998

Coleman, James S., Social capital in the creation of human capital, S. 95 – 120, in: American Journal of Sociology 94 (supplement), 1988

Cox, Helmut, Öffentliche Dienstleistungen künftig im obligatorischen Ausschreibungswettbewerb? Zur Initiative der Europäischen Kommission zur Ausschreibungspflicht bei öffentlichen Dienstleistungskonzessionen, S. 43 – 65, in: Helmut Cox, (Hrsg.), Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, Band 52 der Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW), Baden-Baden, 2003

Daugbjerg, Carsten, Marsh, David, Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macro-level and ‚micro-level analysis, S. 52 – 74, in: David Marsh, 1998

Decker, Heinrich, Ausschreibungszwang für Konzessionen bei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und alternative Lösungen, S. 69 – 80, in: Helmut Cox, (Hrsg.), Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, Band 52 der Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW), Baden-Baden, 2003

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.) [Der Präsident des Bundesrechnungshofes 2004], Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 10, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Stuttgart, 2004

Derlien, Hans-Ulrich, Patterns of Postwar Administrative Development in Germany, S. 27 – 44, in: Arthur Benz und Klaus H. Goetz, (Hrsg.), A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability, Aldershot/Brookfield USA/Singapore/Sydney, 1996

Deutsch, K. W., Politische Kybernetik, Freiburg, 1969

Dietl, Helmut, Spezifische Investitionen und Hold up, S. 29 – 46, in: Ingo Pies / Martin Leschke , (Hrsg.) , Oliver Williamsons Organisationsökonomik, Tübingen, 2001

Döring, Thomas, Oliver Williamsons Organisationsökonomik – zwischen allgemeiner Methode und bereichspezifischer Analyse, S. 80 – 88, in: Ingo Pies / Martin Leschke, (Hrsg.), Oliver Williamsons Organisationsökonomik, Tübingen, 2001

Edeling, Thomas, Einführung: Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie, S. 7 - 15, in: Edeling / Jann / Wagner, (Hrsg.), Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus - Überlegungen zur Organisationstheorie, Opladen, 1999

Ellwein, Thomas, Organisationsprobleme in Ministerien, in: Die Betriebswirtschaft, Heft 39, 1979

Ellwein, Thomas, Hesse, Joachim Jens, Der überforderte Staat, Baden-Baden, 1997

Fürst, Dietrich, Regional Govenance, S. 45 -64, in: Arthur Benz, (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Systemen, Wiesbaden, 2004

Giddens, Anthony, The constitution of society: Outline of a theory of structuration, London, 1984

Giddens, Anthony, Structuration theory: past, present and future, S. 201 - 221, in: C. G. Bryant / D. Jary, (Hrsg.), Giddens' theory of structuration. A critical appreciation, London/New York, 1991

Gilardi, Fabrizio, Braun, Dietmar, Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie, in: Politische Vierteljahresschrift, 43. Jahrgang, Heft 1, März 2002

Goggin, Malcolm L., Implementation Theory and Practice, Glenview/Il, 1990

Göhler, Gerhard, Kühn, Rainer, Institutionenökonomie, Neo-Institutionalismus und die Theorie politischer Institutionen, S. 17 – 42, in: Edeling / Jann / Wagner, (Hrsg.), Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus - Überlegungen zur Organisationstheorie, Opladen, 1999

Goldsmith, Stephen, The Twenty-First Century City: Resurrecting Urban America, Washington, 1997

Gomez, Peter, Probst, Gilbert, Die Praxis des Ganzheitlichen Problemlösens: vernetzt denken, unternehmerisch handeln, persönlich überzeugen, Bern/Stuttgart/Wien, 1995

Granovetter, Mark, The Strength of Weak Ties, S. 1360 – 1380, in: American Journal of Sociology, Vol. 78, Nr. 6, 1973

Granovetter, Mark, Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, S. 481 – 510, in : American Journal of Sociology, Vol. 91, Nr. 3, November 1985

Greif, Avner, Historical and Comparative Institutional Analysis, S. 80 – 84, in: The American Economic Review, Vol. 88, No. 2, Mai 1998

Grossman, Sanford, Hart, Oliver, The Cost and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration, S. 691 – 719, in: Journal of Political Economy, 94, 1986

Hall, Peter A., Taylor, Rosemary C. R., Political Science and the Three New Institutionalisms, MPIFG Discussion Paper 96/6, Köln, 1996

Harms, Jens, Reichard, Christoph, (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Band 50 der Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW), Baden-Baden, 2003

Hart, Oliver, Firms, Contracts, and Financial Structure, Oxford, 1995

Hart, P., Estrin, D., Inter-organization networks, computer integration, and shift in interdependence: The case of semiconductor industry, S. 370 – 398, in: ACM Transactions on Information Systems 9 (4), 1991

Haug, Sonja, Soziales Kapital. Ein kritischer Überblick über den aktuellen Forschungsstand, MZES Arbeitspapiere, Mannheim, 1997

Heady, Ferrel, Public Administration. A Comparative Perspective, New York/Basel/Hong Kong, 1996

Heclo, Hugh, Issue Networks and the Executive Establishment, S. 87 – 124, in: A. King, (Hrsg.), The New American Political System, 1980, Washington

Heinelt, Hubert, Governance auf lokaler Ebene, S. 29 - 44, in: Arthur Benz, (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Systemen, Wiesbaden, 2004

Herzog, Roman, Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit, S. 83 – 120, in: Josef / Paul Kirchhof, (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Heidelberg, 1988

Hjern, Benny, Porter, David O., Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis, in: B. Holzner / K. O. Knorr / H. Strasser, (Hrsg.), Realizing Social Science Knowledge, Wien/Würzburg, 1983

Hodgson, Geoffrey M., The Approach of Institutional Economics, S. 166 – 192, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXVI, March 1998

Hollingsworth, J. Rogers, Boyer, Roger, (Hrsg.), Contemporary Capitalism, The Embeddedness of Institutions, Cambridge, 1997

Holmström, Bengt, Milgrom, Paul, Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design, S. 24 – 52, in: Journal of Law Economics, and Organization, 1991

Holmström, Bengt, Milgrom, Paul, The Firm as an Incentive System, S. 972 – 991, in: American Economic Review 84, 1994

Hunt, Michael, O'Toole, Peter [Hunt/O'Toole 1998a], (Hrsg.), Reform, Ethics and Leadership in Public Service, A Festschrift in honour of Richard A. Chapman, Aldershot/Brookfield/Singapore/Sydney, 1998

Hunt, Michael, O'Toole, Peter [Hunt/O'Toole 1998b], The Ethic of Public Service: The Contribution of Richard A. Chapman to the Study of Public Administration in: Michael Hunt and Peter O'Toole, 1998

Interdisziplinäre Forschungsgruppe (IFG) Lokale Ökonomie an der Technischen Universität Berlin, Forschungsbericht Lokale Partnerschaften. Wirkungsweise und Wirksamkeit sektorübergreifender und multidimensionaler Bündnisse zur Förderung sozialer Kohäsion, Berlin, 2000

Isensee, Josef, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, S. 3 – 82, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof, (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Heidelberg, 1988

Jann, Werner, Strategische Relevanz, S. 45 – 62, in: Frieder Naschold u. a. , (Hrsg.), Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin, 1996

Jann, Werner, Wegrich, Kai, Governance und Verwaltungspolitik, S. 193 – 214, in: Arthur Benz, (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Systemen, Wiesbaden, 2004

Jansen, Dorothea, Schubert, Klaus, (Hrsg.), Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg, 1995

Joskow, P. L., Vertical Intergration and Long-Term Contracts: The Case of Coal-Burning Electricity Generating Plants, S. 33 – 80, in: Journal of Law, Economics and Organization, 1, 1985

Jouen, Marjorie, European Union Action To Promote Local Employment Initiatives, Groupement D'Études Et De Recherches Notre Europe, European Issues No 6, February 2000, Paris

Kemper, Peter, Quigley, John M., The Economics of Refuse Collection, Cambridge: Ballinger, 1976

Kenis, Patrick, Schneider, Volker, Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, S. 25 – 59, in: Bernd Marin / Renate Mayntz, (Hrsg.), Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt a.M./Boulder (Colorado), 1991

Kenis, Patrick, Schneider, Volker, (Hrsg.), Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt a.M./New York, 1996

Kirchhof, Paul, Mittel staatlichen Handelns, S. 121 - 210, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof, (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Heidelberg, 1988

Klenk, Tanja, Governance-Reform und Identität: Plädoyer für eine Integration der Akteursperspektive in den Governance-Ansatz, Tagung des Forums Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft (FoJuS) in der Sektion politische Verwaltung und Staatslehre der DVPW, Hamburg, 2005

Knights, D., Murray, F., Willmott, H., Networking as knowledge work: A study of strategic interorganisational development in the financial services industry, S. 975 – 995, in: Journal of Management Studies 30 (6), 1993

Koch, Rainer, Conrad, Peter, (Hrsg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden, 2003

Kodré, Petra [Kodré u.a. 2005a], Roggenkamp, Martin, Roth, Christian, Scheffelt, Elke, (Hrsg.), Lokale Beschäftigungsbündnisse, Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, Berlin, 2005

Kodrè, Petra [Kodré u.a. 2005b], Roggenkamp, Martin, Roth, Christian, Scheffelt, Elke, Beschäftigungspolitische Potenziale und Erfolgsfaktoren regionaler Kooperationen, S. 191 – 202, in: Petra Kodré, Martin Roggenkamp, Christian Roth, Elke Scheffelt, (Hrsg.), Lokale Beschäftigungsbündnisse, Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, Berlin, 2005

Kohlmeyer, Klaus, Seyfried, Erwin, Mauruszat, Regine, Lokale und regionale Netzwerke in der GI Beschäftigung, Diskussionspapier, Band 24, Forschungsstelle Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, FHVR-FBAE Berlin, Oktober 2000

Krämer, Erwin, Schmidt, Jürgen, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, Textsammlung, Kommentar und Rechtsprechungssammlung zum Recht der Zuwendungen und Subventionen der öffentlichen Hand mit Verfahrenshinweisen für die Behörden und Empfänger, Ordner 3, 2000

Krebs, Walter, Verwaltungsorganisation, S. 567-622, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof, (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Heidelberg, 1988

Krems, B., Online-Verwaltungslexikon, www.olev.de, letzter Zugriff: 11. Dezember 2008, 2002

Kreps, David M., Corporate Culture and Economic Theory, S. 90 – 143, in: James Alt / Kenneth A. Shepsle, (Hrsg.), Perspectives on Positive Political Economy, Cambridge, 1990

Lange, Stefan, Braun, Dietmar, Politische Steuerung zwischen System und Akteur – Eine Einführung, Opladen, 2000

Lipset, M. S., Soziologie der Demokratie, Neuwied, 1962

Lütz, Susanne, Governance in der politischen Ökonomie, S. 147 – 172, in: Arthur Benz (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Systemen, Wiesbaden, 2004

Macaulay, S., Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study, S. 55 – 67, in: American Sociological Review, 28, 1963

March, James G., Olsen, Johan P., Rediscovering Institutions - The Organizational Basis of Politics, New York, 1989

March, James G., The pursuit of organizational intelligence, Malden/Oxford, 1999

Marin, Bernd [Marin 1990a], Introduction, S. 13 – 35, in: Bernd Marin, (Hrsg.), Governance and Generalized Exchange, Self-organizing Policy Networks in Action, Frankfurt a.M./Boulder (Colorado), 1990

Marin, Bernd [Marin 1990b], (Hrsg.), Generalized Political Exchange, Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits, Frankfurt a.M./Boulder (Colorado), 1990

Marin, Bernd, Mayntz, Renate, (Hrsg.), Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt a.M./Boulder (Colorado), 1991

Marsh, David, Rhodes, R.A.W., (Hrsg.), Policy Networks in British Government, Oxford, 1992

Marsh, David, Comparing Policy Networks, Buckingham-Philadelphia, 1998

Maurer, Andrea, Organisationssoziologie versus Organisationsökonomik? Oliver Williamson und die Analyse formal-hierarchischer Organisationsformen, S. 59 – 79, in: Ingo Pies / Martin Leschke, (Hrsg.), Oliver Williamsons Organisationsökonomik, Tübingen, 2001

Mayntz, Renate, Scharpf, Fritz W., Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation, S. 201-221, in: Renate Mayntz / Fritz W Scharpf, (Hrsg.), Planungsorganisation, Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München, 1973

Mayntz, Renate, Scharpf, Fritz W., Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam, 1975

Mayntz, Renate, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, S. 89-110, in: Thomas Ellwein u. a., (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1, Baden-Baden, 1987

Mayntz, Renate, Scharpf, Fritz W. [Mayntz/Scharpf 1995a], Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, S. 9 – 38, in: Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf, (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt, 1995

Mayntz, Renate, Scharpf, Fritz W. [Mayntz/Scharpf 1995b], Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, S. 39 – 72, in: Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf, (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt, 1995

Mayntz, Renate, Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, S. 17 – 27, in: Hans-Peter Burth / Axel Görlitz, (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden, 2001

Mayntz, Renate, Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, S. 7 – 43, in: Renate Mayntz, (Hrsg.), Akteure – Mechanismen – Modelle, Frankfurt, 2002

Mayntz, Renate, Governance im modernen Staat, S. 65 – 76, in: Arthur Benz (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Systemen, S. Wiesbaden, 2004

McCubbins, Mathew D., Noll, Roger G., Weingast Barry R., Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies, S. 431 – 482, in: Virginia Law Review, 75, 1989

Miller, Gary J., Whitford, Andrew B., Trust and Incentives in Principal-Agent Negotiations: the 'Insurance/Incentive Trade-Off', S. 231-267, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 14, No. 2, SAGE Publications London/Thousand Oaks/CA/New Delhi, April 2002

Minogue, Martin, Polidano, Charles, Hulme, David, (Hrsg.), Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance, Cheltenhanm/Northampton, 1998

Minogue, Martin, Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector, S. 17 – 36, in: Martin Minogue/Charles Polidano/David Hulme (Hrsg.), Cheltenham/Northampton, 1998

Mintzberg, Henry, McHugh, Alexandra, Strategy Formation in an Adhocracy, in: Administrative Science Quarterly, 30(2), 1985

Mitchell, J.Clyde, The concept and use of social networks, S. 1 - 32, in : Mitchell, J. C. (Hrsg.), Social Networks in Urban Situations, Manchester, 1969

Moe, Terry M., The New Economics of Organization, in: American Journal of Political Science, Volume 28, Number 4, November 1984

Mosley, Hugh, Schmid, Günther, Public Services and Competitiveness, Discussion Paper Wissenschaftszentrum Berlin, August 1992

Naschold, Frieder, Modernisierung des Staates, Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin, 1993

Naschold, Frieder, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 1, Berlin, 1995

Naschold, Frieder u. a. [Naschold 1996], Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin, 1996

Naschold, Frieder, Oppen, Maria [Naschold/Oppen 1996], Leistungstiefenoptimierung im Umsetzungsprozeß, S. 141 – 159, in: Frieder Naschold u. a.., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin, 1996

Naschold, Frieder, Carsten von Otter [Naschold/von Otter 1996], Public Sector Transformation, Rethinking Markets and Hierarchies in Government, Amsterdam/Philadelphia, 1996

Naschold, Frieder, Bogumil, Jörg, Modernisierung des Staates, Opladen, 1998

Nee, Victor, Norms and Networks in Economic and Organizational Performance, S. 85 - 89, in: The American Economic Review, Vol. 88, No. 2, Mai 1998

Nelson, Jane, Zadek, Simon, Partnership Alchemy. New Social Partnerships in Europe, The Copenhagen Centre, Copenhagen 2000

Niechoj, Torsten, Kollektive Akteure zwischen Wettbewerb und Steuerung - Effizienz und Effektivität von Verhandlungssystemen aus ökonomischer und politikwissenschaftlicher Sicht, Marburg, 2003

Niskanen, William A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine, 1971

Noll, Werner, Ebert, Werner, Organisationswandel aus verändertem Verständnis öffentlicher Aufgaben – Geeignete Institutionen aus spieltheoretischer Sicht, S. 61 – 97, in: Dietrich Budäus, (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, 1998

North, Douglass C., Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen, 1992

OECD, Best Practice Guidelines For Contracting Out Government Services, PUMA Policy Brief No. 2, Public Management Services, February 1997

OECD, Public Sector Leadership for the 21st century, Paris, 2001

Oettle, Karl, Kalkulatorische Risiken als Bestandteile der Transaktionskosten von Ausschreibungswettbewerb, S. 127 – 146, in: Helmut Cox, (Hrsg.), Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, Band 52 der Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW), Baden-Baden, 2003

Oppen, Maria, Sack, Detlef, Wegener, Alexander, Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements - Public Private Partnership im Feld sozialer Dienstleistungen, Discussion Paper SP III 2003-117, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, 2003

Osborne, David, Gaebler, Ted, Der innovative Staat: mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft, Wiesbaden, 1997

Ott, Notburga, Organisationssoziologie versus Organisationsökonomik? – eine kritische Sicht, S. 89 – 94, in: Ingo Pies / Martin Leschke, (Hrsg.) Oliver Williamsons Organisationsökonomik, Tübingen, 2001

Perkmann, Markus, Die Welt der Netzwerke, S. 870 – 883, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 39, Heft 4, 1998

Perri 6, Leat, Diana, Seltzer, Kimberly, Stroker, Gerry, Towards Holistic Governance – The New Reform Agenda, New York, 2002

Peters, Guy, Government Reorganization: A Theoretical Analysis, in: Ali Farazmand, Modern Organizations: Administrative Theory in Contemporary Society, Westport/Connecticut, 1994

Picot, Arnold, Leistungskette und Spezifizität, S. 39 – 44 und 63 – 79, in: Frieder Naschold u. a., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin, 1996

Pies, Ingo [Pies 2001a], Eucken und von Hayek im Vergleich, Tübingen, 2001

Pies, Ingo [Pies 2001b],, Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag Oliver Williamsons, S. 1 –28, in: Ingo Pies / Martin Leschke, (Hrsg.) , Oliver Williamsons Organisationsökonomik, Tübingen, 2001

Pies, Ingo [Pies 2001c], Transaktion versus Interaktion, Spezifität versus Brisanz und die raison d'etre korporativer Akteure – Zur konzeptionellen Neuausrichtung der Organisationsökonomik, S. 95 – 119, in: Ingo Pies / Martin Leschke, (Hrsg.) , Oliver Williamsons Organisationsökonomik, Tübingen, 2001

Porter, David, Implementation Structures And Labour Market Administration, Discussion Paper Series Wissenschaftszentrum Berlin, February 1979

Powell, Walter W., Neither market nor hierarchy: Network forms of organization, S. 295 - 336, in: Staw, B. M. / Cummings, L. L. (Hrsg.), Research in organizational behavior 12, Greenwich/Connecticut, 1990

Powell, Walter W., DiMaggio, Paul J., The New Institutionalism in Organizational Analysis,Chicago/London, 1991

Priller, Eckhard, Zimmer, Annette (Hrsg.), Der Dritte Sektor international, Berlin, 2001

Probst, Gilbert J. B., Organisationales Lernen: Wettbewerbsvorteil der Zukunft, Wiesbaden, 1998

Püttner, Günter, Öffentliche Ausschreibungen – aus unterschiedlichen Sichtweisen betrachtet, S. 117 – 126, in: Helmut Cox, (Hrsg.), Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, Band 52 der Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW), Baden-Baden, 2003

Putnam, Robert, Making Democracy Work, Princeton, 1993

Reichard, Christoph, Institutionelle Wahlmöglichkeiten, S. 101 – 125, in: Frieder Naschold u. a., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin, 1996

Reichard, Christoph, Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: Dietrich Budäus (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, 1998

Reimers, Dirk, Rolfink, Armin, Zur finanziellen Situation Berlins, S. 25 – 38, in: Kurt Biedenkopf /Dirk Reimers / Armin Rolfink, (Hrsg.), Berlin – was ist uns die Hauptstadt wert?, Herausgegeben im Auftrag der Deutschen Nationalstiftung, Opladen, 2003

Reinermann, Heinrich, Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 139, 1994

Richter, Rudolf, Furubotn, Eirik G., Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1999

Richter, Rudolf, Oliver Williamsons Organisationsökonomik, S. 225 – 237, in: Ingo Pies / Martin Leschke, (Hrsg.), Oliver Williamsons Organisationsökonomik, Tübingen, 2001

Ronellenfitsch, Michael, Wirtschaftliche Betätigung des Staates, S. 1171 - 1204, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof, (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Heidelberg, 1988

Rosen, Harvey S., Finanzwissenschaft, München-Wien-Oldenbourg, 1992

Rüfner, Wolfgang, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, S. 1037 – 1086, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof, (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Heidelberg, 1988

Sabel, Charles F., Constituional Ordering in Historical Context, in: Fritz W. Scharpf, Games in Hierarches and Networks, Frankfurt, 1993

Salamon, Lester, Anheier, Helmut K., The Emerging Nonprofit Sector, Manchester, 1996

Salamon, Lester, Anheier, Helmut K, Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis, Manchester, 1997

Sappington, David E. M., Incentives in Principal-Agent Relationships, S. 45 - 66, in: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No.2, Spring, 1991

Savas, Emanuel S., Privatization and Public-Private-Partnerships, New York/London, 2000

Schanze, Erich, Franchising im öffentlichen Sektor, S. 127 – 140, in: Frieder Naschold u. a. , Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin, 1996

Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz, 1970

Scharpf, Fritz W., The Limits of Institutional Reform, in: Yearbook on Government and Public Administration, 1, 1987/88

Scharpf, Fritz W., Politische Steuerung und politische Institutionen, S. 10-21, in: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 30, Heft 1, 1989

Scharpf, Fritz W. [Scharpf 1993a], Coordination in Hierarchies and Networks, S. 125 – 166, in: Fritz W. Scharpf, Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions, Frankfurt a.M./Boulder (Colorado), 1993

Scharpf, Fritz W. [Scharpf 1993b], Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, in: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen, 1993

Scharpf, Fritz W., Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy-Research, Oxford, 1997

Scharpf, Fritz W., Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, 2000

Schmid, Günther, Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik, Diskussionspapier WZB, Berlin, 1994

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource - einleitende Problemskizze; in: Wolfgang Hoffmann-Riem und Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden, 1997

Schuppert, Gunnar Folke, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand, private Anbieter und Organisationen des Dritten Sektors, in: Jörn Ipsen (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Köln/Berlin/Bonn/München, 1994

Schuppert, Gunnar Folke, Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, S. 19 - 59, in: Dietrich Budäus,

(Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, 1998

Schuppert, Gunnar Folke, Hrsg., Jenseits von Privatisierung und "schlankem" Staat: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichen und privatem Sektor, Baden-Baden, 1999

Scott, W. Richard, Institutions and Organizations, London/New Delhi, 1995

Semlinger, K., Effizienz und Autonomie in Zulieferungsnetzwerken, S. 309 - 354, in: Staehle, W. H./Sydow, J. (Hrsg.), Managementforschung 3, Berlin/New York, 1991

Seyfried, Erwin, Governance von lokaler Beschäftigungspolitik im europäischen Kontext – Zur Bedeutung von Netzwerken im Mehrebenensystem, S. 59 – 82, in: Petra Kodré, Martin Roggenkamp, Christian Roth, Elke Scheffelt, (Hrsg.), Lokale Beschäftigungsbündnisse, Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis, Berlin, 2005

Siebert, H., Ökonomische Analyse von Unternehmensnetzwerken, in: W. Staehle / J. Sydow, (Hrsg.), Managementforschung 1, Berlin/New York, 1991

Siedler, Wolf Jobst, De wirkliche Lage Berlins – Längst ist Berlin nicht mehr das Modernisierungszentrum Deutschlands, S. 65 – 70, in: Kurt Biedenkopf /Dirk Reimers / Armin Rolfink, (Hrsg.), Berlin – was ist uns die Hauptstadt wert?, Herausgegeben im Auftrag der Deutschen Nationalstiftung, Opladen, 2003

Simon, Herbert A., Administrative behavior, New York, 1947

Simon, Herbert A., The Architecture of Complexity, S. 467 – 582, in: Williamson, Oliver E., Industrial Organization, Aldershot/England-Vermont/USA, 1990, Erstabdruck in: Proceedings of American Philosophical Society, Vol. 106, 1962

Simon, Herbert A., The Bottleneck of Attention: Connecting Thought with Motivation, S. 1 – 21, in: Integrative Views of Motivation, Cognition and Emotion, Lincoln and London, 1994

Smith, Adrian, Integrated Pollution Control, Aldershot/Brookfield USA/Singapore/Sydney, 1997

Stiglitz, Joseph E., Finanzwissenschaft, München-Wien-Oldenbourg, 1989

Stinchcombe, A. L., Contracts as hierarchical documents, S. 12 - 171, in: A. L. Stinchcombe / C. A. Heimer, (Hrsg.), Organization theory and project management

Streeck, Wolfgang, Schmitter, Philippe C., Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung, S. 133 -159, in: Journal für Sozialforschung, 25, 1985

Sydow, Jörg, Strategische Netzwerke, Wiesbaden, 1992

Sydow, Jörg, Windeler, Arnold, Krebs, Michael, Loose, Achim, van Well, Bennet, Organisation von Netzwerken - Strukturationstheoretische Analysen der Vermittlungspraxis in Versicherungsnetzwerken, Opladen, 1995

Teubner, G., Die vielköpfige Hydra: Netzwerke als kollektive Akteure höherer Ordnung, S. 189 - 216, in W. Krohn/ G. Küppers, (Hrsg.), Emergenz - Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung, Frankfurt, 1991

Thorelli, H.B., Networks: Between markets and hierarchies, S. 37- 51, in: Strategic Management Journal 7, 1986

Trute, Hans-Heinrich, Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, S. 13 - 45, in: Gunnar Folke Schuppert, (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung und "schlankem" Staat: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichen und privatem Sektor, Baden-Baden, 1999

Vickers, J., Yarrow, G., Economic Perspectives on Privatization, S. 111 – 132, in: Journal of Economic Perspectives, 5(2), 1991

Voigt, Rüdiger, Des Staates neue Kleider, Baden-Baden, 1996

Von Arnim, Hans Herbert, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München, 1984

Voßkuhle, Andreas, Gesetzgeberische Regelungsstrategien der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor, S. 47 - 89, in: Gunnar Folke Schuppert, (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung und "schlankem" Staat: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichen und privatem Sektor, Baden-Baden, 1999

Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 1976

Weber, Max, Gesammelte Politische Schriften, Tübingen, 1988

White, Gordon, Robinson, Mark, Towards synergy in social provision: civic organisations and the state, S. 94 – 116, in: Martin Minogue/Charles Polidano/David Hulme (Hrsg.), Cheltenham/Northampton, 1998

Wiig, Heidi, Wood, Michelle, What Comprises a Regional Innovation System?, S. 66 – 98, in: Simmie, James, (Hrsg.), Innovation, Networks and Learning Regions?, London/Bristol, 1997

Williamson, Oliver E., Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organisation, New York, 1975

Williamson, Oliver E., Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange, S. 519 – 540, in: American Economic Review, 73, 1983

Williamson, Oliver E., The Economic Institutions of Capitalism, New York, 1985

Williamson, Oliver E., Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen, 1990

Williamson, Oliver E., Comparative Economic Organization, S. 13 -49, in: Ordelheide / Rudolph / Büsselmann, (Hrsg.), Betriebswirtschaftslehre und Ökonomische Theorie, Stuttgart, 1991

Williamson, Oliver E., Contested Exchange versus the Governance of Contractual Relations", S. 103 -108, in: Journal of Economic Perspectives, 7 (1), 1993

Williamson, Oliver E. [Williamson 1996a], Transaction Cost Economics, in Richard Schmalensee / Robert Willig, (Hrsg.), Handbook of Industrial Organization, vol. 1, S. 136 – 182, Amsterdam, 1989, Nachdruck, S. 54 – 92, in: Oliver Williamson, The Mechanisms of Governance, New York, 1996

Williamson, Oliver E. [Williamson 1996b], Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, Administrative Science Quarterly 36, June 1991, Nachdruck, S. 93 – 119, in: Oliver Williamson, The Mechanisms of Governance, New York, 1996

Williamson, Oliver E. [Williamson 1996c], Transaction Cost Economics and Organization Theory, Industrial and Corporate Change 2, 2, 1993, Nachdruck, S. 219 – 249, in: Oliver Williamson, The Mechanisms of Governance, New York, 1996

Williamson, Oliver E., The Institutions of Governance, S. 75 - 79, in: The American Economic Review, Vol. 88, No. 2, Mai 1998

Williamson, Oliver E., Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective, S. 306 - 342, in: The Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 15, No. 1, April 1999

Williamson, Oliver E., The New Institutional Economics: Taking Stock Looking Ahead, S. 595 – 613, in: The Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII, September 2000

Wilson, James Q., Bureaucracy, New York, 1989

Windhoff-Héritier, Adrienne, Politikarena und Policy-Netz – Zum analytischen Nutzen zweier Begriffe, Veröffentlichungsreihe des Internationalen Instituts für Vergleichende Gesellschaftsforschung/Arbeitspolitik, Wissenschaftszentrum Berlin, 1985

Winkler, Heinrich August, Wofür Berlin steht. Die widerspruchsvolle Geschichte der Stadt, S. 15 – 24, in: Kurt Biedenkopf /Dirk Reimers / Armin Rolfink, (Hrsg.), Berlin – was ist uns die Hauptstadt wert?, Herausgegeben im Auftrag der Deutschen Nationalstiftung, Opladen, 2003

Wise, Charles R., the Public Service Configuration Problem: Designing Public Organizations in a Pluralistic Public Service, in: Ali Farazmand, Modern Organizations: Administrative Theory in Contemporary Society, Westport/Connecticut, 1994

Wohlfahrt, Norbert, Hauptsache effizient? – Zur Begründung eines politischen Anforderungsprofils der Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene und Länderebene, S. 93 – 105, in: Behrens/Heinze/Hilbert/Stöbe/Walsken, (Hrsg.), Den Staat neu denken – Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin, 1997

Wright, Deil, Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons, in: Public Administration Review 50, March/April 1990

Zimmer, Annette, Scholz, Martina, Ökonomische und politologische Theorieansätze: Der dritte Sektor zwischen Markt und Staat, S. 21- 39, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Heft 4, 1992

Zukin, Sharon, DiMaggio, Paul, Introduction, S. 1 – 36, in: Zukin/DiMaggio (Hrsg.), Structures of Capital. The Social Organization of the Economy, Cambridge, 1990

Offizielle Dokumente

Abgeordnetenhaus von Berlin, 11. Wahlperiode, 30. Sitzung vom 10. Mai 1990 [Abgeordnetenhaus von Berlin 1990a]

Abgeordnetenhaus von Berlin, 11. Wahlperiode, 39. Sitzung vom 30. August 1990 [Abgeordnetenhaus von Berlin 1990b]

Abgeordnetenhaus von Berlin, 11. Wahlperiode, 40. Sitzung vom 13. September 1990 [Abgeordnetenhaus von Berlin 1990c]

Abgeordnetenhaus von Berlin, 12. Wahlperiode, 3. Sitzung vom 07. Februar 1991 [Abgeordnetenhaus von Berlin 1991a]

Abgeordnetenhaus von Berlin, Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm „Arbeitsplätze für Berlin“, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/327, Berlin, April 1991 [Abgeordnetenhaus von Berlin 1991b]

Abgeordnetenhaus von Berlin, Mitteilung zur Kenntnisnahme über künftige Arbeitsaufgaben und –strukturen aller Servicegesellschaften, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/590, Berlin, 1996

Abgeordnetenhaus von Berlin: Aktuelle Stunde zum Thema „Rechnungshofkritik an 5 senatsgeförderten Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften – ein Netzwerk profitabler Selbstbedienung“, lfd. Nr. 1 A, 13. Wahlperiode, 30. Oktober 1997 [Abgeordnetenhaus von Berlin 1997]

Abgeordnetenhaus von Berlin, Besprechung gemäß §21 Abs. 5 GO Abghs über Erfahrungen und Weiterentwicklung von Servicegesellschaften als arbeitsmarktpolitische Dienstleister in Berlin (auf Antrag der Fraktion der SPF und der Fraktion der CDU), 14. Wahlperiode, Inhaltsprotokoll, Berlin, 17. Mai 2000 [Abgeordnetenhaus von Berlin 2000]

Abgeordnetenhaus von Berlin, Schlussbericht der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4000, Berlin, 2005

Bundesverfassungsgerichts (BverfG), 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007, Absatz-Nr. (1 - 228), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20071220_2bvr243304.html, letzter Zugriff: 11.12.2008, 2008

Commission européenne, Pactes territoriaux pour l'emploi - exemples de bonnes pratiques, OPOCE, CE 07 97 96 928 FR, 1997a

Commission européenne, Développement local et pactes territoriaux pour l'emploi - rapport du séminaire de Rome, OPOCE, CE V/7 97 007, FR, 1997b

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die Beschäftigung vor Ort fördern - Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie, Kom (2000) 196, 07.04.2000

Europäische Kommission [Europäische Kommission 2001a], Beschluss des Rates vom 19. Januar 2001 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2001 (2001/63/EG), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2001

Europäische Kommission [Europäische Kommission 2001b], Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428, Brüssel, 2001

Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg, Informationen-Berichte-Analysen, Der Arbeitsmarkt in Berlin und Brandenburg, Jahreszahlen 2002, Berlin, 2003

Land Berlin, Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 1992, Berlin, 1992

Land Berlin, Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Landes Berlin für das Jahr 2002, Berlin 2003

Land Berlin, Rahmenvereinbarung zwischen dem Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz und die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen und der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesagentur für Arbeit zur Gründung von Arbeitsgemeinschaften nach § 44 b Sozialgesetzbuch – Zweites Buch (SGB II) zwischen dem Land Berlin, vertreten durch die Bezirksämter von Berlin, und den Agenturen für Arbeit im Land Berlin, Berlin, 26. August 2004

Land Berlin, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAE) – Positivliste - Handwerkskammer Berlin, IHK Berlin, Regionaldirektion Berlin-Brandenburg, Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e.V., Berlin, Pressemitteilung vom 13. Mai 2005

Rechnungshof von Berlin, Bericht über die Prüfung von in Berlin tätigen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sowie Servicegesellschaften in den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 vom 25. September 1997, Abgeordnetenhaus von Berlin, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/2086, Berlin, 1997

Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2001, Abgeordnetenhaus von Berlin, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/1165, Berlin 2001

Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2002, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/454, Berlin 2002

Regierender Bürgermeister von Berlin (Hrsg.), Die BerlinStudie - Strategien für die Stadt, Berlin, 2000

Regierender Bürgermeister/Senatskanzlei Berlin, Schlussfolgerungen des Senats aus dem Abschlussbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik, Senatsvorlage Nr. 202/02, Berlin, 26. April 2002

Senat von Berlin, Zwischenbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik, Berlin, 2000

Senat von Berlin, Expertenkommission Staatsaufgabenkritik, Abschlussbericht, Berlin, 23. November 2001

Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Leistungsbilanz der Berliner Servicegesellschaften, 1993

Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Beschäftigungspolitik - Die europäische Dimension - Auf dem Wege zu einem "Europäischen Aktionsprogramm für mehr Beschäftigung", Berlin, November 1997

Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Bezirksbezogene Leistungsbilanz der Servicegesellschaften, Berlin, November 1999a

Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Berliner Strategie zum Einsatz des Europäischen Sozialfonds (ESF) für die Planungsperiode 2000-2006, Berlin, 22.04.1999b

Senatsverwaltung für Finanzen, Haushaltspläne 1991- 2004/2005, Berlin, 1991-2004

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Finanzplanung von Berlin 2000 bis 2006, Berlin, 2003

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2007, Berlin, 2004

Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales und Technische Universität Berlin, Sozialstrukturatlas Berlin 1999 - Eine soziale Diagnose für Berlin, Meinlschmidt / Brenner (Hrsg.), Berlin, 1999

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Sozialorientierte Stadtentwicklung, Berlin, 1998

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Vierte Fortschreibung des Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitischen Rahmenprogramms (ARP), Berlin, 2002

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht Berlin 2003, Berlin, 2003

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Europäische Strukturfonds in Berlin 2000 – 2006, Berlin, Oktober 2003

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Regionaldirektion Berlin-Brandenburg, Handwerkskammer Berlin, Industrie- und Handelskammer zu Berlin, Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg, Deutscher Gewerkschaftsbund Landesbezirk Berlin-Brandenburg, Gemeinsame Erklärung über Eingliederungsmaßnahmen und öffentlich geförderte Beschäftigung für ALG II Empfängerinnen und Empfänger, Berlin, 06. Dezember 2004

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen und Regionaldirektion Berlin-Brandenburg, Handlungsempfehlungen für Berliner Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II, Berlin, Dezember 2004a

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Teilhabe-Integration-Qualifikation – Notwendigkeit, Ziele und Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung in Berlin vor dem Hintergrund von Hartz IV, Berlin, Dezember 2004b

Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, Operationelles Programm für die Interventionen der Europäischen Strukturfonds in Berlin (Ziel 1), Stand 29.10.1999

Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, Operationelles Programm für die Interventionen der Europäischen Strukturfonds in Berlin (Ziel 2), Stand 13.12.1999

Statistisches Landesamt, Zehn Jahre Berliner Einheit – Daten und Analysen zum Vereinigungsprozess, Berlin, 2000

Sonstige Quellen

Berliner Zeitung, Peter Böttcher, 09.01.1991, Berlin

Berliner Zeitung, Marlies Emmerich, 27.11.1991, Berlin

Tagesspiegel vom 11. Juli 1991, Berlin

www.servicegesellschaften-berlin.de, ARGE Servicegesellschaften, letzter Zugriff: 01.03.2007

www.berlin.de/seninn/verwaltungsmodernisierung.de, BerlinOnline Stadtportal, letzter Zugriff: 29.06.2004