

Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit: „Moderner Dienstleister“ für wen?

Volker Hielscher

Im Kontext der Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Sie muss nicht nur die Vielzahl der neu geschaffenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente in die Praxis umsetzen, sondern sie soll dies – angesichts verknappter finanzieller Ressourcen – auch effizienter und zugleich „kundenorientierter“ tun als in der Vergangenheit; die BA ist deshalb in den letzten Jahren einem tief greifenden Umbauprozess unterworfen worden. Es stellt sich die Frage, inwiefern das Ziel „moderner Dienstleister“ am Arbeitsmarkt zu werden, erreicht wurde – und welche Nebenfolgen die Reform der BA nach sich zieht.

1

Arbeitsmarktreformen und Umbau der BA

Seit den 1990er Jahren rückt für staatliches Handeln das Leitbild des „aktivierenden Staates“ mehr und mehr in den Mittelpunkt (Mezger/West 2000; Behrens u.a. 2005). Dieses Leitbild ist insbesondere in der strategischen Ausrichtung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wirksam geworden: Unter dem Stichwort „Fördern und Fordern“ wird primär auf die Erhöhung der Eigenverantwortung der Arbeitslosen und auf die Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit gesetzt (Trube 2002; Urban 2004; Bothfeld u.a. 2004). In den letzten Jahren sind unter anderem mit dem Job-AQTIV-Gesetz und den vier Gesetzen zu „modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I bis IV) eine Vielzahl von Instrumenten und Maßnahmen geschaffen worden, die auf eine „Aktivierung“ der Arbeitslosen hinwirken sollen (Kißler/Greifstein 2004). Diese Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ist Gegenstand einer breiten, auch kritischen Diskussion.

Weniger Beachtung findet hingegen der Aspekt, dass die Maßnahmen staatlicher Arbeitsmarktpolitik durch Organisationen geplant, gesteuert und administriert werden müssen. Für diesen Prozess der Politikimplementation ist davon auszugehen, dass eine intensive wechselseitige Beeinflussung von Organisation und Instrumenteneinsatz stattfindet. Es stellt sich also die Frage, wie die Organisation die ihr zugeschriebenen Aufgaben im Aufbau von Organisationsstrukturen, in der Gestaltung der Prozesse und in der Leistungspro-

duktion operationalisiert – und zugleich durch ihre Organisationspraxis die Wirksamkeit von Gesetzen und Instrumenten prägt.

Mit der Verabschiedung der ersten beiden Hartz-Gesetze hat der Bundestag am 15.11.2002 beschlossen, die Arbeitsmarktreformen „zeitnah“ und umfassend zu evaluieren. In der Folge wurden vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit eine Reihe von Evaluationsstudien in Auftrag gegeben – ein in dieser Breite bisher einmaliges Programm, um die Umsetzung und die Wirksamkeit von Arbeitsmarktpolitik zu begutachten. Erste Ergebnisse dieser Forschungsarbeiten wurden nun der Bundesregierung vorgelegt. Die Mehrzahl dieser Studien befasst sich mit der Wirksamkeit einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie mit der Akzeptanz der BA in der Öffentlichkeit.

Vom Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso*) und der Organisationsberatung *Peter Ochs* wurde der institutionelle Rahmen, in dem Arbeitsmarktpolitik stattfindet, das heißt der organisatorische Umbau der BA auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene, unter die Lupe genommen (Bieber u.a. 2005). Nachfolgend ausgeführte Ergebnisse beruhen auf rund 200 Interviews mit Beschäftigten und Führungskräften in sechs Arbeitsagenturen, zwei Regionaldirektionen und in der BA-Zentrale, die während der ersten Erhebungsphase dieses noch laufenden Projektes durchgeführt wurden. Die Evaluation beschreibt die Weiterentwicklung der neuen Strukturen und Prozesse in der Organisation BA im Vergleich zu den vorangegangenen Organisationsmodellen. Die Befunde wurden anhand eines mehrdimensionalen qualitativen Referenzrahmens eines „modernen Dienstleisters“ bewertet.

Bereits seit Ende der 1980er Jahre sind in der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit Anstrengungen zur Verbesserung der technischen Infrastruktur und zur Organisationsentwicklung vorgenommen worden (Bahn Müller/Faust 1992, 1994). Seit Mitte der 1990er Jahre wurde mit Unterstützung der Gewerkschaft ÖTV die Modernisierung der BA mit dem Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“ vorangetrieben, welches die Organisationsentwicklung mit dem Ziel einer effizienten und kundenfreundlichen Dienstleistungsproduktion verbunden hatte. Diese Reformbemühungen setzten vor allem auf die endogenen Entwicklungspotenziale der Organisation und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Mosley u.a. 2003).

Nach dem so genannten „Vermittlungsskandal“ im Jahre 2002, als der Bundesrechnungshof enthüllt hatte, dass ein Teil der von der BA ausgewiesenen Vermittlungen ihr gar nicht ursächlich zuzurechnen war, ist die Bundesagentur für Arbeit dann einem radikalen Umbauprozess unterworfen worden. Noch bevor die „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“) eingesetzt wurde, war bereits im „Zweistufenplan“ der Bundesregierung nach privatwirtschaftlichem Vorbild der Präsident der damaligen Bundesanstalt für Arbeit durch einen dreiköpfigen Vorstand ersetzt worden. Die „Hartz-Kommission“

Volker Hielscher, Dr. rer. pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso*), Saarbrücken. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Organisationsforschung, Arbeitssoziologie, Arbeitszeitforschung. e-mail: hielscher@iso-institut.de

(Kommission 2002) wurde damit beauftragt, ein Konzept für den Aufgabenschnitt und die Organisationsstruktur der BA sowie ein entsprechendes Durchführungskonzept für die Reform vorzulegen; parallel dazu wurde unter dem neuen Vorstand der BA ein eigenes Reformkonzept entworfen. Ein Teil der im Hartz-Bericht vorgelegten Vorschläge ist in die Gesetzgebung (Hartz I bis IV) eingeflossen.

Für den Umbau der ehemaligen Bundesanstalt sind unter anderem die Regelungen des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen maßgeblich: Sie formulieren das Ziel des Umbaus der BA in einen „leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister“ (BMW 2003). Konkret werden die Trennung von operativer Verantwortung der BA-Dienststellen und Kontrolle durch den Verwaltungsrat, die Schaffung der Möglichkeit von Kontrakten zwischen Bund und BA und der Bestand der Landesarbeitsämter in Form von Regionaldirektionen geregelt. Die neue Binnenorganisation, das Geschäftsmodell und die Leistungsproduktion der BA wurden vor allem durch eine Vielzahl von Unternehmensberatern, allen voran durch McKinsey, Roland Berger und Accenture konzipiert und in den einzelnen Dienststellen umgesetzt.

2

Der Reformprozess in der BA

Die Bundesagentur für Arbeit stand im Jahr 2005 inmitten der Implementation der umfassendsten Reorganisation ihrer Geschichte. Nach der Konzeptionsphase im Jahr 2003 und der Erprobung in 2004 wurde der organisatorische Umbau im Jahr 2005 weitgehend abgeschlossen – auch wenn derzeit über eine Neugliederung der BA in der Fläche nachgedacht wird. Dieser ambitionierte Zeitplan ist vor dem Hintergrund der besonderen Rahmenbedingungen zu würdigen, unter denen die Reform stattgefunden hat. Die schiere Größe der Organisation mit rund 90.000 Beschäftigten, einer Flächenorganisation mit den Standorten von 178 Agenturen und rund 650 Geschäftsstellen und mit einem Haushaltsvolumen von über 50 Milliarden Euro war eine besondere Herausforderung. Überlagert wurde der organisatorische Umbau zudem durch die im Sozialgesetz-

buch (SGB II) geregelte Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und die neue Organisation der Betreuung der Langzeitarbeitslosen zum 1.1.2005. Dieser Prozess hat enorme Kapazitäten sowohl in der Zentrale als auch in den Agenturen gebunden und eigene Fragen der Organisationsgestaltung aufgeworfen (Wiechmann u.a. 2005). Die BA-Reform setzt auf verschiedenen Organisationsebenen, in unterschiedlichen Feldern und an unterschiedlichen historischen Organisationsständen in den Agenturen an. Sie gestaltet sich dementsprechend komplex und ist von Ungleichzeitigkeiten und Inkonsistenzen geprägt.

In der „neuen BA“ sind die Aufgaben, die Größe, die Mitarbeiterzahl ebenso wie die Rechtsform und der formale Aufbau als dreistufig gegliederte Organisation weitgehend konstant geblieben. Jedoch wurden die Binnenorganisation und die Aufgaben der einzelnen Organisationseinheiten neu ausgerichtet. Die Umsetzung der Reform ist als konsequenter top-down-Prozess organisiert, mit einer straffen Einführungslogik und rigiden Umsetzungsvorgaben für die neuen Strukturen und Prozesse. Sie wurde von den Reformberatern als konsequenter Bruch zu den bislang entwickelten Organisationsmodellen angelegt. Der Umbauprozess startete mit der Reorganisation der Zentrale in Nürnberg, die nun allein für die Zielformulierung, die Produkt- und Strategieentwicklung der Gesamtorganisation zuständig ist und durch die Auslagerung von operativen Funktionen stark verkleinert wurde. Er setzte sich im Umbau der zehn Regionaldirektionen fort, welcher Ende des Jahres 2004 abgeschlossen wurde und diesen die Steuerung der Agenturen zuwies. Der Umbau der Agenturen wurde Ende 2005 abgeschlossen. Sie sind mit dem neuen Geschäftssystem „Kundenzentrum der Zukunft“ (Kap. 2.2) für das operative Geschäft zuständig.

Eine Stärke der Reformumsetzung liegt in der Eindeutigkeit der Reform über alle Ebenen hinweg und in der systematisch umgesetzten Neu-Strukturierung der Organisation. Zugleich wurde von vielen Akteuren in der BA kritisch vermerkt, dass die Mitarbeiter angesichts der Reichweite des Umbaus nicht im erforderlichen Maße „mitgenommen“ wurden: Ihre Erfahrungen waren für die Gestaltung der neuen Organisation schlichtweg nicht gefragt. Ebenso waren für die Agenturen kaum Spielräume vorgesehen, die Reformarchitektur an

lokale Besonderheiten und Bedarfe anzupassen.

2.1 STEUERUNG NACH WIRKUNG UND WIRTSCHAFTLICHKEIT

Die einzelnen Organisationseinheiten und die Prozesse in der BA sind einer neuen Steuerungslogik unterworfen worden, die den Anspruch vertritt, den Mitteleinsatz systematisch und strategisch nach dem Grundsatz von „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“ auszurichten. Die BA hat zu diesem Zweck in Abkehr von der traditionellen, haushaltsgetriebenen Steuerung das neue Steuerungssystem als Zielsteuerung aufgebaut: Jeweils zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen den Regionaldirektionen und den Agenturen werden einmal jährlich Vereinbarungen über die zu erreichenden Ziele abgeschlossen. Diese Ziele sind als Wirkungsziele (vor allem die Zahl der geförderten und ungeförderten Integrationen), als Prozessvorgaben und Qualitätsstandards formuliert. Mit Hilfe eines aufwändigen Controllingapparates wird der Grad der Zielerreichung permanent kontrolliert und in monatlichen Abständen nachgehalten.

Von besonderer Bedeutung ist die Systematik, nach der die BA ihren Ressourceneinsatz steuert. Diese ist durch eine betriebswirtschaftlich geprägte Versicherungslogik bestimmt, die eine Minimierung der „Schadensfälle“ für die Versicherungsgemeinschaft (also die Zahl der leistungsberechtigten Arbeitslosen) zu erreichen sucht. Das heißt konkret, dass die BA ihre Kräfte und Mittel auf diejenigen Maßnahmen und Gruppen konzentriert, bei denen mit möglichst geringem Ressourceneinsatz die Dauer der Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen verkürzt wird.

Zwar wird die Organisationsreform vordergründig als eine *Dienstleistungs*-Reform formuliert, welche sich mit verbesserten Serviceleistungen an beide Marktseiten, an Arbeitnehmer und Arbeitgeber, gleichermaßen richtet. Doch vor dem Hintergrund der Krise der öffentlichen Finanzen, des politischen Legitimationsdrucks durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und angesichts einer Arbeitsmarktpolitik, die primär auf eine „Aktivierung“ der Arbeitslosen und eine Beitragssenkung zur Nachfragestimulierung setzt, sind die wesentlichen Parameter der BA-Reform auf

eine *betriebswirtschaftliche Wirkungsreform* ausgelegt: Das haushaltspolitische und der Versicherungslogik entsprechende Ziel, weniger finanzielle Ressourcen zu verbrauchen, soll über das Wirkungsziel, die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen, erreicht werden. Es geht also darum, aus den vorhandenen, limitierten Ressourcen die größte Wirkung am Arbeitsmarkt zu erzielen: Die maximale Entlastung für die BA und mittelbar für die Beitragszahler erfordert möglichst viele Integrationen unter geringstem Mitteleinsatz.

Damit verfolgt die BA eine Kosten-Nutzen-Logik, der einerseits eine inhärente Rationalität nicht abzusprechen ist. Andererseits führt diese Logik aber zu Exklusionseffekten im Vermittlungsgeschäft, und zwar auf Arbeitnehmer- wie auf Arbeitgeberseite (Kap. 2.3). Die betriebswirtschaftliche Ausrichtung des Ressourceneinsatzes wird durch den Aussteuerungsbetrag¹ noch verschärft. Er stellt für die Bundesagentur ein erhebliches Haushaltsrisiko dar, das durch die BA nur in sehr geringem Maße steuerbar ist.

2.2 DAS „KUNDENZENTRUM DER ZUKUNFT“

Das „Kundenzentrum der Zukunft“ gilt als das Herzstück der BA-Reform. Es stellt das neue Geschäftssystem in den Agenturen dar mit einem neuen Organisationsaufbau, neuen Ablaufprozessen und einer entsprechenden neuen Kundensteuerung. Es wurde, ausgehend von den Vorschlägen der „Hartz-Kommission“, von einer Projektgruppe der Reformberater in der BA-Führungsakademie in Lauf entwickelt, in der Agentur Heilbronn zunächst erprobt, sodann in neun weiteren Agenturen getestet (Schütz/Ochs 2005). Dabei wurden weitere Anpassungen vorgenommen. Mit Beschluss des Verwaltungsrates der BA vom 14.7.2004 wurde die Flächeneinführung des Kundenzentrums in mehreren Wellen beschlossen, die bis Ende 2005 abgeschlossen wurde.

Mit dem Kundenzentrum wurde eine funktional gegliederte Organisationsstruktur an der Schnittstelle zum Kunden geschaffen, die erstmalig den gesamten Dienstleistungsprozess nach Effizienz-, Führungs- und Steuerungsgesichtspunkten in einer einheitlichen Logik durchstrukturiert. Die Kunden erreichen die BA telefonisch über das Service Center und ge-

langen in den Agenturen zunächst an den Empfang und in die Eingangszone. An allen drei Punkten werden Standardanliegen bearbeitet, Kundentermine bei den Fachkräften vergeben und gegebenenfalls komplexere Kundenanliegen an die Leistungs- oder Vermittlungsabteilungen weitergeleitet. Die Vermittlungsfachkräfte und die Fachkräfte in der Leistungsbearbeitung können nur noch mit Termin besucht und nicht mehr direkt angerufen werden. Ziel des Geschäftssystems ist einerseits eine bessere Dienstleistung für den Kunden in den Bereichen Vermittlung/Beratung und Leistung sowie andererseits eine Effizienzsteigerung in der Dienstleistungsproduktion, indem eine Kundensteuerung nach klar definierten Kriterien eingeführt wird, die Abläufe systematisiert werden sowie eine Trennung von Standardaufgaben und spezialisierten Fachkrafttätigkeiten vorgenommen wird.

Das Geschäftssystem „Kundenzentrum der Zukunft“ wirkt in seiner Grundkonzeption und in seiner Umsetzung durchaus betriebstauglich und lässt Effizienzgewinne erwarten. Insbesondere die terminierten und störungsfreien Kundengespräche bei den Vermittlungsfachkräften werden von den Akteuren in den Agenturen als eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität beschrieben.

2.3 HANDLUNGSPROGRAMME: VERMITTLUNG ALS SYSTEMGESCHÄFT?

Die Dienstleistungen der BA für die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmerseite sind in so genannten „Handlungsprogrammen“ systematisiert und standardisiert worden. Aus dieser Systematik heraus werden die Bedarfe für bestimmte „Kundensegmente“ auf der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite definiert. Die Beratungsdienstleistungen der BA und die Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung werden nur noch in standardisierter und auf die jeweiligen Kundensegmente zugeschnittener Form angeboten. Außerdem wird der Personaleinsatz zwischen den Marktseiten Arbeitgeber/Arbeitnehmer neu gewichtet: So werden nun mindestens 20 % der Vermittlerkapazitäten für die Bearbeitung der Arbeitgeberanliegen eingesetzt. Die Handlungsprogramme sehen auf der Arbeitgeberseite eine Fokussierung auf die „potenzialreichen Arbeitgeberkunden“ vor. Als potenzialreich gelten Arbeitgeber mit ei-

nem hohen Personalumsatz. Die übrigen Arbeitgeber werden als „Standardkunden“ mit insgesamt weniger Ressourceneinsatz und geringerer Intensität im Stellenbesetzungsprozess bedient und erfahren darüber hinaus weniger oder keine Initiativkontakte durch die Fachkräfte der BA.

Das von Seiten der Reformberater herangezogene Argument zur Fokussierung auf personalumsatzstarke Unternehmen (nach der Logik: „20 % der Arbeitgeber decken 80 % der Neueinstellungen ab“) hat seine Rationalität im Zusammenhang einer angestrebten Erhöhung des Einschaltungsgrades der BA in die Marktprozesse. Dort, wo viel Personal bewegt wird, kann die BA eher ihre Bewerber ins Spiel bringen. Hier geraten allerdings zwei Dienstleistungsperspektiven miteinander in Konflikt. Die Unternehmen erwarten (so die Logik des Handlungsprogramms der arbeitgeberorientierten Vermittlung) eine „Besten-Vermittlung“, womit sich der Kreis der infrage kommenden Bewerber tendenziell auf die starken „Marktkunden“ einschränkt und diese in der Such- und Auswahlpraxis der Arbeitgeber-Vermittler auch faktisch im Zentrum stehen. Im Sinne ihrer Ausgleichsfunktion am Arbeitsmarkt wäre es andererseits geboten, dass die BA gerade jene Bewerber schwerpunktmäßig anbietet, denen aufgrund in der Person liegender Einschränkungen oder Qualifikationsmängel der Wiedereinstieg in Beschäftigung nicht ohne begleitende Unterstützung und Förderung gelingen würde. Dem Gebot der Beschleunigung von Integration zur Verringerung der Kosten von Arbeitslosigkeit steht damit das sozialpolitische Gebot entgegen, sich verfestigende individuelle Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Mit der Festlegung auf personalumsatzstarke Arbeitgeber als die Ziel- und Entwicklungskunden fokussiert die BA ihre Dienstleistungen auf ein Kundensegment, das ohnehin mit professionellem Personalmanagement als starker Akteur am Markt auftritt. Sie vernachlässigt dabei aber diejenigen Betriebe, denen eben diese Personalmanagement- und Rekrutierungs-

¹ Für jede/n Arbeitslose/n, welche/r nach Ablauf der Bezugsdauer des beitragsfinanzierten Arbeitslosengeldes I in den steuerfinanzierten Regelkreis des SGB II übertritt, muss die BA einen Aussteuerungsbeitrag von rund 10.000 € an den Bund zahlen.

kompetenzen fehlen – also gerade die zahlreichen kleineren und mittleren Unternehmen. Möglicherweise könnten jedoch über eine Fokussierung auf die Qualifikationsbedarfe und potenziellen Stellenzuschnitte in den kleineren Unternehmen größere Beschäftigungspotenziale erschlossen werden als über die Konzentration auf Großkunden. Grundsätzlich geht es also um die Frage, ob die BA ihr so differenziertes Leistungsangebot sowohl kundenbedarfsgerecht als auch wirkungsorientiert adressiert (Schütz/Ochs 2005).

Diese Frage stellt sich in noch stärkerer Weise auf der Seite der „Arbeitnehmerkunden“. Die Arbeit Suchenden werden in vier Segmente differenziert (Marktkunde, Beratungskunde-Aktivieren, Beratungskunde-Fördern, Betreuungskunde), denen über die Handlungsprogramme in sehr unterschiedlichem Maße Beratung und die potenziell anzusetzenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung zugänglich gemacht werden. Unter der Prämisse eines „rentablen“ Mitteleinsatzes erfolgt eine Konzentration der Ressourcen auf das mittlere Kundensegment, insbesondere auf Beratungskunde-Aktivieren.

Per Definition sind die einzelnen Kundengruppen unterschiedlich weit von einer Integration entfernt. „Marktkunden benötigen zur Überbrückung der Differenz lediglich einen kleinen Impuls, können die Differenz im Wesentlichen selbst überbrücken. Beratungskunden können mit Unterstützung die Differenz zur Integration überbrücken. Betreuungskunden haben eine so große Differenz zur (theoretischen) Integration zu überbrücken, dass eine Anhebung des Potenzials bis zum Erreichen der Integration mittelfristig nicht möglich erscheint“ (BA 2005, S. 218). Der vorrangige Ressourceneinsatz (Vermittlerzeit bzw. Kontaktdichte zum Kunden und Maßnahmenereinsatz mit einer entsprechenden Budgetgestaltung) hat seinen Schwerpunkt demgemäß auf den Beratungskunden, „weil hier die deutlichste Erhöhung der Integrationswahrscheinlichkeit zu erreichen ist“ (BA 2005, S. 219) und sich bei einer erfolgreichen Integration der Mitteleinsatz für die Organisation rentiert. Die BA stützt sich bei der Begründung der kundengruppenspezifischen Ressourceneinsatzlogik auf das SGB III² und leitet insbesondere aus der Berücksichtigung des arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarfes die Einschränkungen bei der Kundengruppe Betreuungskunden ab. Für diese Kunden-

kategorie wird konstatiert, der Handlungsbedarf sei so groß, dass das Ziel des Gesetzes (die Eingliederung in Arbeit) mittelfristig nicht erreicht werden kann.

Faktisch werden Betreuungskunden, für die noch im Bericht der „Hartz-Kommission“ die intensivste Unterstützung vorgesehen war, in Nicht-Betreuungskunden verwandelt. Mit dieser Einsatzlogik für die Dienstleistungen der BA tritt ein Dilemma zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialem Auftrag zu Tage.

3

Personalpolitik und Beschäftigte im Reformprozess

Die eigentlichen Leistungsproduzenten der BA sind die Beschäftigten in den Arbeitsagenturen vor Ort. Wie haben sich im Kundenzentrum die Arbeitsprozesse und die Arbeitsanforderungen für die Beschäftigten verändert? Der frühere „Druck der Flure“, welcher mit dem ungesteuerten Zugang zu den Vermittlungsfachkräften verbunden war, konzentriert sich nun vor allem im Empfang und in der Eingangszone. Die Beschäftigten in diesen Bereichen müssen wegen der Breite der vorgetragenen Kundenanliegen nicht nur fachlich gut qualifiziert sein, sondern auch über große kommunikative und soziale Kompetenzen verfügen. Die Arbeit der Vermittlungsfachkräfte hingegen ist durch das Service Center von der Telefonie entlastet worden. Durch die terminierten Beratungsgespräche mit im Vergleich zur früheren Praxis erweiterten Zeitfenstern können sie sich auf das „Kerngeschäft“, also die Vermittlung konzentrieren.

Allerdings stehen die Beschäftigten vor allem im Service Center, in der Vermittlung und auch in der Eingangszone in einem Spannungsverhältnis divergierender, im Extremfall widersprüchlicher Zielvorgaben, die sie individuell bzw. als Team aufzulösen haben. Diese Ambivalenz lässt sich zwischen den Polen quantitativer Zielvorgaben (Erreichbarkeit, Anzahl von Integrationen oder der Abbau des Drucks der Flure etc.) und qualitativer Ziele (abschließende Anliegenbearbeitung, angemessene Unterstützung des einzelnen Kunden etc.) verorten. Beide Zieldimensionen sind im Verständnis eines „modernen Dienstleisters“ am Arbeitsmarkt angelegt und haben

als Spannungsverhältnis schon immer die Arbeit der Fachkräfte in der BA geprägt.

Allerdings wird jetzt diese Polarität in der Wahrnehmung der Beschäftigten, aber auch ablesbar an den Zielindikatoren, einseitig zu Gunsten der quantitativen Zielvorgaben aufgelöst. Damit bleiben aus Sicht vieler Fachkräfte, die direkt an der Schnittstelle zum Kunden arbeiten, wichtige Elemente einer qualitativen, am individuellen Bedarf ansetzenden Kundenorientierung auf der Strecke. Den Arbeit Suchenden zu erläutern, dass ihnen nur noch sehr bedingt Förderungsleistungen zugute kommen und sie in der Job-Suche weitgehend auf sich gestellt sind, wird zu einer neuen Anforderung an die sozialen und kommunikativen Kompetenzen der Beschäftigten in der BA: „Für den Kunden ist es strenger, für den Mitarbeiter anstrengender geworden“, bilanzierte eine Fachkraft die neue Aufgabe, aktivierende Arbeitsmarktpolitik in eine entsprechende Kundenbeziehung umzusetzen. Diese Engführung des Kundenbezuges tangiert in ganz besonderem Maße das berufliche Selbstverständnis der Vermittlungsfachkräfte: Sie versuchen nicht selten mit Verweis auf den sozialpolitischen Auftrag der BA die Notwendigkeit eines jeweils individuellen Umgangs mit dem Kunden gegen die als zu rigide empfundenen Systemvorgaben der Zielsteuerung und der Handlungsprogramme zu verteidigen.

Im Bereich der Personalentwicklung der BA liegen elaborierte Konzepte vor, die allerdings während des laufenden Umbauprozesses kaum getestet oder in die Praxis umgesetzt worden sind. Der organisatorische Umbau war nur wenig systematisch mit personalpolitischen Konzepten verknüpft; die vielfältigen Personalbewegungen in der Organisation wurden eher ad hoc und entsprechend der situativen Bedarfe vor Ort vorgenommen. Die Beschäftigten konnten bisher nur sehr bedingt die Organisationsreform mit einer individuellen beruflichen Entwicklungsperspektive

² Der Gesetzgeber bindet die Ermessensleistungen der BA an den Grundsatz der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit. Bei der Auswahl der Ermessensleistungen ist „grundsätzlich auf 1. die Fähigkeiten der zu fördernden Personen, 2. die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes, 3. den anhand der Ergebnisse der Beratungs- und Vermittlungsgespräche ermittelten arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf abzustellen“ (SGB III, § 7).

verknüpfen. Analog dazu erschwert das Fehlen von Teilnahmeangeboten im Umbauprozess den Beschäftigten und vielen Führungskräften, sich die Reform in einer produktiven Auseinandersetzung anzueignen. Sie fühlen sich vielfach „vor vollendete Tatsachen gestellt“.

4

Fazit: BA-Reform mit ambivalenten Wirkungen

Der Reformprozess in der Bundesagentur für Arbeit ist hoch komplex und bisher noch keinesfalls abgeschlossen. Im Laufe des Jahres 2006 werden die Handlungsprogramme für die Vermittlung in den 178 Agenturen der BA flächendeckend eingeführt. Zudem wird in diesem Jahr ebenfalls Agentur für Agentur ein neues IT-System für die Vermittlung und die Leistungsbearbeitung den Betrieb aufnehmen. Eine bilanzierende Betrachtung des Umbauprozesses der BA kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt also nur vorläufigen Charakter haben. Dennoch lassen sich erste belastbare Aussagen treffen.

Die Binnenmodernisierung der BA scheint unter dem Aspekt der Effizienzsteigerung und der Optimierung der Abläufe auf gutem Wege. Die Geschäftsprozesse in der Leistungsproduktion sind auf völlig neue Weise systematisch angelegt und auf die Kernaufgaben fokussiert. Die Steuerung der Organisation durch das mehrstufige, neu aufeinander bezogene Führungssystem ist auf eine hohe Effizienz orientiert. Im Hinblick auf das neue Steuerungssystem und auf die strategische Ausrichtung der Reform lassen sich jedoch Inkonsistenzen und kritische Entwicklungen konstatieren:

Erstens besteht eine Inkonsistenz zwischen der Zielsteuerung und der faktisch starken Determinierung der Geschäftspro-

zesse in den Agenturen durch die Zentrale und die Regionaldirektionen. Die Zielsteuerung ist ihrer Logik nach auf Wirkungen bzw. Ergebnisse der Aktivitäten der Agenturen ausgelegt. Diese Logik wird dadurch überlagert, dass die Neugestaltungen der Geschäftsprozesse, insbesondere die Handlungsprogramme im Vermittlungsgeschehen, enge Vorgaben für die Form der Leistungsproduktion vor Ort setzen. In den Agenturen wird kritisch darauf verwiesen, dass die dezentrale Produktionsverantwortung für das Erreichen der vereinbarten Wirkungsziele faktisch ausgehebelt wird. Die den Regionaldirektionen zugewiesene Steuerungs- und Führungsrolle verschärft noch die Einschränkung der Entscheidungskompetenz auf lokaler Ebene – nicht selten sehen sich die Akteure in den Agenturen als Manager von Filialbetrieben der Regionaldirektion. Die Erwartungen, im Rahmen der Zielsteuerung vor Ort flexibler und situationsangepasster agieren zu können als in der „alten“ Bundesanstalt, wurden vielfach enttäuscht.

Zweitens wird die grundlegende Zielausrichtung der BA gegenwärtig durch betriebswirtschaftliche Prämissen dominiert, welche als „Versicherungslogik“ beschrieben wurden. Diese Dominanz geht zu Lasten des (nach wie vor unverzichtbar scheinenden und im SGB III angelegten) sozialpolitischen Auftrags der BA, die marktschwachen Akteure entsprechend ihrer Bedarfe besonders zu unterstützen: Die stark unterstützungsbedürftige, also „teure“, also mit Blick auf den wahrscheinlichen Integrationserfolg „nicht rentable“, Gruppe der Betreuungskunden wird von den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung weitgehend ausgeschlossen. Der sozialpolitische Auftrag wird an die Politik zurückdelegiert, er soll in den politischen Instanzen definiert und über Steuern finanziert werden.

Damit bleibt drittens auch die „Kundenorientierung“ in der neuen BA ambiva-

lent: Wo es um bestimmte Service-Aspekte geht, bringt das neue Geschäftssystem deutliche Verbesserungen gegenüber früher. Diese Verbesserungen sowie die effizientere Anliegenbearbeitung gehen aber zum einen mit den erwähnten Exklusionseffekten für bestimmte Arbeitslosen Gruppen einher. Zum anderen wird nach der Logik eines effizienten Mitteleinsatzes die personale Dienstleistung der Bundesagentur als standardisiertes Systemgeschäft organisiert. Kundenbedarfe und die entsprechenden Leistungen der BA werden nicht mehr aus dem Individualbedarf, sondern aus der Systemlogik der Organisation abgeleitet und in groben Kategorien für große Kundengruppen festgelegt. Das Vermittlungs- und Beratungsgeschehen wird standardisiert und kontrollierbar – in Kombination mit dem konsequenten Einsatz der Ermessensleistungen nach dem Rentabilitätsprinzip gewinnt die Organisation unbestreitbare fiskalpolitische Vorteile. Dem steht aus der Perspektive des/der einzelnen Rat- und Hilfesuchenden das Risiko gegenüber, dass die standardisierten Leistungen nur noch bedingt „passfähig“ sind für seine/ihre individuellen Bedarfe – aus „Kundenperspektive“ eine Verschlechterung der Dienstleistungsqualität der BA.

Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit selbst wurde und wird in einem straff angelegten und systematisch durchgeplanten Veränderungsprozess vollzogen. Die Möglichkeiten einer aktiven und „aktivierenden“ Aneignung des Neuen durch die Beschäftigten sind hierbei sehr beschränkt. Die BA, die größte deutsche Behörde, sollte sich im weiteren Verlauf ihrer Organisationsentwicklung wieder stärker auf die in ihr selbst angelegten Ressourcen und Kompetenzen stützen – das heißt vor allem, die Erfahrungen aus vorangegangenen Umbauprozessen und aus dem „Expertenwissen“ der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht beiseite wischen, sondern sie aktiv für die Reformgestaltung nutzen.

LITERATUR

- Bahn Müller, R./Faust, M.** (1992): Das automatisierte Arbeitsamt. Legitimationsprobleme, EDV-Mythos und Wirkungen des Technikeinsatzes, Frankfurt/New York
- Bahn Müller, R./Faust, M.** (1994): Arbeitsbedingungen und Organisationsentwicklung im Arbeitsamt, in: Schulze-Böing, M. (Hrsg.): Die Zukunft des Arbeitsmarktes. Institutionenreform und neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik
- Behrens, F./Heinze, R./Hilbert, J./Stöbe-Blossey, S.** (Hrsg.) (2005): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie, Berlin
- Bieber, D./Hielscher, V./Ochs P./Schwarz, C./Vaut, S.** (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit, Saarbrücken
- Bothfeld, S./Gronbach, S./Seibel, K.** (2004): Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, in: WSI-Mitteilungen 9, S. 507–513
- BA – Bundesagentur für Arbeit** (2005): Einführungskonzept Handlungsprogramme (Foliensatz), Nürnberg
- BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit** (2003): Wesentliche Inhalte des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Stand: 17.12.2003, Berlin
- Kißler, L./Greiffenstein, R.** (2004): Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Arbeitspapier der HBS 93, Düsseldorf
- Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt** (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Berlin
- Mezger, E./West, K.** (2000): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg
- Mosley, H./Schütz, H./Schmid, G.** (2003): Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin
- Schütz, H./Ochs, P.** (2005): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen: Das BA-Kundenzentrum der Zukunft. Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementalen und strukturellen Reformen. WZB-Discussion-Paper, Berlin
- Trube, A.** (2002): Paradigmenwechsel im Sozialstaat?, in: Utopie kreativ 141/142, S. 615–628
- Urban, H.-J.** (2004): Eigenverantwortung und Aktivierung – Stützpfiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur?, in: WSI-Mitteilungen 9, S. 467–473
- Wiechmann, E./Greiffenstein, R./Kißler, L.** (2005): Die arbeitsorganisatorische Seite der Arbeitsmarktreform – ARGE und Option, in: WSI-Mitteilungen 11, S. 631–637