

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Arbeitspaket 2, Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit ; Evaluationsbericht 2006

Bender, Gerd; Bieber, Daniel; Hielscher, Volker; Marschall, Jörg; Ochs, Peter; Vaut, Simon

Veröffentlichungsversion / Published Version

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bender, G., Bieber, D., Hielscher, V., Marschall, J., Ochs, P., & Vaut, S. (2006). *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Arbeitspaket 2, Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit ; Evaluationsbericht 2006*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F356g). Saarbrücken: ISO Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-265107>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge
der Hartz-Kommission

Arbeitspaket 2

Evaluationsbericht 2006

im Auftrag des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin

Saarbrücken 2006

peter
ochs

Institut für
Sozialforschung und
Sozialwirtschaft e.V.

The logo for the Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V. (iso) features the lowercase letters 'iso' in a bold, blue, sans-serif font. The letters are set against a light blue rectangular background. A small, solid blue square is positioned in the top right corner of this background rectangle.

Autoren:

Gerd Bender
Daniel Bieber
Volker Hielscher
Jörg Marschall
Peter Ochs
Simon Vaut

peter
ochs

Peter Ochs
Daimlerstraße 7
66123 Saarbrücken

Institut für 
Sozialforschung und
Sozialwirtschaft e.V.

Institut für Sozialforschung und
Sozialwirtschaft e.V. (iso)
Trillerweg 68
66117 Saarbrücken

Executive Summary – Bericht 2006

Der im Jahre 2002 begonnene organisatorische Umbau der Bundesagentur für Arbeit wird nach der Flächeneinführung des Kundenzentrums in den Agenturen im Jahre 2005 in diesem Jahr weitgehend abgeschlossen werden. Die hier vorgelegten Untersuchungsergebnisse resultieren aus einer begleitenden Untersuchung des Umbaus von Oktober 2004 bis Juni 2006. Die wesentlichen Befunde lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Reform verlief aufgrund einer professionellen und stringenten Umsetzungssteuerung mit einem strikten Top-Down-Verfahren weitgehend reibungslos. Dies ist vor dem Hintergrund der schwierigen Rahmenbedingungen eines seit Jahren angespannten Arbeitsmarktes und der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ausdrücklich zu würdigen.

- Im Rahmen der Reform wurden die Organisationseinheiten der BA neu ausgerichtet: die Zentrale ist zuständig für Strategie und Zielsetzung, die Regionaldirektionen steuern die Agenturen, die als unternehmerische Filialen das operative Geschäft verantworten.
- Ein übergreifendes Ziel der neuen Steuerung ist die Ausrichtung der BA an Wirkung und Wirtschaftlichkeit. Ausgaben zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sollen zu einem betriebswirtschaftlichen Nettoeffekt führen. Produkte sollen so eingesetzt werden, dass die Gesamtdauer der Arbeitslosigkeit verkürzt wird und deren Wirkung mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in den SGB II-Rechtskreis erfolgt.
- Das zentrale geschäftspolitische Ziel der BA ist eine Maximierung der Integrationszahlen. Dieser Indikator hängt in hohem Maße von externen Faktoren ab und ist für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der BA nur begrenzt aussagekräftig. Neben den Vorgaben zu den geschäftspolitischen Zielen definiert die Zentrale im Rahmen der operativen Steuerung detailliert die Prozesse in den Agenturen und die Einsatzlogik der einzusetzenden Produkte und Programme. Die Parallelität der Ziel- und Programmsteuerung erzeugt erhebliche Friktionen und Steuerungsinkonsistenzen.
- Das komplexe Controllingssystem bietet eine Datengrundlage für die monatliche Nachhaltung der Zielvereinbarungen, welche die Zentrale mit den Regionaldirektionen und diese wiederum mit den Agenturen schließen. Zugleich führt diese zahlengetriebene Steuerung zu einer Überdeterminierung der operativen Prozesse in den Agenturen, mit zum Teil erheblichen Transaktionskosten.
- Das Steuern einer auf Einheitlichkeit ausgelegten Struktur bringt einerseits Effizienzvorteile und Transparenz und vereinfacht die Implementation neuer Prozesselemente und Handlungsvorgaben. Andererseits mindert es die Fähigkeit der Agenturen zur selbststeuernden flexiblen Anpassung an Anforderungen ihres Umfeldes, wirkt nivellierend und birgt das Risiko, die Innovationsfähigkeit der Organisation zu hemmen.
- Mit dem Kundenzentrumskonzept wurden die operativen Dienstleistungsprozesse der Agenturen neu strukturiert und darauf ausgerichtet, hohe Kundenvolumina effizient abzuarbeiten. Durch Kundenstromsteuerung, konsequente Terminierung und Auslagerung von Standardtätigkeiten wird zudem sichergestellt, dass die Vermittlungsaktivitäten mit dem Ziel einer schnellen Integration im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund stehen.
- Mit den Personalabflüssen in die ARGEn stößt das Modell des Kundenzentrums in der Flächenorganisation an seine Grenzen, weil viele Agenturen und der ganz überwiegende

Teil der Geschäftsstellen aufgrund unterkritischer Personalgrößen das Modell kaum noch abbilden können.

- Die Einsatzlogik für die Dienstleistungen der BA basiert auf einer klaren Kundendifferenzierung. Arbeitssuchende werden in vier Gruppen segmentiert: „Marktkunden“, „Beratungskunden–Aktivieren“, „Beratungskunden–Fördern“ sowie „Betreuungskunden“. Das Beratungsangebot und der Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung variieren für die unterschiedlichen Kundengruppen. Die Vorgaben zum Produkteinsatz (Handlungsprogramme für die Vermittlungsfachkräfte) führen zu einer Überdeterminierung der Leistungserstellung.
- Nach der neuen Produkteinsatzlogik wird nur noch in Kunden investiert, für die sich die Investition betriebswirtschaftlich „rechnet“: Durch den Mitteleinsatz soll die Arbeitslosigkeit verkürzt werden und die Wirkung muss mit hoher Wahrscheinlichkeit noch während des Bezuges von Arbeitslosengeld I eintreten. Diese Logik wird durch den Aussteuerungsbetrag für jeden Arbeitslosen, der in den SGB II-Kreis übertritt, verschärft. Die Kundengruppe, die einer Integration in den Arbeitsmarkt am nächsten ist, das Segment der Marktkunden, und auch das am weitesten von einer Integration entfernte Kundensegment, das der Betreuungskunden, bekommt gemäß dieser Logik fast keine aktiven Unterstützungsdienstleistungen (Beratung und Maßnahmen) mehr.
- In allen Agenturen wurde ein Arbeitgeberservice aufgebaut, welcher ebenfalls nach den Qualitätsvorgaben von Handlungsprogrammen arbeitet. Das Dienstleistungsangebot im Arbeitgeberbereich ist besonders auf personalumsatzstarke, in der Regel größere Unternehmen ausgerichtet, mit der Konsequenz, dass kleinere und mittlere Unternehmen mit meist höherem Beratungs- und Unterstützungsbedarf nur auf Nachfrage bedient werden. Die in diesem Marktsegment möglicherweise enthaltenen Beschäftigungspotenziale bleiben deshalb unerschlossen.
- Das Kundenzentrum ist mit seinen homogenen Funktionseinheiten und seiner stringenten Systematik transparent, controllingfähig und auf effiziente Leistungsproduktion sowie maximale Wirkung im Sinne einer möglichst hohen Zahl an Integrationen konzipiert. Dabei bleiben jedoch solche Kundenbedarfe ausgeblendet, die jenseits der Standardschemata liegen. Dezentrale organisationspraktische Variationen des Konzeptes werden systematisch klein gehalten. Die dezentrale Organisationsgestaltung ist reduziert auf die Wahl vorgegebener Standardoptionen.
- Nach langen Verzögerungen wird im Jahre 2006 die neue Fachanwendung „Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem“ (VerBIS) für die Vermittlungsberatungsprozesse implementiert. Zu den Vorteilen von VerBIS wird gerechnet, dass es verschiedene Fachanwendungen zusammenführt, einen bundesweit einheitlichen Datenzugriff ermöglicht und von Routinetätigkeiten entlastet. Dagegen wurde die Matching-Prozedur der Software in den ersten Programmversionen als mangelhaft charakterisiert – allerdings wird im Zuge der Programmoptimierung an der Behebung dieser Probleme gearbeitet. Zudem wurden die spezifischen Bedarfe der Berufsberatung bei der Entwicklung der Fachanwendung vernachlässigt.
- Die im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführte Mitarbeiterbefragung ergab, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA im Großen und Ganzen recht gut auf ihre Tätigkeiten vorbereitet und motiviert fühlen. Sie sehen sich durch die Reform unter einem hohen Druck gesetzt. Am Konzept des Kundenzentrums werden der Arbeitgeberservice, die Trennung von Vermittlung und Leistung sowie die Terminierung der Vermittlungsberatungsgespräche und des Antragservices positiv bewertet. Kritisch werden die

Kundendifferenzierung und die Qualität der telefonischen Anliegensbearbeitung im Service Center beurteilt. Die Handlungsprogramme stoßen bei den Vermittlungsfachkräften auf wenig Akzeptanz; sie fühlen in ihren Handlungsspielräumen im Vermittlungsprozess eingeengt.

Aus dem Evaluationsbericht ergeben sich eine Reihe von Handlungsempfehlungen für die weitere Gestaltung der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der BA:

- Die Trennung der Trägerschaften für die Rechtskreise SGB III und SGB II produziert organisatorische Parallelstrukturen, Dysfunktionalitäten und Steuerungspathologien in der BA. Für eine einheitliche, rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktpolitik sollte eine einheitliche Organisationslösung geschaffen werden. Der Aussteuerungsbetrag sollte abgeschafft oder zumindest erheblich modifiziert werden.
- Die geschäftspolitischen Ziele der BA sollten weniger auf kurzfristige Integrationen und stärker auf die Vermeidung von sich verfestigender Langzeitarbeitslosigkeit ausgerichtet werden. Die Kennzahlendichte im Controlling sollte auf strategisch wichtige Punkte fokussiert und zugleich entdichtet werden.
- In der weiteren Reformperspektive sollte auf den Erhalt der Innovationsfähigkeit der BA ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Dazu sollte das Fachwissen und die Praxiserfahrungen der Beschäftigten durch die Erweiterung von Beteiligungsmöglichkeiten in der Reformumsetzung genutzt werden. Den Agenturen sind größere Spielräume für die Organisationsgestaltung vor Ort sowie für die Entwicklung von neuen Interaktionsformen im Dienstleistungsprozess einzuräumen.

Inhalt

1.	Einleitung: Der Weg zum modernen Dienstleister - Evaluation im laufenden Umbauprozess	15
2.	Evaluationsansatz und empirische Vorgehensweise	21
2.1	Gegenstand der Evaluation: Der Umbau der BA zu einem modernen Dienstleister	21
2.2	Qualitative Organisationsforschung als zentraler Ansatz der Evaluation	23
2.3	Operationalisierung und Empiriedesign	24
2.3.1	Drei analytische Ebenen	24
2.3.2	Zuschnitt von vier empirischen Feldern	24
2.3.3	Methoden der Datenerhebung	25
2.3.4	Auswahl der Befragten	27
2.3.5	Datenauswertung	28
3.	Arbeitsmarktreformen im Kontext aktivierender Arbeitsmarktpolitik	31
3.1	Die Neubestimmung der Sozialpolitik und der gesellschaftspolitischen Funktion der BA	32
3.2	Der Übergang von aktiver zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik und seine Bedeutung für den organisatorischen Umbau der BA	36
3.3	Die neue Rolle des Kunden – Dienstleistung als „Ko-Produktion“	37
3.3.1	Die Arbeitslosen als Kunden	37
3.3.2	Der Kunde als Adressat und als „Ko-Produzent“ der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt	38
3.4	Das Konzept eines „modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt“ – Dimensionen der Evaluation	40
4.	Aufgaben und Ressourcen der Bundesagentur für Arbeit	45
4.1	Rechtliche Grundlage und gesetzlicher Auftrag	45
4.2	Rahmendaten	46
4.3	Struktur der Einnahmen und Ausgaben	47
4.4	Ausschöpfung des Eingliederungstitels	52
4.5	Personalausstattung	52
5.	Führungsorganisation und Organisationssteuerung	57
5.1	Die Führungsorganisation der BA	57
5.1.1	Die Zentrale der BA als Strategieinstanz	58
5.1.2	Die Regionaldirektionen als Regionalunternehmen	60

5.1.3	Die Agenturen für Arbeit als die „Marktorganisation“ der BA.....	61
5.1.4	Die Controlling- und Steuerungsorganisation.....	64
5.2	„Wirkung und Wirtschaftlichkeit“ – Die Steuerung der BA.....	65
5.2.1	Reformziele und Konzeption der neuen Steuerung.....	65
5.2.2	Systematik und Elemente der Zielsteuerung.....	69
5.2.3	Wirkungsorientierte Steuerung der operativen Prozesse.....	79
5.3	Übermaß und Richtungsprobleme – Antworten aus der Organisation.....	82
5.3.1	Neue Führungsorganisation – Dezentralisierung oder „regionale Zentralisierung“?.....	83
5.3.2	Zielsteuerung – wie weit geht der Gestaltungsspielraum der Agenturen?.....	86
5.3.3	Zahlenorientiert steuern – Anspruch und Realität.....	87
5.3.4	Benchmarking – Wer ist gut, aber warum?.....	91
5.3.5	Zielvereinbarung oder Zielvorgabe?.....	92
5.3.6	Strategie und Steuerung – Wer folgt wem?.....	94
5.4	Der zahlengetriebene Dienstleister.....	96
5.4.1	Die „virtuelle Welt“ der neuen Steuerung.....	96
5.4.2	Der Zentralismus der neuen Steuerung.....	97
5.4.3	Das Vertrauensproblem der neuen Steuerung.....	99
5.4.4	Der Legitimationsbedarf der neuen Steuerung.....	101
6.	Die Infrastruktur des Dienstleistungsprozesses.....	103
6.1	Das Geschäftssystem „Kundenzentrum der Zukunft“ und seine Funktionseinheiten.....	103
6.1.1	Der Eingangsbereich des Kundenzentrums (Empfang und Eingangszone).....	106
6.1.2	Konzentration der Telefonie im Service Center.....	111
6.1.3	Fokussierung auf Arbeitsvermittlung.....	114
6.1.4	Neuorganisation der Leistungsgewährung.....	118
6.2	Funktionsprinzipien der neuen Dienstleistungsorganisation.....	120
6.2.1	Kundensteuerung.....	120
6.2.2	Funktionale Differenzierung.....	121
6.2.3	Regionalisierte Geschäftseinheiten und Flächenorganisation.....	123
6.2.4	Schnittstellengestaltung zu den SGB II-Trägern in den Agenturen.....	125
6.3	Das Kundenzentrum als Organisation der Aktivierungspolitik.....	127
6.3.1	Standardisiertes Mengengeschäft als Anerkennung dauerhafter Massenarbeitslosigkeit.....	127
6.3.2	Fiktive Matchingmaschine – faktische Aktivierungsmaschine.....	128

6.3.3	Das Kundenzentrum als hermetische Organisation	129
7.	Die Informationstechnologie des neuen Dienstleisters.....	131
7.1	Herausforderungen an die Informationstechnologien der BA.....	131
7.2	Schnelligkeit und Effizienz – Das neue System im Leistungsbereich	134
7.3	Der virtuelle Arbeitsmarkt im realen Dienstleistungsprozess	135
7.3.1	<i>VerBIS</i> – Das Herzstück des <i>VAM</i>	135
7.3.2	<i>Job-Roboter</i> - Erschließen weiterer Stellenangebote	145
7.3.3	<i>Job-Börse</i> – Grenzen des selbsttätigen Marktausgleichs	147
7.4	Der vernetzte Dienstleister	151
8.	Kundenorientierung und Dienstleistungsbeziehung	153
8.1	Der Dienstleistungsprozess der BA.....	153
8.1.1	Handlungsprogramme als die „Software“ des Kundenzentrums	155
8.1.2	Einführung der Handlungsprogramme	156
8.1.3	„Vermittler vermitteln“? – Der neue Dienstleistungsprozess auf Arbeitnehmerseite	157
8.1.4	Akquisition und Vertrieb – Der neue Dienstleistungsprozess auf Arbeitgeberseite	167
8.1.5	Die Neuausrichtung der Berufsberatung und der Ausbildungsstellenvermittlung.....	169
8.2	Zu Praxiswirksamkeit, Nebenfolgen und Akzeptanz des neuen Dienstleistungsprozesses.....	170
8.2.1	Zur Veränderung des Arbeitsprozesses und der Rolle der Vermittler	171
8.2.2	Kundendifferenzierung und neue Leistungs politik.....	173
8.2.3	Rückführung auf den Kern.....	175
8.2.4	Arbeitgeberorientierte Vermittlung.....	176
8.2.5	Zum Einführungsprozess mit seinen neuen Rollenanforderungen.....	177
8.3	Der gespaltene Dienstleister	178
8.3.1	Die neue Konstruktion von Kunde und Vermittler.....	178
8.3.2	Die geteilte Qualität im neuen Dienstleistungskonzept	182
8.3.3	Kundensegmentierung und Gender-Differenzierung in der Leistungs politik	187
9.	Personalpolitik und Beschäftigte im Reformprozess	189
9.1	Personalentwicklung und Qualifizierung in der BA.....	189
9.1.1	Konzeption und Praxis der Personalentwicklung	189
9.1.2	Tarifierung der Tätigkeiten in der neuen Organisation	193
9.1.3	Qualifizierung über Bildungsinstitut und Fachhochschule der BA.....	195

9.2	Die BA-Reform aus Sicht der Beschäftigten – Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung 2006	197
9.2.1	Empirisches Vorgehen	197
9.2.2	Arbeitssituation und Zusammenarbeit im neuen Kundenzentrum	199
9.3	Moderner Dienstleister ohne Dienst-Leister?	221
10.	Gestaltung der Außenbeziehungen – Kooperation und Markt.....	225
10.1	Kontraktmanagement als neuer Steuerungsmodus	225
10.2	Zentralisierung und Standardisierung der Einkaufsprozesse	226
10.2.1	Gründe und Ziele der Umstrukturierung des Einkaufs	226
10.2.2	Konzeption des zentralisierten Einkaufs und Umsetzung	227
10.2.3	Kritik an der Neukonzeption der Einkaufsprozesse	228
10.2.4	Ablaufprozess beim Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen	228
10.2.5	Die Regionalen Einkaufszentren im Urteil der Agenturen	231
10.3	Bedeutungsverlust der Selbstverwaltung	232
10.3.1	Verwaltungsrat.....	232
10.3.2	Verwaltungsausschüsse.....	234
11.	Handlungsempfehlungen für die weitere Reformgestaltung der BA.....	237
Anhang	257

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Empirische Felder der Evaluation	25
Abbildung 4.1: Die Entwicklung der Arbeitslosenquote.....	47
Abbildung 4.2: Verteilung der Laufbahngruppen auf Frauen und Männer	54
Abbildung 4.3: Frauenanteil in Geschäftsleitungen und mittleren Führungsebenen.....	54
Abbildung 5.1: Aufbau der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit	59
Abbildung 5.2: Matrixorganisation der Regionaldirektionen	60
Abbildung 5.3: Führungsorganisation der Arbeitsagenturen	62
Abbildung 5.4: Arbeitsagenturen nach Beschäftigtenzahl im Kundenzentrum.....	63
Abbildung 5.5: Größenverteilung der Geschäftsstellen in den Agenturbezirken (Planstellen).....	64
Abbildung 5.6: Die geschäftspolitischen Ziele der BA 1999 bis 2006	69
Abbildung 5.7: Zielindikatoren der geschäftspolitischen Steuerung 2003 – 2005.....	70
Abbildung 5.8: Strategische Geschäftsfelder der BA	73
Abbildung 5.9: Systematik der Kennzahlen und Berichtsformate	78
Abbildung 5.10: Zuordnung von Analysekenzahlen und Steuerungskennzahlen (Beispiel).....	81
Abbildung 5.11: Leistungspotenzial der Agenturen nach „Blauenstein“ und Steigerungsrate der Zielvereinbarung 2006 – Vergleich der Agenturwerte in zwei Regionaldirektionen.....	88
Abbildung 5.12: Leistungspotenzial der Agenturen nach „Blauenstein“ und Steigerungsrate der Zielvereinbarung 2006 – Werte der untersuchten 15 Agenturen.....	89
Abbildung 6.1: Aufbau des Kundenzentrums der Agenturen für Arbeit.....	105
Abbildung 7.1: Die Bestandteile des VAM und deren Kostenverhältnis.....	136
Abbildung 7.2: Unterstützung der Kernprozesse des Kundenzentrums durch <i>VerBIS</i>	138
Abbildung 7.3: Matching-Ergebnis in <i>VerBIS</i>	140
Abbildung 7.4: Die Startseite von <i>VerBIS</i>	142
Abbildung 7.5: Kundenhistorie in <i>VerBIS</i>	143
Abbildung 7.6: Screenshot <i>Job-Börse</i> Arbeitgeber	148
Abbildung 7.7: Screenshot <i>Job-Börse</i> Arbeitnehmer	149
Abbildung 8.1: Hauptschritte des programmgesteuerten Dienstleistungsprozesses	157
Abbildung 8.2: Kundengruppenzuordnung nach Erfolgseinschätzung von Fordern und Fördern	159
Abbildung 8.3: Charakterisierung der Kundengruppen auf Arbeitnehmerseite	160
Abbildung 8.4: Abgangsziele auf Arbeitnehmerseite.....	162
Abbildung 8.5: Sechs Handlungsprogramme auf Arbeitnehmerseite.....	163

Abbildung 8.6: Standardablauf des Erstgesprächs beim Vermittler	165
Abbildung 9.1: Arbeitssituation und Zusammenarbeit.....	200
Abbildung 9.2: Motivation und Berufsperspektive	201
Abbildung 9.3: Funktionalität der IT und Einschätzung des Internetauftritts	202
Abbildung 9.4: Verbesserungsbedarf bei der IT.....	203
Abbildung 9.5: Beurteilung von Elementen des Kundenzentrums	204
Abbildung 9.6: Funktionieren von Prozessen im neuen Geschäftssystem	205
Abbildung 9.7: Vergleich der Arbeitsweise heute zu derjenigen vor Kundenzentrum.....	208
Abbildung 9.8: Organisation der Vermittlung.....	209
Abbildung 9.9: Arbeitgeberorientierte Vermittlung.....	210
Abbildung 9.10: Arbeitnehmerorientierte Vermittlung.....	210
Abbildung 9.11: Wahrnehmung von Partizipationschancen.....	212
Abbildung 9.12: Ergebnisse zu den Gruppen der Teamleitungen und U25-Berater/innen	215
Abbildung 9.13: Verbesserungsbedarfe für die weitere Reformumsetzung	217
Abbildung 10.1: Umfrage der Zentrale in den Agenturen zu Einkaufsprozessen.....	231

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Gruppierung der Interviewpartner/innen nach Funktion	26
Tabelle 2.2: Interviews nach Ebenen der BA	28
Tabelle 2.3: Gesprächspartner/innen nach Position und Geschlecht	28
Tabelle 4.1: Übersicht arbeitsmarktliche Rahmendaten.....	47
Tabelle 4.2: BA Haushalt 2002-2006	48
Tabelle 4.3: Ausgaben für arbeitsmarktliche Instrumente	51
Tabelle 4.4: Verteilung der Planstellen über die Organisationseinheiten.....	53
Tabelle 6.1: Prozesskennzahlen im Kundenzentrum	123
Tabelle 7.1: Nutzung des Job-Roboters.....	146
Tabelle 7.2: Nutzung der Job-Börse der BA.....	149
Tabelle 8.1: Anteil Kundengruppen im Zugang Januar bis März 2006 in 67 Agenturen	161
Tabelle 9.1: Verteilung der Beschäftigten nach Tätigkeitsebenen	194
Tabelle 9.2: Verteilung der Agenturen nach Quotenmerkmalen	198
Tabelle 9.3: Samplestruktur	198
Tabelle 9.4: Funktionale Differenzierung im Kundenzentrum	207
Tabelle 9.5: Vergleich zu den Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung 2000-2001	220
Tabelle 10.1: Relationen der eingekauften Dienstleistungen für Kunden in 2005.....	229

1. Einleitung: Der Weg zum modernen Dienstleister - Evaluation im laufenden Umbauprozess

Im Oktober 2004 hat das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit an das Institut für Sozialwirtschaft und Sozialforschung (*iso*) und an Peter Ochs den Auftrag zur Durchführung der Evaluation des organisatorischen Umbaus der Bundesagentur für Arbeit (Arbeitspaket 2 der „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“) erteilt. Die Evaluation endet mit Vorlage dieses Berichtes zum 30. Juni 2006. Ein erster Bericht zur Evaluation wurde im Juni 2005 erstattet.¹

Im Mittelpunkt des Evaluationsauftrages steht die Umstrukturierung der BA und ihrer Arbeitsagenturen. Die Untersuchung soll den Weg von der traditionellen Arbeitsverwaltung zu einer modernen Dienstleistungseinrichtung analysieren und bewerten. Laut Auftrag waren hierbei vier Themenfelder zu bearbeiten: (1) der Umbau der Aufgaben- und Organisationsstrukturen, 2) das neue Steuerungsmodell, 3) die Rolle der Beschäftigten sowie 4) die Bedeutung der IT für die neue BA.

Am Ausgangspunkt der Reform stehen die Vorschläge und Empfehlungen der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, die im August 2002 der Bundesregierung vorgelegt worden waren. Sie waren nach den bereits im Februar 2002 veranlassten Sofortmaßnahmen, in deren Zusammenhang u.a. die Leitung der damaligen Bundesanstalt für Arbeit umgebildet und neu besetzt worden war, Grundlage der weiteren gesetzlichen Maßnahmen² sowie der grundlegenden Restrukturierung der BA, die Gegenstand dieses Berichtes ist.

Zum Zeitpunkt der Einsetzung der Hartz-Kommission im Frühjahr 2002 stand die BA in der Schlussphase ihrer bis dahin größten Organisationsreform, die seit Mitte der neunziger Jahre programmatisch unter der Bezeichnung *Arbeitsamt 2000* stand. 141 von 181 Arbeitsämtern waren innerhalb von eineinhalb Jahren bereits auf das neue Organisationskonzept mit breit angelegten Organisationsentwicklungs- und Qualifizierungsmaßnahmen umgestellt worden.³ Die verbliebenen Ämter (überwiegend Großstadtämter) standen noch in der alten Struktur des spartenförmigen Organisationsaufbaus, als die Weiterführung der Reform im Hinblick auf die zu erwartenden Vorschläge der Hartz-Kommission durch den neuen Vorstand der BA ausgesetzt wurde.

Wenngleich die Kommission in Teilen ihrer Vorschläge die Weiterführung des Reformansatzes *Arbeitsamt 2000* nahe legte, entschied sich der Vorstand auf Empfehlung der Unternehmensberater für eine von Grund auf neue Reformkonzeption, die strategisch als Kontinuitätsbruch in zentralen Bereichen angelegt war.⁴

Die konkrete Ausgestaltung der Reform lag in der Verantwortung des Vorstandes der BA. In grundlegenden Fragen war der Verwaltungsrat der BA durch Beratungsvorlagen des Vor-

¹ Bieber/Hielscher/Ochs/Schwarz/Vaut (2005): Organisatorischer Umbau der BA. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 2, Evaluationsbericht 2005, Saarbrücken.

² Erstes bis Drittes Gesetz Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

³ Mit Ausnahme der Arbeitsämter der Modellerprobung war die Bundesanstalt für Arbeit noch bis zum Sommer des Jahres 2000 durchgängig nach dem Prinzip einer Spartenorganisation für die drei Fachgebiete Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, Berufsberatung, Leistung sowie für die innere Verwaltung als vierter Sparte aufgebaut.

⁴ Maßgeblichen Einfluss nahm bei dieser Entscheidung die Unternehmensberatung McKinsey, die der Vorstand der BA bereits gegen Ende der Kommissionsarbeit mit der strategischen Beratung beauftragt hatte.

standes beteiligt. Von Beginn an waren die Reformschwerpunkte festgelegt auf einen umfassenden Umbau der Zentrale, eine neue Steuerung mit Ausrichtung auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit, operative Verbesserungen durch ein leistungsfähiges Kundenzentrum sowie bessere Erreichbarkeit und Servicefunktionen durch Service Center und „Virtuellen Arbeitsmarkt“.

Hierzu wurde auf der Grundlage eines Masterplans eine umfangreiche Projektgruppenarbeit aufgelegt, an der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus allen Ebenen der BA, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie Unternehmensberater von Ende 2002 bis Juli 2003 mitwirkten.⁵ Die Eckpunkte der Reform wurden am 7. Juli 2003 nach Beratung mit dem Präsidium des Verwaltungsrates vom Vorstand bekannt gegeben.⁶ Der Zeitplan sah den Umbau der Führungs- und Steuerungsorganisation und die Einführung der neuen Kundenprozesse in vier Stufen bis zum Jahr 2005 vor.

Als zentrales Steuerungsgremium des Reformprozesses fungiert (bis in die Gegenwart) der Lenkungsausschuss. Unter Vorsitz des Vorstandsvorsitzenden gehören dem Ausschuss ein weiteres Mitglied des Vorstandes, die Zentralbereichsleiter der Zentrale, je ein vorsitzender Geschäftsführer einer Regionaldirektion und einer Agentur sowie der Vorsitzende des Hauptpersonalrates an. Der Lenkungsausschuss macht Beschlussempfehlungen für den Vorstand.

Operativ abgestimmt werden die Reformvorhaben in der Projektleiterrunde, die zwischen den Lenkungsausschusssitzungen tagt. Das dem Vorstandsvorsitzenden zugeordnete Projektbüro überwacht und koordiniert die Projektdurchführung. In einem eigens eingerichteten Lagezentrum sind in detaillierten Übersichten der Verlauf der Projekte, Projektstand und ausstehende Aufgaben dargestellt. Risikoanalysen verweisen frühzeitig auf Schwachstellen und Interventionsbedarf. Der gesamte Prozess wird fortlaufend mittels einer Multiprojektsteuerungs-Software in der Zentrale und vor Ort in den Agenturen überwacht. Mit dem Fortgang der Projekte und ihrer Überführung in die Linienverantwortung ist die Infrastruktur der Reformüberwachung und -koordination inzwischen reduziert worden.

Während alle Projekte im wesentlichen im anvisierten Zeitrahmen blieben, wurde die Flächenumsetzung des Kernstücks des *Virtuellen Arbeitsmarktes (VAM)*, die *Fachanwendung VerBIS*, erst Anfang 2006 begonnen. Die Umsetzung des Kundenzentrums, mit dem die Geschäftsprozesse der Agenturen neu strukturiert wurden und die Einführung eines neuen Steuerungssystems verliefen hingegen weitgehend reibungslos. Nach der Modellerprobung im Jahr 2004 wurde die Umstellung auf das neue Geschäftssystem Ende 2005 bereits in allen 178 Agenturen abgeschlossen. In neun Wellen von Februar bis Dezember 2005 wurde das Kundenzentrum in Tranchen von jeweils 11 bis 24 Agenturen bundesweit eingeführt. Die Qualifizierung für die neuen Reformelemente setzt auf ein sehr systematisches und mit

⁵ . Der Masterplan weist 25 Projekte aus, die über den Zeitraum eines halben Jahres in der Führungsakademie der BA in Lauf ihrer Arbeit nachgingen. Ab Januar 2003 wurden sie von Beratern unterschiedlicher Unternehmensberatungen betreut. Der Auftrag an die Projektgruppen fokussierte auf folgende Themenstellungen: Integriertes Zielsystem und Weiterentwicklung des Controlling, Geschäfts- und Führungssystem; Integriertes Führungs- und Finanzmodell der BA, Entwicklung von Regionaltypen der Arbeitsmärkte, Design der Kundenschnittschnelle Arbeitnehmer, Design der Kundenschnittstelle Arbeitgeber, Servicecenter für Arbeitgeber und –nehmer, Personal-Service-Agenturen, Design der Marktorganisation und Neukonzipierung der Kundenbereiche, Virtueller Arbeitsmarkt (Internet), Virtueller Weiterbildungsmarkt, Fachkonzepte Ärztlicher Dienst, Psychologischer Dienst, Technischer Beratungsdienst, Berufsberatung, Fachkonzept internationaler Arbeitsmarkt und Ausländerbeschäftigung, Einkaufsprozesse, Leistungsgewährung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Interne Verwaltungsprozesse, Konzentration auf Kernaufgaben, Personalentwicklungsdesign, Qualifizierungsinstitut BA, IT-Architektur, Zusammenarbeit Zentrale und LAÄ, Konzept Kompetenzzentrum, Kontraktmanagement, Projektsteuerung.

⁶ BA-Vorstandsbrief 3/2003 vom 7. Juli 2003.

hohem Detaillierungsgrad strukturiertes, modulares Konzept von Einführungsworkshops. Für den Umstellungsprozess der Agenturen stand jeweils ein Zeitraum von zwölf Wochen zur Verfügung. Nach der Stabilisierung der KuZ-Abläufe begann 2005 die Einführung der *Handlungsprogramme* und versetzt hier zu das neue Fachsystem *VerBIS*.

Koordiniert wird die Einführung der Reformelemente vom Bereich „Verfahrensumsetzung“ des Zentralbereichs „Steuerung der Regionaldirektionen“ der Zentrale. Für die Welleneinführung wurde das Personal des Bereichs durch Umsetzungsberaterinnen und -berater verstärkt. Verantwortlich für die Umsetzung vor Ort sind die Geschäftsführungen der Agenturen. Sie werden unterstützt durch Expertenteams der Regionaldirektionen, die für ihre Aufgabe zentral von den Umsetzungsberatern geschult werden. Jedes Mitglied des Expertenteams ist auf einen bestimmten Bereich des Kundenzentrums (Empfang, Eingangszone, Vermittlung, Leistung sowie Service Center) spezialisiert.

Während und nach dem Umstellungsprozess wurde wöchentlich eine Fülle von Kennziffern erhoben, die den Erfolg und die Einhaltung der neuen Geschäftsprozesse erfassen sollen. Dazu gehören Wartezeiten, Fallabschluss, Einhaltung von Terminierung etc. Diese Daten wurden teilweise manuell und mit nicht unerheblichem Aufwand erhoben. Etwa einen Monat nach Abschluss der Einführung erfolgte die Qualitätskontrolle und Zertifizierung der Agentur durch die Regionaldirektion mit Umsetzungsberatern aus der Zentrale, die in mehrtägigen Untersuchungen vor Ort anhand von Kennziffern, Gesprächen und Beobachtungen die konzepttreue Umsetzung des neuen Geschäftssystems und seiner Prozesse überprüften. Je nach Stand der Umsetzungsqualität wurden das Zertifikat bzw. Änderungsaufgaben erteilt.

Vergegenwärtigt man sich den bisherigen Reformprozess und die noch ausstehenden Aktivitäten, so ergibt sich ein Phasenschema, das den Umfang und die Reichweite der Veränderungsaktivitäten verdeutlicht:

- 16. August 2002
Bericht der Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*
- August 2002
Erstes Konzept des Vorstandes zur Reform / Beginn der strategischen Unternehmensberatung
- November 2002 bis Juni 2003
Konzeptionsentwicklung / Projektgruppenarbeit / Beginn der projektbezogenen Unternehmensberatung
- Bis Ende 2003
Pilotierung der Service Center
Konzepttest zum Kundenzentrum der Zukunft
Flächen-Rollout der neuen Steuerungslogik
1. Stufe VAM (Online-Portal, Job-Roboter)
Umstrukturierung der Zentrale der BA
- 2004
Modellprojekt zur Umstrukturierung der Regionaldirektionen
Modellversuch zum Kundenzentrum der Zukunft
Praxistest Handlungsprogramme
Aufbau bundesweiter Einkaufsorganisation
Einführung der Kundendatenbank „Biografische Daten“
Modellprojekt Colibri (IT-System für die Leistungsbearbeitung)

- Ende 2004
Einrichtung der ARGEn / Personalmigration
- 2005
Beginn der Flächeneinführung Kundenzentrum in neun Wellen
Entwicklung der Tätigkeits- und Kompetenzprofile (Jobprofile)
Geschäftsprozessanalyse zur IT-Unterstützung VerBIS/Workflow
Umstrukturierung der Regionaldirektionen
Erweiterte Modellphase (Monitoringphase) der Handlungsprogramme
Modellversuch VerBIS
Beginn Flächeneinführung Handlungsprogramme (geplanter Abschluss: 12/2006)
- 2006
Standortkonzept zur Bündelung zentraler Verwaltungsaufgaben
Einführung der Fachanwendungen VerBIS (geplanter Abschluss 06/2006)
und Colibri bis Ende 2006

Die Evaluation konnte über diesen Gesamtverlauf in der Reformprozessbegleitung knapp die Hälfte der bisherigen Reformphase von Oktober 2004 bis April 2006 (Abschluss der empirischen Erhebungen) abdecken. In diesem Zeitabschnitt vollzog sich vor Ort in den Arbeitsagenturen die hauptsächliche Änderung mit der Umstellung auf Kundenzentrum und in einer Reihe der untersuchten von Agenturen mit der Einführung der Handlungsprogramme und der IT-Systeme VerBIS und Colibri. Der Untersuchungsgegenstand entwickelte sich gleichsam „unter der Hand“ im Verlauf des Erhebungszeitraumes fort. In den einzelnen Agenturen fanden sich hierbei unterschiedliche Realisierungsstände der Reformimplementation. Mit den stattfindenden Veränderungen auf der Zeitachse der Evaluation, den unterschiedlichen Reformständen und der fortschreitenden Intensität und Reichweite der Thematisierung von Reformaspekten erwies sich der Untersuchungsgegenstand in mehrfacher Hinsicht als „moving target“. Auf die Entwicklungsdynamik und Aspekte des status quo ante wird in den folgenden Kapiteln bei der Analyse der einzelnen Reformelemente näher eingegangen, soweit dies für das Verständnis und die Beurteilung der Veränderungen notwendig ist.

Setzte die Vorgängerreform noch auf einen stark interaktiv und partizipativ angelegten Einführungsprozess in den damaligen Arbeitsämtern⁷ - das Reformkonzept selbst war maßgeblich aus der Arbeitsamtsebene heraus entwickelt worden⁸ -, so zeichnet sich die Implementation der neuen Reform durch ein systematisch angelegtes und stringent umgesetztes Veränderungsmanagement aus, das auf Steuerbarkeit und effiziente Umsetzung der einzelnen Reformelemente ausgelegt ist. Verglichen mit dem Inkrementalismus und der Langwierigkeit, die üblicherweise kennzeichnend für Verwaltungsreformen sind (vgl. Jann u.a. 2004), ist das Tempo, mit dem die Großorganisation BA ihre Reform vollzieht, im öffentlichen Sektor wohl

⁷ Etwa durch die mehrmonatige Begleitung der Umstellungsprozesse durch Organisationsentwicklungsbegleiter (eigens geschultes Personal der BA), durch Teamentwicklungsmaßnahmen und Führungskräftequalifizierung sowie durch die Einrichtung neuer Kommunikationsstrukturen in den Ämtern, die eine Verzahnung und Durchgängigkeit der Hierarchieebenen und stärkere Mitarbeiterbeteiligung ermöglichen sollten.

⁸ Das Grundkonzept war im Arbeitsamt Saarbrücken bereits ab 1992/93 aus dem Mitarbeiterkreis heraus entwickelt, später in Teilen 1994 bundesweit umgesetzt (Runderlass 24/1994) und von der Zentrale (damals Hauptstelle) weitergeführt und in vier Modellämtern erprobt worden. Die Leitideen gehen auf gewerkschaftliche Vorstellungen und Forderungen aus der Zeit Ende der 80er Jahre zurück (Bahnmüller/Faust 1992). Darin lag u.a. auch ein Grund seiner kritischen Rezeption in Teilen insbesondere des Führungspersonals (vgl. Sell 2006).

beispiellos. Die Friktionen, die bei einem solchen Top Down-Prozess⁹ tendenziell angelegt sind, lassen sich an den Passungsproblemen in der lokalen Konzeptumsetzung (vgl. Kapitel 6) und aus den Rückmeldungen und Reform Erfahrungen der Betroffenen (vgl. Kapitel 9) erkennen.

Dass diese forcierte Umsetzungsstrategie – die bislang nachhaltig nur im Bereich der sperrigen IT-Thematik scheiterte¹⁰ - trotz der schwierigen Rahmenbedingungen und Begleitumstände (wie etwa die in dieser Weise unerwartete Regelung zur organisatorischen Abtrennung des SGB II-Bereichs mit ihren Folgen für die Agenturen) dennoch bis zum bisher nachvollziehbaren Stand erfolgreich umgesetzt wurde, ist nicht allein der professionellen Reformregie zuzuschreiben. Die Tatsache, dass Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Veränderungsprozess trotz der ungleich höheren Anforderungen und Belastungen durch den jetzigen Reformprozess gegenüber dem früheren auch bei kritischer Einstellung und zum teil latentem Widerstand mittragen, ist seiner Unausweichlichkeit und dem massiven öffentlichen Erwartungsdruck geschuldet. Die Sorge um das Fortbestehen der BA ist von vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verinnerlicht und stellt für die Umsetzung der Reform einen wesentlichen Antrieb dar.

Für Führungskräfte wie für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist der Umbauprozess der BA mit hohen Belastungen und großen Unsicherheiten verbunden. Die Evaluation gab in den zahlreich geführten Interviews mit Gesprächspartnerinnen und -partnern auf allen Ebenen und aus den wesentlichen Funktionsbereichen Gelegenheit, über die neue Arbeitssituation, die neu eingeführten Reformelemente, die Veränderungen in der Kundenbeziehung und über die Art und Durchführung der Veränderungsprozesse selbst Auskunft zu geben. Wir sind hierbei stets auf große Interessiertheit und Bereitschaft gestoßen, die Erfahrungen und Einblicke weiterzugeben. Allen Beteiligten danken wir herzlich. Ebenso danken wir unseren Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in der Zentrale in Nürnberg, die uns mit allem versorgt haben, was wir an Materialien brauchten, und die uns viele aufschlussreiche Hinweise gegeben haben.

Dank gebührt zudem den Koordinatoren der Gesamtevaluation, den Mitarbeiterinnen des Teams Dr. Kaltenborn für die Betreuung während der Evaluation. Wir danken auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des zuständigen Referates im BMAS, vor allem Herrn Gerd Heyer, Frau Friederike Hesse und Herrn Dr. Reinhard Penz für ihre Unterstützung und konstruktiven Anregungen.

⁹ Unternehmensberater sprechen von der „Push-Strategie“ in Abgrenzung zur „Pull-Strategie“.

¹⁰ Vgl. hierzu Bieber u.a. 2005.

2. Evaluationsansatz und empirische Vorgehensweise

2.1 Gegenstand der Evaluation: Der Umbau der BA zu einem modernen Dienstleister

Die Evaluierung des ersten, zweiten und dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (die sogenannten „Hartz-Gesetze“) ist eines der größten Evaluationsvorhaben in der Geschichte der Bundesrepublik und die „bisher umfassendste Evaluation der deutschen Arbeitsmarktpolitik“ (Deutscher Bundestag 2006, S.9). Beteiligt sind mehr als 20 Forschungseinrichtungen und etwa 100 Forscherinnen und Forscher, die in acht Einzelprojekten tätig sind. Nicht nur der Umfang der Evaluation, auch ihre verbindliche Initiierung durch den Deutschen Bundestag sowie die Koppelung von eventuellen Modifikationen der Arbeitsmarktpolitik an die Ergebnisse der Evaluation stellen eine neue Entwicklung dar: „Die konsequente Evaluation im Bereich der Arbeitsmarktpolitik signalisiert auch ein neues Verständnis des Gesetzgebers: Gesetze, die einen erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der individuellen Chancen zur Teilhabe an der Erwerbsarbeit haben, werden nicht für einen langen Zeitraum verabschiedet, sondern sind für Veränderungen bezüglich der mit ihrer Umsetzung erreichten Wirkungen offen. (...) Die Vorschriften werden bewertet und auf der Basis dieser Bewertungen angepasst oder bei Misserfolg auch wieder abgeschafft“ (ebenda).

Der organisatorische Umbau der Bundesagentur für Arbeit, seine Bedingungen, seine Durchführung und seine Konsequenzen sind Gegenstand dieses Evaluationsberichtes. Innerhalb des Gesamtvorhabens hat die Evaluation des Umbaus der Bundesagentur (Arbeitspaket 2) einen besonderen Stellenwert. Zum einen, weil die Reform derjenigen Organisation, die wesentliche Teile der deutschen Arbeitsmarktpolitik verantwortet, notwendig Bestandteil einer Evaluation der „neuen Arbeitsmarktpolitik“ sein muss. Schon der ursprüngliche Auftrag der 2002 amtierenden Bundesregierung an die *Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz-Kommission“) fokussierte auf die BA und erwartete von der Kommission die Entwicklung eines Konzepts für eine neue Bundesanstalt für Arbeit. Zum anderen, weil der Erfolg der traditionellen wie der im Rahmen der „Hartz-Reformen“ neu eingeführten arbeitsmarktpolitischen Instrumente ganz wesentlich davon abhängt, wie sie durch die Organisation BA umgesetzt und administriert werden.

Das Evaluationsprogramm der Bundesregierung umfasste drei Bereiche: (1) die arbeitsmarktpolitischen Instrumente, (2) den organisatorischen Umbau der Bundesagentur und (3) die Akzeptanz der BA bei ihren Kunden und in der Öffentlichkeit. Insbesondere die ersten beiden Dimensionen hängen offensichtlich sehr eng miteinander zusammen. Sie systematisch aufeinander zu beziehen, war aus methodischen Gründen gleichwohl nur sehr eingeschränkt möglich. Denn die entsprechenden Einzelprojekte haben notwendig mit unterschiedlichen Zeithorizonten gearbeitet. Während die Analyse der Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zwangsläufig am aktuellen Rand gewisse Unschärfen aufweisen muss, weil hier noch keine Wirkungsanalysen durchgeführt werden können, hatte sich die Untersuchung des organisatorischen Umbaus der BA auf die etwa 21 Monate vor der Berichtslegung im Juni 2006 zu konzentrieren. Damit hat die Gesamtevaluation der Arbeitsmarktreformen mindestens zwei Probleme, mit denen die Politik, die sie in Auftrag gegeben hat, sehr sorgsam umgehen sollte. Zum einen umfasst der hier vorgelegte Bericht Erkenntnisse, die aus empirischen Erhebungen stammen, die (bis auf einige wenige Nacherhebungen) im Wesentlichen im April 2006 beendet werden mussten. Wichtige Umbaumaßnahmen der BA (etwa im Bereich der IT-Infrastruktur) konnten bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen werden. Deshalb war es nicht möglich, deren Wirkungen innerhalb der Orga-

nisation alleine oder im Zusammenspiel der Reformelemente zu analysieren. Schließlich ist auch darauf zu verweisen, dass damit Teile der Reform gar nicht evaluatorisch umfassend gewürdigt werden können, denn eine Evaluation setzt doch eine gewisse Wirkungsdauer voraus – es müssen die Organisation wie ihre Mitarbeiter eine gewisse Zeit mit den neuen Reformelementen gearbeitet haben bzw. mit ihnen vertraut sein, bevor die Wirkung der Reform gemessen werden kann. Zum anderen ist bei der Gesamtwürdigung der Ergebnisse zum Umbau der BA und zur Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Blick zu halten, dass das neue Implementationsregime, also die durch die BA-Reform induzierte neue Vergabepolitik selbst die Teilnehmerstruktur verändert, so dass die Daten verschiedener Teilnehmerjahrgänge einer Maßnahme nicht ohne weiteres vergleichbar sind.

Gemäß dem Auftrag des (damaligen) Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) von November 2004 sollte die Organisationsanalyse und -evaluation sich darauf konzentrieren, den Umbau „der früheren Bundesanstalt für Arbeit bzw. jetzigen Bundesagentur für Arbeit (BA) von einer klassischen Arbeitsverwaltung zu einer modernen Dienstleistungseinrichtung zu beschreiben und zu analysieren und am Anspruch eines modernen Dienstleisters zu messen. Dabei sind einerseits als Referenzmaßstab das Modell des ‚Arbeitsamt 2000‘ bzw. die tatsächlichen Verfahrensabläufe im Jahr 2001, andererseits eine Operationalisierung des Begriffs ‚moderner Dienstleister‘ zu setzen“ (BMWA 2004, S.1).

Erkenntnisleitende Fragestellung der Evaluation war demnach, inwieweit es gelungen ist, die BA zu einem modernen Dienstleister umzubauen. Die Orientierung am Konzept eines „modernen Dienstleisters“ wurde schon der Hartz-Kommission durch den Zwei-Stufen-Plan der Bundesregierung vom 22. Februar 2002 vorgegeben: „Ziel ist es, die Bundesanstalt für Arbeit zu einer modernen Dienstleistungseinrichtung umzubauen“ (Kommission 2002, S.14). Auch wenn der Begriff von der Hartz-Kommission zu einem gewissen Grad mit Inhalt gefüllt wurde, etwa indem ein moderner Dienstleister mit „gesteigerter Verantwortlichkeit und Entscheidungsfreude“ sowie mit „privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen“ in Verbindung gebracht wurde (Kommission 2002, S.16 und 13), eine präzise Definition oder Operationalisierung findet sich dort nicht und das *Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* verzichtet ganz auf den Begriff. Da sich die Evaluationsmaßstäbe für einen „modernen Dienstleister“ nicht aus dem Gesetz oder dem Kommissionsbericht ableiten lassen, hat sich das projekt durchführende Konsortium mit dem Auftraggeber darauf geeinigt, einen Begriff des „*modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt*“ zu entwickeln und für die Evaluation fruchtbar zu machen. Die entwickelte Konzeption wird in Kapitel 3 eingeführt; sie ist für die vorliegende Evaluation der Referenzrahmen und damit ein zentraler Bewertungsmaßstab für die Ergebnisse.

Wenn Gegenstand einer Evaluation auch Prozesse und nicht (nur) Prozessergebnisse sind, verlieren derartige Evaluationskriterien viel von ihrer scheinbaren Eindeutigkeit. Sie müssen deshalb von Fall zu Fall spezifiziert werden, wobei sorgfältig berücksichtigt werden muss, dass Zielbestimmungen widersprüchlich sein können und vor allem, dass verschiedene Akteure Organisationsziele unterschiedlich auslegen. Dies ist für eine Evaluation von planmäßig betriebenen Veränderungsprozessen keine ungewöhnliche Ausgangssituation. In der einschlägigen Literatur (etwa Bussmann u. a. 1997, S.47) wird denn auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, „offizielle“ und explizite Ziele von Reformen und „inoffizielle“ Ziele sowie nicht beabsichtigte Wirkungen (die zu erwünschten wie zu unerwünschten Ergebnissen führen können) als im Prinzip gleich wirksame Faktoren zu konzeptualisieren.¹¹ Dem wurde

¹¹ Empirisch kann es Unterschiede geben, aber ob, und wenn ja, inwieweit das der Fall ist, lässt sich nicht vorab entscheiden.

hier dadurch Rechnung getragen, dass (in Anlehnung an den responsiven Ansatz von Beywl 1988, S.140f.) die unterschiedlichen Perspektiven der Beteiligten auf die Stärken und Schwächen des Umbaus der BA herausgearbeitet und die möglicherweise divergierenden Zielbestimmungen, Interessen und Sichtweisen der Akteure zum Vorschein gebracht werden.

2.2 Qualitative Organisationsforschung als zentraler Ansatz der Evaluation

Bevor die Operationalisierung der Fragestellung sowie die im einzelnen eingesetzten empirischen Instrumente erläutert werden (Kapitel 2.3), soll zunächst der zu Grunde liegende Evaluationsansatz dargestellt und begründet werden:

(1) Methodisch kennzeichnet sich der Evaluationsansatz durch die Anwendung verschiedener Methoden, wobei qualitative Verfahren – insbesondere das leitfadengestützte qualitative Interview – die wichtigste Rolle spielen. Daneben wurden Sekundäranalysen von statistischem Material aus der BA, Beobachtungen in Arbeitsagenturen, Inhaltsanalysen von Dokumenten und Konzeptpapieren der BA sowie Gruppendiskussionen mit Führungskräften der BA durchgeführt. Diese qualitativen Verfahren wurden ergänzt um eine repräsentative Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, deren empirisches Design in Kapitel 9 beschrieben wird.

Für die Analyse des organisatorischen Umbaus der BA war ein primär qualitatives Design aus verschiedenen Gründen geboten. Vor allem war es nötig, dem Gegenstand mit großer Offenheit zu begegnen: mehrdeutig formulierte und möglicherweise widersprüchliche Ziele der Reform, die große Prozessdynamik der Reform und die enorme Geschwindigkeit des Umbaus – das alles stellte eine große Herausforderung an das Forschungsdesign dar, der mit qualitativen Methoden angemessen begegnet wird (vgl. Strodtholz/Kühl 2002, S.16; Mayring 1996, S.16f.). Qualitative Methoden gelten weiter als besonders geeignet, um die Sichtweisen verschiedener Akteure herauszuarbeiten und um Insider-Perspektiven zu gewinnen (Shaw 1999, S.14f.).

(2) Evaluationsmethodologisch nimmt die Evaluation sowohl die Perspektive einer *formativen (prozessbegleitenden)* als auch die einer *summativen (bilanzierend-ergebnisorientierten) Evaluation* ein. Sie war einerseits darauf gerichtet, den Prozess der Umsetzung der Reform bzw. einzelner Reformelemente zu begleiten (formativ). Im Vergleich zum Status quo ante des Jahres 2001 (*Arbeitsamt 2000* oder Amt mit der traditionellen Spartenorganisation) ließ sich Reichweite und Entwicklungsrichtung der gegenwärtigen Organisationsreform beschreiben. Andererseits resümierte die Untersuchung den Umbauprozess und seine Folgen zum Frühjahr 2006 (summativ).¹² Die formative Perspektive der Evaluation überschneidet sich mit der aus der Verwaltungsforschung bekannten sogenannten *Institutionenevaluation* (Wollmann 2004, S. 205f.), die die Veränderung von organisatorischen, personellen, qualifikatorischen und verwaltungskulturellen Strukturen zum Gegenstand hat.

Ein weiteres Kennzeichen des hier verwendeten Ansatzes ist die Sensibilität für die auf den Evaluationsgegenstand bezogenen Deutungen, Bewertungen und Interessen der an der Reform Beteiligten. Der Ansatz verzichtet auf ein starres Indikatorenmodell und auf ein vorab

¹² Die Unterscheidung von summativer und formativer Evaluation ist in der Evaluationsforschung eine gängige und anerkannte Unterscheidung, wobei innerhalb einer Evaluation beide Perspektiven (in bestimmten Anteilen) enthalten sein können (vgl. BMWA 2004, S.4; Stockmann 2004, S.17).

festgelegtes Set von Evaluationsfragen und arbeitet statt dessen mit responsiven Elementen: Mit diesem methodischen Ansatz werden „die Probleme erst aufgespürt, die Stärken und Schwächen ‚des Programms‘, wie sie aus Sicht der beteiligten Gruppen bestehen, erst entdeckt“ (Beywl 1988, S.141).

Die Bewertungsmaßstäbe für die Evaluation sollen sich also aus der normativen Heuristik eines „modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt“ bestimmen. Diese Referenzfolie wurde in kritischer Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatte um Staatsmodernisierung, mit den Konzepten des New Public Management, mit dem Leitbild des aktivierenden Staates sowie mit der sozialwissenschaftlichen Dienstleistungstheorie entwickelt (vgl. Kapitel 3; Bieber u.a. 2005, S.35f.).

Anschließend an einschlägige Befunde aus der Organisationsforschung (Kühl/Strodtholz 2002; Kühl u. a. 2005) richtete die Evaluation besonderes Augenmerk auf den Umstand, dass die Umsetzung der Reform auf verschiedenen Ebenen gebrochen wird (Konzept- vs. Implementationsrealität) und dass sich in Organisationen meist informelle Strukturen ausbilden, die neben den offiziellen Strukturen und Verfahren ein Eigenleben führen können.

2.3 Operationalisierung und Empiriedesign

2.3.1 Drei analytische Ebenen

Die empirische Vielfalt des Umbauprozesses wurde in mehreren Schritten analysiert.

Deskription: Zunächst wurden Konzept und Praxis des Umbauprozesses sowie die Einschätzungen der Akteure anhand von zumeist leitfadengestützten Interviews erhoben. Hier wurde z.B. die folgende Art von Fragen gestellt: Wie nimmt die Arbeitsvermittlung die Kundendifferenzierung vor? Wie schätzen verschiedene BA-Beschäftigte den Nutzen der Job-Börse für die Kunden der BA ein? Ziel dieser Arbeit war es, ein möglichst facettenreiches Bild des Reformprozesses zu gewinnen.

Analyse: Hier ging es darum, die systematische Bedeutung der an unterschiedlichen Orten innerhalb der Organisation BA erhobenen Befunde differenziert zu beurteilen. So galt es etwa, bloße Übergangsphänomene als solche zu identifizieren und sie von dauerhaften Veränderungen zu unterscheiden. Eine in diesem Sinne analytische Frage ist z. B., ob die BA mit ihrem neuen Prozesskonzept im Kundenzentrum Effizienzgewinne realisieren kann, oder welches Wirkungsmodell der geschäftspolitischen Steuerung unterliegt.

Evaluation: Diese Befunde wurden dann auf die unterschiedlichen Dimensionen des Konzepts des „modernen Dienstleisters“ bezogen. Dabei wurde den Fragen nachgegangen, inwieweit die Organisationsveränderungen als Beleg für den Umbau der BA zum modernen Dienstleister bewertet werden können (summative Perspektive der Evaluation) und wie sich das Implementationsregime des Umbaus gestaltet (formative Perspektive der Evaluation).

2.3.2 Zuschnitt von vier empirischen Feldern

Mit dem Evaluationsauftrag waren vier empirische Untersuchungsfelder definiert, die zentrale Ansatzpunkte des Reformprozesses abbilden:

- (a) Die neuen Führungsstrukturen und Steuerung,
- (b) der neue Geschäftsprozess,
- (c) die informationstechnische Infrastruktur sowie

(d) die Personalpolitik.

Die Felder (a) bis (c) gelten als Kernelemente der Reform, in denen wesentliche Organisationsveränderungen oder technische Innovationen eingeführt wurden. Das empirische Feld der Personalpolitik ist ebenso ein Handlungsfeld der Reform, begründet sich aber v. a. durch die Einbeziehung der Perspektive derjenigen, die die Reform in ihren verschiedenen Elementen in die Praxis der Dienstleistungsproduktion umsetzen müssen.

Quer zu den empirischen Feldern liegt das Thema Gender Mainstreaming, das in allen diesen Feldern relevant ist. Hier wurde – empiriefelderübergreifend – gefragt, wie Gender Mainstreaming von der BA umgesetzt wird, welche genderspezifischen Problematiken in der Beschäftigtenstruktur zum Ausdruck kommen und welche Chancen der BA-Umbau für eine verbesserte Gleichstellung von Männern und Frauen bietet.

Abbildung 2.1: Empirische Felder der Evaluation



2.3.3 Methoden der Datenerhebung

Dokumentenanalyse

Gegenstand der Dokumentenanalyse waren über die gesamte Projektlaufzeit hinweg Konzeptbeschreibungen, Strategiepapiere, Arbeits- und Schulungsmaterialien, Leitfäden und andere Darstellungen zum organisatorischen Umbau der BA. Die Dokumentenanalyse bildete den wichtigsten Zugang zur *Konzeptrealität* der BA-Reform.¹³ Darauf wurde dann in den Interviews Bezug genommen. Das wiederum erlaubte es, Unterschiede zwischen *Konzeptrealität* und *Implementationsrealität* zu identifizieren. Auf das in der Regel spannungsreiche Verhältnis von Konzept- und Implementationsrealität wurde besonderes Augenmerk gelegt, v. a. mit Blick darauf, wie sich die Reformkonzepte auf den verschiedenen Ebenen der BA brechen und von den Akteuren mehr oder weniger eigensinnig umgesetzt und angeeignet werden.

¹³ Interviewpartner/innen bieten meistens einen Zugang zur *Implementationsrealität*; sie können aber auch Quellen zur *Konzeptrealität* sein, wenn es sich um Reformarchitekt/innen handelt, die wenig mit der Umsetzung der Reform zu tun haben.

Leitfadengestützte qualitative Interviews

Den Schwerpunkt der Datenerhebung bildeten Interviews, die anhand eines Leitfadens mit offenen Fragen durchgeführt wurden (vgl. Hopf 1995). Befragt wurden (1) Führungskräfte auf allen drei Ebenen der BA, (2) Fachkräfte in den Agenturen, (3) Expertinnen und Experten der Regionaldirektionen und der Zentrale, (4) externe Expertinnen und Experten sowie (5) Personalvertretungen. Zwischen den Fachkräften der Agenturen und solchen in den Regionaldirektionen wurde im Bericht mit Rückgriff auf den „Experten“-Begriff deshalb differenziert, weil erstere als die operativ tätigen Kräfte identifizierbar bleiben sollten. Die Differenzierung zwischen Führungskräften und Experten in den Regionaldirektionen und der Zentrale folgt nicht hierarchischen Kriterien, sondern heuristischen: Führungskräfte wurden mit Blick auf ihre strategische und operative Verantwortlichkeit befragt, „Expert/innen“ hingegen mit Blick auf ihre Fachkenntnis zu verschiedenen Reformelementen.

Tabelle 2.1: Gruppierung der Interviewpartner/innen nach Funktion*

Zentrale	Führungskräfte	Expert/innen	Personalvertreter/innen
	Vorstandsmitglieder Zentralbereichsleiter	Bereichsleiter Projektleiter, Referenten	Gleichstellungsbeauftragte Personalräte
Regionaldirektion	Führungskräfte	Expert/innen	Personalvertreter/innen
	Mitglieder der Geschäftsführung Bereichsleiter/innen Agenturberater/innen	Controller/innen Beauftragte für Chancengleichheit Programmberater/innen Großkundenbetreuer/innen	Gleichstellungsbeauftragte Personalräte
Arbeitsagenturen	Führungskräfte	Fachkräfte	Personalvertreter/innen
	Mitglieder der Geschäftsführung Bereichsleiter/innen Teamleiter/innen	Mitarbeiter/innen im operativen Bereich des Kundenzentrums	Gleichstellungsbeauftragte Personalräte

* Die hier vorgenommene Gruppierung der Gesprächspartner/innen liegt auch der Aufstellung zum Sample in Tab. 2.3 zugrunde.

Für jede dieser Gruppen und für jeden Funktionsbereich wurden Leitfäden¹⁴ entwickelt, die flexibel an die jeweiligen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner angepasst wurden. Das ermöglichte eine offene Gesprächsführung, in der die Befragten ihre Relevanzstrukturen einbringen, eigene Schwerpunkte setzen und prinzipiell auch Sachverhalte ansprechen können, die durch die Interviewer/innen nicht vorgesehen waren (vgl. Meuser/Nagel 1995, S.448f.; Meuser/Nagel 2003, S.486f.). Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet, sofern der oder die Befragte dem zustimmte. Besonders ertragreiche Interviews wurden vollständig transkribiert. Von jedem Interview wurden zudem handschriftliche Protokolle angefertigt.

Allen Interviewpartner/innen wurde uneingeschränkter Datenschutz und Anonymität zugesichert. Ebenso wurde zugesagt, dass eine auf einzelne Agenturen oder Regionaldirektionen bezogene Auswertung nicht durchgeführt wird, sowie dass Protokolle, Aufzeichnungen und Transkriptionen ausschließlich Mitarbeiter/innen des Projekts zugänglich sind.

Gruppendiskussion

Eine Gruppendiskussion oder „Feedbackrunde“ bildete den Abschluss eines jeden Agenturbesuches. In der Regel nahmen Geschäftsführung und Personalrat der jeweiligen Agentur teil, gelegentlich auch weitere Führungskräfte. In den Feedbackrunden wurden erste Ergebnisse und Interpretationen der in der Agentur geführten Interviews durch das Evaluatorenteam vorgestellt. In den eineinhalb- bis zweieinhalbstündigen Veranstaltungen konnten die

¹⁴ Alle verwendeten Leitfäden sind im Anhang dokumentiert.

Teilnehmer/innen hierzu korrigierend, ergänzend oder auch zustimmend Stellung nehmen, alternative Interpretationsmöglichkeiten aufzeigen und Nachfragen stellen. Die Feedbackrunden dienten somit einer *kommunikativen Validierung* der Befunde. Die Validität von Ergebnissen und Interpretationen wurde durch die Konfrontation mit verschiedenen Funktionsträgern der zu evaluierenden Institution überprüft – bei positiver Resonanz ist das eine wichtige Absicherung der Ergebnisse (Liebold/Trinczek 2002, S.57; Scheele/Groeben 1988; Bortz/Döring 2003, S.319). Mit Feedbackrunden wurde ein wichtiger Schritt unternommen, die Ansprüche des Evaluationsansatzes an Offenheit gegenüber dem Gegenstand sowie an die Responsivität der Evaluation einzulösen.¹⁵

Begehungen

Eher explorativ und ergänzend wurden Beobachtungen in verschiedenen Bereichen der Agenturen durchgeführt: Dazu gehörten Rundgänge durch die Agentur, Beobachtungen in Eingangszone/Empfang und in Selbstinformationszentren sowie die nicht teilnehmende Beobachtung an Vermittlungsgesprächen.

Analyse quantitativer Daten

Analysen quantitativer Daten wurden punktuell zu verschiedenen Themen durchgeführt, etwa zu den Strukturmerkmalen der BA, die v. a. sekundäranalytisch gewonnen wurden (Kapitel 4), oder die repräsentative Befragung von Beschäftigten der BA (Kapitel 9).

2.3.4 Auswahl der Befragten

Die Erhebungen wurden auf allen Ebenen der BA durchgeführt: in der Zentrale, in fünf Regionaldirektionen und in 15 Arbeitsagenturen (Hauptagenturen und Geschäftsstellen). Dabei wurden Beschäftigte aus allen Laufbahngruppen und Hierarchiestufen (ehemals mittlerer, gehobener und höherer Dienst, Fachkräfte und Führungskräfte), aus allen Funktionsbereichen des Kundenzentrums (Empfang/Eingangszone, arbeitnehmerorientierte Vermittlung, arbeitgeberorientierte Vermittlung, Berufsberatung, Leistung, Geschäftsführung, Controlling, zusätzlich auch aus Service Centern) befragt. Auch Personalräte und Gleichstellungsbeauftragte wurden interviewt.

Ziel war es, ein möglichst breites Spektrum unterschiedlicher Agenturen zu erfassen. Maßgeblich für die Auswahl waren deshalb der Arbeitsmarkttyp, die Verteilung zwischen Großstadt- und Flächenagenturen sowie zwischen neuen und alten Bundesländern. Unabhängig von diesen Überlegungen wurden in der ersten Erhebungsphase im Frühjahr 2005 zunächst ausschließlich Modellagenturen für die Einführung des neuen Kundenzentrums (KuZ) untersucht, weil nur dort Erfahrungen mit dem neuen Organisationsmodell vorlagen. Die Befragungen fanden in der Regel im Rahmen von vier- bis fünftägigen Agenturbesuchen oder mehrtägigen Besuchen in Regionaldirektionen statt.

Zusätzlich wurden Personen außerhalb der BA, wie Angehörige von Ministerien, Parteien und Gewerkschaften und Wissenschaftler/innen befragt.

¹⁵ Die Gruppendiskussionen/Feedbackrunden sind zusammen mit der Aufstellung der Interviews in Tabelle 2.2 und Tabelle 2.3 aufgeführt.

Tabelle 2.2: Interviews nach Ebenen der BA

Zentrale	47
Regionaldirektionen	54
Arbeitsagenturen	272
davon: Führungskräfte	63
Empfang/Eingangszone	31
Team Service Center (SC)	6
Team AV	64
Team Arbeitnehmerleistung*	29
U25	17
Akademische Berufe/Reha	7
Personalvertreter	18
Sonstige Fachkräfte	28
Feedbackrunden/Gruppengespräche	9
Externe	12
Interviews gesamt:	385

* incl. Team AS und Team AG-/Trägerleistung sowie FLAG

Tabelle 2.3: Gesprächspartner/innen nach Position und Geschlecht

	männlich	weiblich	gemischt
Führungskräfte	108	48	
Expert/innen	33	15	
Fachkräfte	54	76	
Personalvertretung Gleich + Personalräte	13	17	
Externe	11	1	
Feedback-/Gruppengespräche			9
SUMME	219	157	9

2.3.5 Datenauswertung

Ausgangslage für die Auswertung und Interpretation der Interviews waren Audiomitschnitte der Interviews und/oder ein Protokoll jedes Interviews.¹⁶ Außerdem wurden durch das Projektteam interviewübergreifende Ergebnissicherungen noch vor Ort in den Agenturen vorgenommen, die u. a. in die Gruppendiskussionen (Feedbackrunden) eingespeist wurden. Diese wurden ebenfalls protokolliert, so dass auch sie zur Datenbasis für die Auswertung gehören.

In der Regel wird für die Auswertung von leitfadengestützten Interviews ein mehr oder weniger elaboriertes Kategoriensystem vorausgesetzt (Mayring 2003, S.82f.; Meuser/Nagel 1995, S.451ff.; Schmidt 2003, S.547).¹⁷ Ein solches Kategoriensystem wurde in dieser Auswertung abgeleitet aus (1) den drei analytischen Ebenen bzw. dem kategorialen Wechsel zwischen diesen (Status einer Aussage), (2) der Operationalisierung des Gegenstandes in die vier empirischen Felder (Geltungsbereich einer Aussage), sowie (3) den Dimensionen des Begriffs eines modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt (Bewertung). Mithilfe des Kategoriensystems kann eine Zuordnung von Interviews bzw. von Interviewpassagen zu den Kategorien (häufig „Verschlagwortung“ genannt) vorgenommen werden.

¹⁶ Das im Folgenden beschriebene Auswertungsverfahren gilt in jedem Fall auch für die Gruppendiskussionen, und mehr oder weniger eingeschränkt für die Dokumentenanalyse und die Beobachtungen.

¹⁷ Je nach Auswertungsstrategie gibt es dabei sowohl die Forderung, dieses Kategoriensystem vorwiegend aus dem Material selbst heraus zu entwickeln, als auch die Forderung, ein solches System „von außen“ an das Material heranzutragen.

Die Auswertung der Interviews mit Gesprächspartner/innen des gleichen Typs erfolgte mithilfe des thematischen Vergleichs (Meuser/Nagel 1995, S.452). Aussagen von Interviewpartner/innen wurden in Zusammenhang mit dem gestellt, was andere zum selben Thema gesagt haben. Dabei wurden entweder Übereinstimmungen sichtbar oder Dissens, was in beiden Fällen Anlass für Erklärungsversuche war. So wurden schrittweise durch Abstraktion vom einzelnen Interview, durch thematische Verdichtung anhand von Teilthemen, durch Vergleich, Konzeptualisierung und Generalisierung die Komplexität der erhobenen Daten reduziert und „die Daten“ im vorliegenden Bericht in „einer verdichteten Geordnetheit“ wiedergegeben (Liebold/Trinczek 2002, S.51; Meuser/Nagel 1995, S.459ff.).

Bei der Datenauswertung wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Ergebnisse einer Methode durch die Ergebnisse einer anderen Methode zu kontrollieren. Zum Beispiel können Ergebnisse der repräsentativen Beschäftigtenbefragung in Beziehung zu Ergebnissen der qualitativen Erhebungen gesetzt werden. Diese „Triangulation“ genannte Validierung von Ergebnissen ist ein wichtiges Gütekriterium der erzielten Aussagen dieser Evaluation.

3. Arbeitsmarktreformen im Kontext aktivierender Arbeitsmarktpolitik

Der organisatorische Umbau der BA vollzieht sich vor dem Hintergrund weit reichender Reformen des Sozial- bzw. des Wohlfahrtsstaats. Die Arbeitsmarktpolitik als Teil der Sozialpolitik ist seit Mitte der Neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts Gegenstand von Auseinandersetzungen, die vor allem in Wissenschaft und Politik, weniger innerhalb der BA selbst geführt wurden. Ausgangspunkt der einschlägigen Überlegungen ist die Erkenntnis, dass die seit Beginn der siebziger Jahre andauernde, sich nahezu permanent ausweitende Massenarbeitslosigkeit durch verschiedene Maßnahmen der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* nicht nennenswert reduziert werden konnte.

Unter dem Eindruck sinkender Staatseinnahmen und fiskalischer Zwänge (Steuersenkungswettbewerb) stellt sich heute – noch viel umfassender als in der Vergangenheit – auch im Feld der Arbeitsmarktpolitik die Frage nach einer neuen Rolle des Staates, namentlich in seinem Verhältnis zu den abhängig Beschäftigten. Die historisch gewachsene Funktion des Sozialstaats, Status sichernden Schutz gegen bestimmte Risiken wie Krankheit oder Arbeitslosigkeit zu gewähren, wird neuerdings ebenso in Frage gestellt wie die ehemals gleichsam selbstverständlich wahrgenommene Funktion der Sozialversicherung, durch „Versorgung und Fürsorge“ den Grad gesellschaftlicher Gerechtigkeit zu erhöhen. Im öffentlichen Diskurs wird mit Bezug auf die Entwicklung der Sozialversicherungen die Seite der „Versicherung“ gestärkt und das „soziale Element“ derselben negiert. „Versicherung“ bedeutete im Bereich der Sozialversicherungen aber stets mehr als nur Risikoausgleich, wie er bei privaten Versicherungen üblich ist. Vielmehr spielten hier sozialpolitische Zielsetzungen immer eine bedeutende Rolle, wie an der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Versicherten bei Beitragsbemessung oder Leistungsgewährung zu sehen ist (Schulte 2006, S.139 ff.).

Dieses Kapitel verfolgt die Zielsetzung, die organisatorischen Veränderungen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit als einem Zweig der Sozialversicherung in Deutschland in den Zusammenhang übergreifender Veränderungstendenzen in der Sozialversicherung insgesamt zu stellen. Dazu werden folgende Themen behandelt:

- Neubestimmung der Sozialpolitik und der gesellschaftspolitischen Funktion der BA,
- der Diskurs über den Umbau des Sozialstaats: der Übergang von aktiver zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik und seine Bedeutung für den organisatorischen Umbau der BA,
- die neue Rolle des Kunden in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik: die Dienstleistungserbringung in „Ko-Produktion“ mit dem Klienten,
- der Diskurs um die Modernisierung des Staates und der öffentlichen Verwaltung sowie die Probleme einer modernen Organisationsgestaltung und
- das Konzept eines „modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt“ und seine Implikationen für die BA.

¹⁸ Unter Sozialstaat wird hier ein Staat verstanden, der aktiv diejenigen Risiken adressiert, die aus der Teilnahme seiner Bürger am Erwerbsleben resultieren (Bäcker u.a. 2000, S.36). Unter Wohlfahrtsstaat können alle jenen staatlichen Anstrengungen verstanden werden, die sich auf die Risiken der Staatsbürger richten. Auf Risiken also, die etwas allgemeiner sind als die oben genannten: etwa Einkommenssicherung, Wohnen, Bildung etc. (Albert/Behrend 2001, S.580 f.). Sehr oft werden die Begriffe Wohlfahrts- und Sozialstaat auch synonym verwendet.

3.1 Die Neubestimmung der Sozialpolitik und der gesellschaftspolitischen Funktion der BA

Um die gesellschaftspolitische Funktion der BA im Allgemeinen und die Neubestimmung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im Besonderen verstehen zu können, ist ein Blick auf die wechselvolle Geschichte der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Vorläuferinstitutionen hilfreich. Diese können als die Institutionalisierung der jeweils vorherrschenden Umgangsweisen mit dem Problem der Arbeitslosigkeit, der Arbeitsvermittlung und der Berufsberatung verstanden werden. Als jeweils eigene historische Organisation bearbeiteten sie ein Problemfeld, das per se politisch ist und in dem die politischen Akteure die gesellschaftspolitische Funktion der Institution zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit jeweils neu bestimmten.

Die Sozialversicherungen im Deutschen Kaiserreich

Die im Deutschen Kaiserreich (1871) unter Bismarck eingeführten gesetzlichen Sozialversicherungen (Kranken- (1883), Unfall- (1885) und Invaliditäts- und Altersversicherung (1889) gelten als Versuch, die entstehende Arbeiterschaft in den industriegesellschaftlichen Kapitalismus zu integrieren (Lenhardt/Offe 1977). Der staatlich organisierten Sozialversicherung kam dabei die Funktion der „dauerhaften Transformation von Nicht-Lohnarbeitern in Lohnarbeiter“ zu (Lenhardt/Offe 1977, S.101). Im Falle eines Risikoeintritts (Krankheit, Invalidität, Unfall, Alter) ermöglichten es die Sozialversicherungen - den kontinuierlich abhängig Beschäftigten¹⁹ - ihre Arbeitskraft auf Arbeitsmärkten nicht anbieten zu müssen und enthob sie, zeitlich begrenzt (Arbeitslosen- oder Krankenversicherung) oder unbegrenzt (Rentenversicherung) vom Zwang der Subsistenzsicherung über Arbeitsmärkte (Dekommodifizierung). Bismarcks Intention bestand darin, die Arbeiterschaft langfristig an den Staat zu binden. Insofern hatten die Sozialversicherungen im Kern die Funktion, den sozialen Kitt bereitzustellen, um die in der entstehenden Industriegesellschaft sich verschärfenden gesellschaftlichen Widersprüche einzuhegen und den Ausbruch unkontrollierbarer Entwicklungen zu verhindern (Ritter 1983). Staatliche Sozialversicherungen waren demnach zugleich Voraussetzung und Folge der Durchsetzung eines Wirtschaftssystems, das u. a. auf der Nutzung von Arbeitskräften beruht, die vom Verkauf ihrer Arbeitsleistung abhängig sind. Auf Grund der Risiken, die zu beträchtlichen Teilen aus dem Produktionsprozess selbst resultieren, bedürfen die Arbeitskräfte der sozialen Absicherung (Böhle 1983, S.354).

Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsvermittlung bis zum I. WK

Mit Durchsetzung der lohn- oder gehaltsabhängigen Arbeit als dominierender Form der Subsistenzsicherung nahm das Risiko zu, arbeitslos zu werden. In der staatlich organisierten Sozialversicherung war dieses jedoch zunächst nicht abgesichert. Einzig gewerkschaftlich organisierte abhängig Beschäftigte konnten auf Arbeitslosenunterstützung zurückgreifen und damit ihre „ökonomische Wartemacht“ erhöhen (Burghardt 1979, S.403). Insofern bestand u. a. in der *Institutionalisierung von Arbeitslosenunterstützung*, die Möglichkeit, die nicht-symmetrische Machtverteilung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu relativieren.

Strategisch nicht minder bedeutsam für die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen war der Bereich der *Arbeitsvermittlung*, der sich zur Identifikation und Sanktion von politischen Gegnern im Arbeitskampf eignete. Die sogenannten Arbeitsnachweise, lokale Stellen-

¹⁹ Diskontinuierliche Beschäftigung, geringer Verdienst, an spezifische Orte gebundene (Heim-, Landarbeit) und ortsungebundene Beschäftigung (Wanderarbeit) galten als „nicht kassenfähig“ (Sachße/Tennstedt 1980, S.256).

vermittlungsagenturen waren pluralistisch organisiert, jedoch auf Grund ihrer regionalen Ausrichtung in Bezug auf die Vermittlung von Arbeitskräften relativ ineffizient (Schmuhl 2005, S.19-41).

Bereits vor Kriegsende verhandelte eine Allianz aus Gewerkschafts- und Wirtschaftsvertretern über die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen nach dem Krieg. Der Staat blieb außen vor. Das Stinnes-Legien-Abkommen von 1918 legte den Grundstein für die Regulierung der Arbeitsbeziehungen in der Weimarer Republik.²⁰ Eine Institutionalisierung der Arbeitslosenunterstützung blieb vorerst ausgeklammert (Schmuhl 2005, S.79ff.).²¹

Erwerbslosenfürsorge und Berufsberatung

1918 wurde die „kriegsbedingte“ Erwerbslosenfürsorge eingeführt, welche die Unterstützung der demobilisierten Soldaten zum Ziel hatte. Adressiert war diese an alle Erwerbslosen, nicht allein an abhängig Beschäftigte, weshalb diese „Erwerbslosen-, nicht Arbeitslosenfürsorge genannt wurde“ (Sachße/Tennstedt 1988, S.95). Die zunächst auf die Dauer eines Jahres begrenzte Maßnahme avancierte in der Weimarer Zeit zu einer dauerhaften Institution.

Die Erwerbslosenfürsorge war kommunal, in paritätisch aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Vertretern zusammengesetzten Fürsorgeausschüssen organisiert, anteilig mischfinanziert von Reich, Ländern und Kommunen. Sie stand damit bewusst nicht in der Tradition der Armenpflege, obwohl sie Elemente derselben enthielt (Bedürftigkeitsprüfung, Workfare-Prinzip²²) (Burghardt/Enggruber 2005, S.19ff).

Die Einrichtung einer *Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung* wurde nach dem I. WK für alle Kommunen verpflichtend eingeführt und organisatorisch meist bei den öffentlichen Arbeitsnachweisen eingegliedert. Entscheidenden Einfluss zur Weiterentwicklung der Lehrstellenvermittlung in Richtung Beratung entstammte der bürgerlichen Frauenbewegung (Schmuhl 2005, S.45, S.85).²³

Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik

Der Konzentrationsprozess des öffentlichen *Arbeitsnachweiswesens* erfolgte zwischen 1918 bis 1920 mit der Errichtung einer obersten Verwaltungsbehörde und Mittelbehörden, in die organisatorisch die Erwerbslosenfürsorge integriert wurde. Umgewandelt wurde diese in eine *Arbeitslosenfürsorge*: Leistungsvoraussetzung war nun eine vorausgegangene Beschäftigung in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis. Damit verringerte sich der Kreis der Leistungsberechtigten. Eine 1926 eingeführte Aussteuerregelung für dauerhaft

²⁰ Der Unternehmer Hugo Stinnes und der Leiter der Generalkommission der Gewerkschaften Carl Legien führten die Verhandlungen zwischen Kapital und Arbeit.

²¹ Das Stinnes-Legien-Abkommen beinhaltete die uneingeschränkte Anerkennung der Gewerkschaften als Interessensvertretung der Arbeiterschaft, der Koalitionsfreiheit, die Einrichtung von Arbeitersausschüssen und Schlichtungsstellen, kollektive Lohnverhandlungen und –vereinbarungen, Einführung des Achtstundentag als Normalarbeitstag, die Errichtung und paritätische Verwaltung der Arbeitsvermittlung (Schmuhl 2005, S.82), Garantie des Arbeitsplatzes für Kriegsrückkehrer und damit verbunden die Entlassung aller im Krieg als Arbeitskräfte mobilisierten Frauen (Sachße/Tennstedt 1988, S.94f).

²² Im work-fare-Prinzip ist die Gewährung von Unterstützungsleistungen verpflichtend an das Verrichten einer Arbeit geknüpft, die allerdings kein arbeitsrechtliches Arbeitsverhältnis begründet.

²³ Zum Einfluss der bürgerlichen Frauenbewegung auf die Entstehung des nach Geschlecht typisiereten Berufe- und Berufsbildungssystems (Krüger 2001a, S.126ff., Krüger 2001b, S.519ff., Nave-Herz 1993).

Erwerbslose ermöglichte sukzessive - trotz steigender Arbeitslosigkeit - die Konsolidierung des Behördenhaushalts (Sachße/Tennstedt 1988, S.96f.).

Mit dem *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* (AVAVG), das 1927 in Kraft trat, fiel erstmals der soziale Ausgleich von Folgeproblemen des Marktversagens in die Zuständigkeit des Staates und räumte den Versicherten einen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld ein. Die Behörde, an deren Spitze die „Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ stand, umfasste die ihr nachgeordneten Landesarbeitsämter und lokalen Arbeitsämter (Schmuhl 2004).

Auf Grund der Aussteuerpolitik „entledigte“ sich die Reichsanstalt immer mehr Arbeitsloser in kürzerer Zeit und konnte trotz absolutem Höchststand an Arbeitslosen 1931 ihren Haushalt mit einem Überschuss von über 20 Millionen Reichsmark abschließen. Die gestiegene Anzahl von sogenannten Wohlfahrtserwerbslosen war nicht nur Ergebnis der Massenarbeitslosigkeit, sondern *auch* der politischen Maßnahmen, mit der die Haushaltslage konsolidiert wurde (Sachße/Tennstedt 1992, S.66).

Die Praxis der Notverordnungen in den Jahren 1929 – 1932 und der Abbau des Sozialschutzes in der Arbeitslosenversicherung deuteten die Versicherten zunehmend als Rechts- und Vertrauensbruch. Die Politik hatte die zentrale gesellschaftspolitische Funktion der Sozialversicherungen, die Produktion und Aufrechterhaltung von Systemvertrauen, aufgegeben. Der Übergang zum autoritären Staat zeigte sich vor allem in der restriktiven Sozialpolitik (Schmidt 2005, S.55ff.)

Arbeitsbeschaffung und Arbeitseinsatz im Nationalsozialismus

Mit der Auflösung der Gewerkschaften 1933 vollzogen die Nationalsozialisten einen „sozialpolitischen Strukturbruch“ und leiteten einen Prozess der „*Verstaatlichung* der Arbeitsbeziehungen“ ein (Sachße/Tennstedt 1992, S.54f., Hervorhebung im Original). Der Kern nationalsozialistischer Arbeitsmarktpolitik bestand im Verfügbarmachen von Arbeitskraft in Form von Arbeitsbeschaffung und -vermittlung für die bevölkerungs-, wirtschafts- und rüstungspolitische Ziele des Regimes, wofür mit der Durchsetzung des Vermittlungsmonopols 1935 eine rechtliche Basis geschaffen worden war (Schmuhl 2005, S.245f). Die soziale Sicherung von Erwerbslosen war nicht intendiert. Insofern hatte die Arbeitslosenversicherung ihre Systemvertrauen stiftende Funktion verloren. Obwohl beitragsfinanziert, gestalteten die Nationalsozialisten die Arbeitslosenversicherung zu einer unbefristeten Unterstützungsleistung um.

Die Reichsanstalt fungierte im Rahmen der Politik des Arbeitseinsatzes als Vermittlungsinstanz und organisierte ab 1938 als „Reichsstock für Arbeitseinsatz“ „den staatlichen Zugriff auf die Arbeitskräfte“ (Sachße/Tennstedt 1992, S.69).

Arbeitslosenversicherung nach dem II. Weltkrieg (II. WK)

Am 10.März 1952 trat das Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Kraft. Die dreigliedrige Behördenstruktur der Arbeitsverwaltung sollte an die Tradition der Weimarer Republik anknüpfen, ebenso wie die drittelparitätische Beteiligung der Beiträge zahlenden Sozialpartner und der Vertreter der öffentlichen Körperschaften an der Selbstverwaltung. Die Behörde war mit der Regelung der Bereiche Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Lehrstellenvermittlung und Arbeitslosenversicherung beauftragt und stand ganz in der Tradition des AVAVG von 1927 (Wennemann 1999, S.159).

Die Leistungen der Arbeitslosenunterstützung waren einkommens- und familienstandsorientiert. Den Aussteuerungsbestimmungen entsprechend wurden nach Ablauf der Dauer der

Arbeitslosenunterstützungen Leistungen der Arbeitslosenfürsorge (später Arbeitslosenhilfe) gewährt.

Die erstmalige Neuformulierung des AVAVG aus dem Jahre 1927 erfolgte 1957, allerdings in deutlicher Kontinuität zu dem 30 Jahre zuvor verabschiedeten Gesetz. Die Monopolstellung der Behörde im Bereich Arbeitsvermittlung blieb erhalten wie auch das Leistungsniveau von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenhilfe der 1950er Jahre. Durch das „Wirtschaftswunder“ in den 1950er Jahren und die bis in die 1970er Jahre anhaltende Konjunktur gab es kaum „äußeren“, Anlass besondere arbeitsmarktpolitische Strategien innerhalb der Arbeitsverwaltung zu entwickeln. Auf Grund der großen Nachfrage an Arbeitskräften wurde 1961 die Aussetzung der Beitragszahlungen beschlossen. Die Änderungsgesetze der Jahre 1966 und 1967 beinhalteten zudem Leistungserhöhungen: Die Kassen der Arbeitslosenversicherung waren gefüllt (vgl. Glismann/Schrader 2002, S.23f.). Die Arbeitsmarktpolitik auf Basis des AVAVG wurde als „Ausdruck verwaltender Arbeitsmarktpolitik“ gedeutet (Hesse 1984, S.92). Der „kurze Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz 1984) implizierte die Vorstellung von Arbeitslosigkeit als einer *friktionaler* Arbeitslosigkeit, also einer Such- und Übergangsproblematik.

Mitte der 1960er Jahre lösten die Gewerkschaften eine Debatte über die Folgen der Rationalisierungsprozesse, die den Strukturwandel der 1950 und 1960er Jahre begleiteten, aus. Der fortschreitende technische Wandel und die Automatisierung führten zu veränderten Tätigkeitsprofilen und gewandelten Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten, was 1965 das Bundesministerium für Arbeit und Sozialpolitik zu ersten Arbeiten zur Ergänzung des AVAVG veranlasste (Altmann 2004). Durch Beschluss des Deutschen Bundestags vom 29.06.1966 wurde die Bundesregierung beauftragt, einen Entwurf zur Novellierung des AVAVG vorzulegen. Bald zeichnete sich ab, dass das Vorhaben sich zu weit ausdehnen und stattdessen eine vollständige Überarbeitung des Gesetzes notwendig werden würde, was zur Formulierung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) führte (Wennemann 1999, S.160). Erst mit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahre 1969 entstand der Name „Bundesanstalt für Arbeit“.

Mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 begann der Wandel zu einer *Aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP)*. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) sollte gemäß des AFG Marktversagen auf dem Arbeitsmarkt aktiv entgegensteuern (Bothfeld 2005, S.420). Kernstück des AFG waren die Regelungen zur Förderung der beruflichen Bildung (Fortbildung und Umschulung), die neben der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung die dritte Säule der Arbeitsmarktpolitik darstellte und vertikale wie horizontale Mobilität der Beschäftigten ermöglichen sollten (Wennemann 1999, S.161f.).

Zur Qualifizierung des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens standen eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verfügung: Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen, Eingliederungszuschüsse, Existenzgründungsförderung, Zielgruppenmaßnahmen zur Chancengleichheitssicherung. Die Förderung im Bereich der Fortbildung und Umschulung konnte in individueller (durch die direkte Förderung der Teilnehmer) oder institutioneller Form (durch Förderung von Einrichtungen der beruflichen Bildung) erfolgen. Die individuelle Förderung war eine Muss-Vorschrift, wohingegen auf institutionelle Förderung kein Rechtsanspruch bestand. In der Praxis überwog die Gewährung individueller Förderung (Wennemann 1999, S.164f.)

Ab den 1970er Jahren veränderte sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt: Die Arbeitslosenquoten stiegen mit leichten Schwankungen von Jahr zu Jahr kontinuierlich an. Trotz der seit nunmehr drei Jahrzehnten steigenden Massenarbeitslosigkeit hat sich die Vorstellung von

einer Welt, die bei richtiger Politik schon wieder zur Vollbeschäftigung tendiert, gehalten. Arbeitslosigkeit wurde und wird vor allem als friktionale Arbeitslosigkeit verstanden.

Im Zuge der Wiedervereinigung nach 1990 gewann die aktive Arbeitsmarktpolitik weiter an Bedeutung insbesondere in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Umschulungen in Ostdeutschland. Ziel dieser Maßnahmen war nicht in erster Linie eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt, sondern eine sozialpolitisch motivierte Abfederung des massiven Wegbruchs von Arbeitsplätzen („Shock absorbing“, Jacoby 2005).

3.2 Der Übergang von aktiver zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik und seine Bedeutung für den organisatorischen Umbau der BA

Die Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit ist seit 1970 mit steigenden Erwerbslosenzahlen konfrontiert, die auch bei konjunkturellen Aufschwüngen nicht gesenkt werden konnten. Als Konsequenz daraus ergeben sich jährlich Kostensteigerungen nicht allein für die BA. Durch Arbeitslosigkeit entstehen den öffentlichen Haushalten direkte und indirekte Kosten als Ausgaben oder als (steuerliche) Mindereinnahmen. Angesichts der insgesamt steigenden Kosten und einschlägiger Evaluationsergebnisse (etwa Konle-Seidl 2005, Caliendo/Steiner 2005) wurden die Erträge der aktiven Arbeitsmarktpolitik als unsicher eingeschätzt und Effektivität und Effizienz der eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente infrage gestellt (Bach/Spitznagel 2006, S.48 ff.). Auf verschiedenen Ebenen geriet der Nachkriegskonsens über die Grundlagen eines deutschen Modells des Wohlfahrtsstaats ins Wanken (Esping-Andersen 1990).

Anfang der 80er Jahre geriet der Aktive Staat vor allem in den angelsächsischen Ländern unter Thatcher und Reagan unter Druck. In den USA und in Großbritannien galt der Staat nicht mehr als „Lösung des Problems, sondern als Teil des Problems“ (Pollitt/Bouckaert 2004). Dieser „staatskritische“ Ansatz fand in der Bundesrepublik seinen Niederschlag im Konzept des „Schlanken Staates“. Staatliche Aufgaben wurden ausgelagert, dereguliert, abgebaut oder privatisiert. Die angelsächsischen Staaten hatten hier eine gewisse Vorbildfunktion.

Seit Ende der 90er Jahre entwickelten Wissenschaft und Politik weit reichende Vorstellungen, wie der Sozialstaat auf die Herausforderungen von Globalisierung, Demografie und leeren Staatskassen reagieren sollte. Hintergrund war insbesondere eine breite, zunehmende Unzufriedenheit mit dem „institutionell fest verankerten Repertoire gescheiterter Methoden“ zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Heinze/Streeck, 2003, S.25), die gleichwohl enorme Mittel verschlungen hatten: „Jährlich werden über 70 Mrd. Euro für aktive Arbeitsmarktpolitik, Lohnersatzleistungen und die Sicherung des Lebensunterhalts für arbeitslose Menschen aufgewandt. (...) Damit stößt die Belastung der öffentlichen Haushalte – hier insbesondere der Kommunen – an ihre Grenzen. Gleichzeitig stellen die hohen Lohnnebenkosten eine deutliche Hürde für mehr Beschäftigung dar“ (Kommission 2002, S.37). Das IAB kommt für das Jahr 2004 sogar auf den Betrag von 85,7 Mrd. Euro (Bach/Spitznagel 2006), wobei hier Mehrausgaben an Leistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Kranken-, Renten- und Pflegeversicherungs-Beiträge Alg und Alhi, sowie Sozialhilfe und Wohngeld) und Mindereinnahmen durch weniger Steuerzahlungen und Sozialbeiträge in die Berechnung mit eingehen.

Mit dem Wandel zum *Aktivierenden Sozialstaat* kündigte sich eine Verschiebung der Verantwortung in der Gesellschaft vom Staat zum Individuum an (Mezger/West 2000, S.S.8) mit dem Ziel, den Bürger in die „Eigenverantwortung“ zu stellen (Nullmeier 2006, Aust u. a. 2006). Die sozial- und steuerungspolitischen Ziele eines aktivierenden Sozialstaates im

Sinne eines Gewährleistungsstaates wurden nach dem Regierungswechsel 1998 auf diese Weise skizziert: "Der Staat muss nicht nur die negativen Auswirkungen eines ‚Subsystems‘ (Wirtschaft, Gesellschaft, Politik) auf das andere ausgleichen bzw. regulativ verhindern, sondern gewährleisten und organisieren, dass Subsysteme optimal aufeinander bezogen sind. Beispielsweise muss das Sozialsystem so konzipiert sein, dass es die Wiederaufnahme von Erwerbsarbeit und die Eigeninitiative optimal vorbereitet und unterstützt. Eine neue Balance von individuellen Rechten und Pflichten, die Förderung, der verwaltende, Recht setzende und Daseinsvorsorge betreibende Staat müsse seinen Bürgern wieder mehr zutrauen und zumuten – das alles bedeutet nicht den kaltschnäuzigen Rückzug des Staates aus der Verantwortung. Im Gegenteil: Es geht um ein neues Steuerungsmodell, das sehr viel mehr Kreativität braucht, Innovationsbereitschaft und den langen Atem vorausschauender, aktivierender Politik" (Hombach 1999, S.41 ff).

Mit dem sogenannten Schröder-Blair-Papier forderten zwei einflussreiche sozialdemokratische Regierungsverantwortliche des Sozialstaates einen grundlegenden Strategiewechsel. Inzwischen hat sich ein Konsens in nahezu allen westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten hergestellt, demzufolge der „fürsorgende“ und „versorgende“ Staat – und der Staat der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik – durch einen Staat zu ersetzen sei, der es den unterschiedlichen ökonomischen Subjekten ermöglicht, auf dem Markt zu bestehen, indem er sie „aktiviert“. Der überkommene Zustand wird als unzulänglich kritisiert, weil er den Bedürftigen gleichsam entmündigt und passiv halte: „Der Staat muss die Beschäftigung aktiv fördern und nicht nur passiver Versorger der Opfer wirtschaftlichen Versagens sein“. Dazu müsse der Staat nicht Geld oder andere Wohltaten verteilen, sondern das „Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln“. Der Befund – und auch die Therapie – lautet, dass „ein Sozialversicherungssystem, das die Fähigkeit Arbeit zu finden, behindert, reformiert werden muss“ (alle Zitate Schröder/Blair 1999, S.13). Nicht die objektiven Strukturbedingungen der Ökonomie (die zu wenig Arbeitsplätze bietet) sind das Ziel dieser staatlichen Arbeitsmarktpolitik, sondern der Einzelne, der sich in diesen Bedingungen besser zurecht finden soll. Wo Arbeitsplätze fehlen, werden nicht (länger) ersatzweise welche zur Verfügung gestellt. Der einzelne Arbeitssuchende wird durch auf ihn zielende Maßnahmen dazu gebracht, sich um die Arbeit zu bemühen, die es am Arbeitsmarkt noch gibt – und dabei Hilfe in Anspruch zu nehmen. Ein Scheitern der Bemühungen wird schnell als Nachweis gedeutet, dass es am Einzelnen selbst liegt, dass er keine Arbeit findet, sei es, weil er zu hohe Ansprüche stellt, sei es, weil er immer noch zu unflexibel ist (Knuth 2005, S.176 ff.).

3.3 Die neue Rolle des Kunden – Dienstleistung als „Ko-Produktion“

3.3.1 Die Arbeitslosen als Kunden

In der Beziehung zwischen „Versicherungsnehmer“ und „Leistungsempfänger“ einerseits und der Versicherung gegen Arbeitslosigkeit andererseits liegen gewisse Eigentümlichkeiten. Der heute in der BA überall so genannte Kunde²⁴ ist eigentlich kein „Kunde“, sondern eher Klient oder Nutzer, mitunter ist er auch einfach nur Adressat bürokratischer Kontrollen. Er hat keine Wahlmöglichkeit. Die für eine Kundenbeziehung konstitutive Option der Abwanderung (exit option, Hirschman 1970) gibt es für den größten Teil der Nutzer der BA-Dienstleistungen

²⁴ Trotz der hier (und anderenorts) geübten Kritik am Begriff des „Kunden“ wird dieser Begriff in der Evaluation des Umbaus der BA auch angewandt. Er ist innerhalb der Organisation durchgesetzt und er stellt in gewisser Weise auch einen „zivilisatorischen“ oder zumindest einen „semantischen“ Fortschritt dar, da er einen anderen Umgang mit der Klientel nahelegt – inwieweit hieraus tatsächlich eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität resultiert, sollen die folgenden Kapitel zeigen.

nicht und auch die Möglichkeit, auf eine Veränderung in der Politik der Versicherung hinzuwirken (voice option), gibt es nur sehr eingeschränkt.²⁵ Die Institution der Arbeitslosigkeitsversicherung ist ihm gegenüber in einer sehr starken Position: Die Nichtexistenz einer Konkurrenz führt dazu, dass der Kunde bei ihm fragwürdig erscheinenden Entscheidungen seiner Versicherung nur die Möglichkeit einer Klage oder aber den Verzicht auf Leistungen hat.²⁶ Auch wenn die Beziehung des „Kunden“ zu seiner Versicherung auf vertragsähnlichen, gesetzlich oder untergesetzlich geregelten Beziehungen beruht, hat sie doch auch den Charakter hierarchischer Unterordnung. Die Kritik an der Verwendung des Kundenbegriffs bezieht sich allerdings nicht nur auf die neuen, aus dem organisatorischen Umbau der BA resultierenden Verkehrsformen im Umgang mit den Klienten der BA. Schon vor den „Hartz-Reformen“ hatte die BA den Kundenbegriff übernommen. Und schon damals wurde auf die Ambivalenz des Kundenbegriffs hingewiesen (Gesterkamp 2000). Heute betont die BA allerdings stärker denn je ihre Ambition, Dienstleistungen für Kunden erbringen zu wollen. Damit überträgt sie einen Anspruch aus dem Bereich privater Dienstleistungen ins Feld staatlich geregelter Politik, in dem „ein Markt nicht besteht, sondern nur öffentlich-rechtlich simuliert wird“ (Burghardt/Enggruber 2005, S.39).²⁷

3.3.2 Der Kunde als Adressat und als „Ko-Produzent“ der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Mit der neuen, aktivierenden Arbeitsmarktpolitik geraten Arbeitslose in einer veränderter Weise ins Blickfeld der für sie zuständigen Institutionen. Sie werden aus der vermeintlich passiven Rolle, die ihnen als Adressat der aktiven Arbeitsmarktpolitik von manchen zugeschrieben wurde, entlassen²⁸ und als Teil eines „Produktionsbündnisses“ angesehen, dessen Ergebnis bspw. in der Integration in den Arbeitsmarkt besteht. Aus eigener Einsicht sollen sie das wollen und tun, was die Beratungsangebote des Vermittlers ihnen nahelegen, widrigenfalls können Sanktionen verhängt werden. Arbeitslosengeld wird nicht länger *gewährt*, sondern Arbeitssuchende müssen es sich durch eigenes Engagement in enger Kooperation mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der betreuenden Institution gleichsam *verdienen*. Im neuen Verständnis der Ko-Produktion geht es nicht mehr um die Einlösung von durch Beitragszahlungen erworbenen Rechtsansprüchen, sondern um einen Austausch von Leistungen: Hilfe gegen Eigenaktivität der Arbeitssuchenden. Das Ko-Produktionsverhältnis ist dem-

²⁵ Eine Kundin kann nur auf sehr vermittelte Weise die Politik der BA beeinflussen, in dem sie über Wahlscheidungen (zwecks Veränderung der Gesetzeslage) oder über ihre Interessenvertretung im Verwaltungsrat (zwecks Veränderung der BA-Politik) Einfluss nimmt.

²⁶ Ein Kunde ist in seiner Beziehung zur BA vor allem als Rechtssubjekt gefasst, als Anspruchsberechtigter. Im Fortgang der Argumentation wird darauf zurück zu kommen sein, inwiefern sich hier nachhaltige Veränderungen abzeichnen (Reduzierung der zur Verfügung stehenden Mittel im Eingliederungstitel und Verlagerung des Ressourceneinsatzes durch die Politik auf Ermessensleistungen, auf die ein Kunde keinen verbrieften Anspruch hat).

²⁷ „Die Leistungsempfänger, Anspruchsberechtigten und Arbeitslosen des SGB III sind durchweg zu „Kunden“ mutiert, die Mitarbeiter wurden zu „Teammitgliedern“ erhoben und die Arbeitgeber und andere zu „Partnern“. (...) Gerade in der Arbeitsverwaltung ist dies nicht unproblematisch: Ein Arbeitsloser hat sowohl Rechtsansprüche als auch die Hoffnung auf Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zudem ist die Arbeitsverwaltung verlängerter Arm der Obrigkeit und daher zu empfindlichen Sanktionen gegenüber Leistungsempfängern befugt. Diese vielfältigen Aspekte werden durch den Begriff des ‚Kunden‘ verwischt“ (Schönig 2002, S.9).

²⁸ Die „Charakterisierung der bisherigen Arbeitsmarktpolitik als versorgend kommt einer gewollt negativen Karikatur bisheriger Regelungen gleich, denn auch bisher waren die sozialstaatlichen Rechtsansprüche mit präzise definierten Mitwirkungspflichten der Begünstigten verbunden“ (Wagner/Schuldt 2003, S.14). Bei der Entwicklung des Leitbilds der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wurden vor allem die Aspekte des „Forderns“ betont, die Ausgestaltung des „Förderns“ hingegen offen gelassen (Konle-Seidl 2005, S.3).

nach doppelt definiert durch Unterstützung und Herrschaft. Der Appell an die Eigenverantwortung wird immer durch Sanktionsmöglichkeiten gestützt, um die in der Regel alle Beteiligten wissen.

Der Beratungs- und Vermittlungsprozess im aktivierenden Sozialstaat läuft also nach neuen Regeln ab. Zentral wird die Verknüpfung von Beratungsleistung und materiellen Hilfen mit Gegenleistungen der Klienten: Keine Leistung ohne Gegenleistung.²⁹ Das erfordert auf beiden Seiten eine grundlegende Umorientierung. Im Sinne eines Workfare-Ansatzes, der bewusst gegen den Wohlfahrts-(welfare)-Staat in Position gebracht wird, wird Mitmachen gefordert.³⁰ Wer sich aus welchen Gründen auch immer verweigert, muss mit Sanktionen rechnen.³¹ Der Grundsatz des „Förderns und Forderns“ drückt sich damit in einer Form aus, die man durchaus als „Zwangsaktivierung“ bezeichnen kann.³²

Die bisherigen Darlegungen machen deutlich, dass „Ko-Produktion“, wie sie gemeinhin als konstitutives Element personenbezogener Dienstleistung akzentuiert wird (Häußermann/Siebel 1995; Lamping u.a. 2002; Trube 2005), bei der Analyse der Dienstleistungsprozesse der BA nicht losgelöst vom gesellschaftlichen Kontext gesetzt und abgehandelt werden kann. Der ökonomische, politische und rechtliche Rahmen schafft die Bedingungen ihrer Ermöglichung und definiert den Spielraum für die Organisationsgestaltung in der Arbeitsverwaltung selbst. Vor diesem Hintergrund ist in den späteren Ausführungen darzulegen, wie die BA den ihr gesetzten und politisch in der dargestellten Weise bestimmten Auftrag in Strategien, Ziele, Strukturen und Prozesse umsetzt. Dabei bleibt die Frage von Interesse, in welcher Weise sich die Implikationen des neuen Austauschverhältnisses zwischen „Produzenten“ und „Ko-Produzenten“ in der organisatorischen Auslegung des Dienstleistungsprozesses ihren Ausdruck finden; wie weit sie den Arbeitsprozess der Vermittler determinieren bzw. wie viel Raum noch bleibt für eine in Grenzen ergebnisoffene und am individuellen Bedarfsfall orientierte Interaktion.

²⁹ Dies hat für die BA selbstverständlich auch eine finanzielle Dimension. Im Jahr 2003 hatte sie erste Erfahrungen gesammelt, welche Ergebnisse eine intensive „Bestandspflege“, verstanden als rigide Einsparung von passiven Leistungen (i. e. Arbeitslosengeld) durch extensive Verhängung von Sperrzeiten erbringen kann. Diese Art von Kundenorientierung war allerdings auch innerhalb der BA selbst auf beträchtliche Kritik gestoßen, etwa beim Personalrat des LAA NRW (Rentschler 2004). In diesem Zusammenhang wurde der Begriff der „Verfolgungsbetreuung“ geprägt.

³⁰ „Workfare“ bedeutet, dass der Bezug von Leistungen an Gegenleistungen der Arbeitssuchenden gebunden wird. Oberstes Ziel ist die schnellstmögliche Integration in den Arbeitsmarkt (Blanke 2001, S.51). Da es nicht mehr um Stattsicherung, sondern nur noch um Vermittlung auf einen Arbeitsplatz geht, unabhängig von Qualifikationsprofil, Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, ist „Aktivierung“ von zentraler Bedeutung. Dazu gehören Veränderungen der Zumutbarkeitsbestimmungen, Zwang zur aktiven Arbeitssuche, erhöhte Mobilitätsanforderungen – kombiniert mit Sanktionen für diejenigen, die die Auflagen nicht befolgen.

³¹ „Um den Grundsatz ‚Fördern und Fordern‘ auch möglichst zeitnah zu verwirklichen, gibt es schon Möglichkeiten für die Träger, die Umsetzung zu forcieren: 1. Schaffung von Angeboten (das heißt Arbeitsstelle, Ausbildungsplatz oder eine andere Qualifizierung), insbesondere für jüngere Erwerbsfähige unter 25 Jahren. ‚Fördern und Fordern‘ in diesem Zusammenhang heißt, dass jedes Angebot zu einem Ergebnis führen muss: Beschäftigung, Qualifizierung oder (bei Ablehnung) leistungsrechtliche Konsequenz“ (BA-Vorstandsbrief 1/2004 vom 19.07.2004, S.24).

³² Die Hartz-Kommission hatte dagegen noch etwas weniger dramatisch und etwas weniger verkürzend den Grundsatz „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheiten einlösen“ entwickelt und darunter verstanden, dass die Klienten in die Lage versetzt werden sollten, das „Integrationsziel selbst zu verfolgen“ und zwar durch „Beratung, Betreuung und Absicherung“ (Kommission 2002, S.45 ff.). Zwar hatte bereits das Job-Aktiv-Gesetz den Grundsatz „Fördern und Fordern“ aufgestellt, aber nicht so verkürzt, wie er sich später in den Diskussionen über die Umsetzung von Hartz IV durchgesetzt hat.

3.4 Das Konzept eines „modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt“ – Dimensionen der Evaluation

Die in Deutschland wie in allen OECD-Staaten geführte Debatte um die Modernisierung des öffentlichen Sektors ist nicht losgelöst von den grundsätzlichen Neuorientierungen, wie sie in der Neubestimmung des Sozialstaates und im Aktivierungsparadigma angelegt sind. Reduziert auf die Frage „moderner“ Organisationsstrukturen hat eine Reihe von Modernisierungsansätzen in Anlehnung an Managementkonzepte des sogenannten New Public Management (NPM) und des Neuen Steuerungsmodells (NSM) starken Einfluss auf die Restrukturierung öffentlicher Verwaltungen gewonnen. Vor allem auf die Organisationssteuerung und die Steigerung der Effizienz der Leistungsprozesse ausgelegt, greifen NPM und NSM Argumente aus der Institutionenökonomie, der Verfügungsrechtetheorie, dem Principal-Agent-Ansatz und dem Transaktionskostenansatz auf (Wollmann 2002). In ihrer konkreten Ausgestaltung unterscheiden sich die Konzepte je nach wissenschaftlichem und politischem Standpunkt erheblich voneinander, so dass von einem umfassenden Konzept „moderner Dienstleistungen“ im öffentlichen Sektor nicht geredet werden kann (vgl. Kropp 2004).

Die neuere Staatsmodernisierungsdebatte nimmt ihren Ausgang in der Frage nach der Ausdifferenzierung und neuen Formen der Verzahnung von Gewährleistungs- und Produktionsverantwortung. Sie thematisieren die Anforderungen an wirksame und wirtschaftliche Leistungserbringung und stellen vor allem das besondere Dienstleistungsverhältnis und seinen organisationskulturellen Kontext in den Mittelpunkt. Folgende Aspekte werden dabei herausgestellt (vgl. Oppen/Sack 2005, S.13 ff.; Naschold/Bogumil 2000; Oppen/Wegener 1997):

- Die konsequente Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktion; der Auftragnehmer trägt die Produktionsverantwortung, der Auftraggeber die Gewährleistungsverantwortung;
- die Redefinition des Auftrags, wie er sich aus der staatlichen Gewährleistungsfunktion und den gesetzlichen Bestimmungen ebenso wie aus der politisch/gesellschaftlichen Zuschreibung ergibt, in die binnenorganisatorische Perspektive von Kundenbedarfen, Dienstleistungen und Leistungserstellung;
- die Verlagerung der Produktionsverantwortung in dezentrale und damit kundennahe, überschaubare und transparente Einheiten;
- die Koppelung von Gewährleistungs- und Produktionsverantwortung über Verträge und angemessene Steuerungs- und Kontrollinstrumente;
- die ergebnis- und zielorientierte Steuerung der Leistungserstellung unter den Anforderungen eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes;
- die Stärkung des Steuerungsprinzips „Wettbewerb“ gegenüber dem bürokratischen Steuerungsprinzip „Hierarchie“;
- die Ansprache der Leistungsadressaten als Kunden und Kundinnen, verbunden mit einer Stärkung der Kundensouveränität durch Informations- und Beschwerderechte und der Eigenverantwortung durch Wahloptionen;
- Kooperationen zwischen öffentlichen Dienstleistern und privaten Anbietern auf der Grundlage von Vertrauen, wechselseitiger Verpflichtung und eines Verhandlungssystems;
- Erweiterung der Handlungs- und Ermessensspielräume der Beschäftigten zum Zwecke der bedarfsgerechten Gestaltung des Dienstleistungsverhältnisses.

Wir beziehen uns im Folgenden auf diese Aspekte und leiten daraus die Untersuchungs- und Evaluationsdimensionen ab.

Dimensionen der Evaluation

Im Vorausgegangenen wurde der historische, gesellschaftliche und politische Rahmen skizziert, in den die Reform der Bundesagentur gestellt ist. Dieser Exkurs zeigt, dass das Konzept *Moderner Dienstleister* als Bezugsrahmen der BA-Evaluation sowohl voraussetzungsvoll als auch nicht frei von Widersprüchen ist.

Vor diesem Hintergrund sind sieben Dimensionen formuliert worden, die sich auf unterschiedliche Ebenen der Organisationsrealität beziehen. Die Dimensionen beschreiben im einzelnen, wie:

- gesetzlicher Auftrag und politischer Wille in Strategie und Geschäftspolitik der BA transformiert und dabei reformuliert werden (Dimension I),
- die Produktionsverantwortung mit der staatlichen Gewährleistungsfunktion rückgekoppelt wird (Dimension II),
- Zielumsetzung und Ergebnisverantwortung an den Ort der Leistungsproduktion übertragen werden (Dimension III),
- die Infrastruktur der Leistungsproduktion entworfen und implementiert wird (Dimension IV),
- das Dienstleistungsverhältnis zwischen Produzent und Nutzer gestaltet wird (Dimension V),
- Organisationskultur und reformierter Dienstleistungsprozess aufeinander bezogen werden (Dimension VI),
- die Außenbeziehungen im Leistungsaustausch und in der Kooperation mit Externen gestaltet werden (Dimension VII).

I. Reformulierung des Auftrags in Strategie und Ziele der Organisation

Die Frage, wie die BA ihren politischen Auftrag in eigene strategische und operative Organisationsziele transformiert, und wie sie die Handlungslogik bestimmt, nach der diese Organisationsziele umgesetzt werden sollen, ist von entscheidender Bedeutung für alle nachfolgenden Fragestellungen, die mit den weiteren Dimensionen einhergehen. Zunächst ist zu rekonstruieren, ob und wie sie die Voraussetzungen herstellt, diese Organisationsleistung zu erbringen. Die BA bewegt sich dabei in einem Feld multipler und nicht widerspruchsfreier Funktionszuschreibungen und politischer sowie gesellschaftlicher Erwartungen. In der ihr zuzuschreibenden Rolle als Strategieakteur ist es nicht ohne Belang, welche Deutungsmuster und Organisationsparadigma in ihr vorherrschen und die Reformagenda grundsätzlich bestimmen. Inhaltlich wird zu bestimmen sein, wie sie auf dieser Grundlage ihre Ziele bestimmt und mit den aus der Funktionszuschreibung angelegten Widersprüchen umgeht.

II. Neugestaltung der Beziehung zwischen Auftraggeber und Dienstleister

Die Trennung von Gewährleistungs- und „Produktions“-Verantwortung erfordert Mechanismen für eine Verkoppelung auf neuartige Weise, anders als dies in der klassischen Struktur des durchgängigen Verwaltungsaufbaus angelegt ist. Hierbei steht zunächst das Zusammenspiel mit den auch in der Vergangenheit schon vorhandenen Institutionen der Selbstver-

waltung und der Rechtsaufsicht des Ministeriums im Fokus. Es ist die Frage zu klären, wie die Organisation mit der doppelten und tendenziell konflikthaltigen Bestimmung ihrer Auftraggeberseite – hier Staat, dort Versichertengemeinschaft – umgeht, wie die Rückbindung an die Auftraggeberseite institutionell abgesichert wird und welches Instrumentarium hierbei zum Einsatz gelangt.

III. Verlagerung der Verantwortung an den Ort der Leistungsproduktion

Die wirksame Umsetzung der Organisationsziele in einer Organisation, die bundesweit in der Fläche ihre Leistungen zu erbringen hat, erfordert ein angemessenes Verhältnis von zentraler Steuerung und dezentraler Ergebnis- und Geschäftsverantwortung. Als Problem der „alten BA“ galt ihre geringe Steuerbarkeit und ihr hoher Zentralisationsgrad. Die Hartz-Kommission wollte deshalb die Verantwortung dezentraler Organisationseinheiten gestärkt sehen. Damit ist die Frage aufgeworfen, mit welcher Führungsorganisation und mit welcher Systematik die BA die Umsetzung ihrer geschäftspolitischen Ziele steuert, welchen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum sie hierbei ihren operativen Organisationseinheiten vor Ort zuweist und mit welchem Instrumentarium sie deren Leistungsentwicklung fördert.

IV. Restrukturierung des Dienstleistungsprozesses

Die Neuausrichtung und Umgestaltung des Dienstleistungsprozesses und seiner ihn tragenden organisatorischen Strukturen sind letztlich die „materiale“ Seite (gleichsam die „Hardware“) der Re-Definition des Auftrages und der entsprechenden Organisationsziele der BA. Der Dienstleistungsprozess ist im Hinblick auf Kriterien wie Wirksamkeit, Effizienz und Kundenorientierung zu überprüfen. Zunächst stellt sich die Frage, ob und inwieweit die neue Infrastruktur darauf angelegt ist, die angestrebten Wirkungen und Leistungsprofile zu realisieren, und wie die Anforderungen einer effizienten Prozessgestaltung umgesetzt werden. Die Wahrnehmung des Leistungsadressaten als „Kunde“ stellt insbesondere auch Aspekte der Kunden- bzw. der Serviceorientierung in der Organisations- und Prozessgestaltung in den Vordergrund. Schließlich bedarf die Leistungsproduktion geeigneter Formen der Koordination, Steuerung und Qualitätssicherung.

V. Neubestimmung des Dienstleistungsverhältnisses

Im Begriff der Dienstleistung ist eine marktförmige Beziehung zwischen Produzent und Nutzer der Leistung konnotiert, die von der BA nicht friktionslos und spannungsfrei übernommen werden kann. Von besonderem Belang ist daher die Frage, in welcher Richtung und mit welchen Konsequenzen die BA die Ambivalenz dieser Konstruktion auflöst, d.h. wie sie „ihre Kunden“, deren Rolle und Bedarf definiert und damit für sich und ihre Organisationsziele bearbeitbar macht. Dies betrifft insbesondere auch die Frage, mit welchen Angebots- und Leistungsprofilen sie Arbeitnehmern und Arbeitgebern und deren differenzierten Bedarfen begegnet. In dieser Dimension bündelt sich demnach das Zusammenspiel von Auftrag, politisch-strategischen Prämissen, Leistungspolitik und Individualbedarfen. Hier wird die Frage nach Service- bzw. Dienstleistungsqualität aufgeworfen.

VI. Entwicklung der Organisationskultur

Organisationskultur ist als Ressource wie als Ergebnis in Prozessen der Organisationsreform zu thematisieren. Deshalb stellt sich hier die Frage, inwieweit die BA für die Bewältigung ihrer Reform auf eigene Stärken und Kompetenzen zurückgegriffen und welchen Stellenwert sie ihrer Organisationskultur als Gestaltungselement zugewiesen hat. Andererseits ist zu

prüfen, inwieweit die Organisationskultur die neuen Elemente in der Ausrichtung und Auslegung der Organisationsprozesse trägt und in welchem Maße die Beschäftigten durch diese neuen Elemente zur Wahrnehmung ihrer gewandelten Produzentenrolle befähigt werden.

VII. Umgestaltung der Außenbeziehungen

Jede weit reichende Organisationsreform vollzieht eine Neupositionierung in und mit ihrem Umfeld. Dies ist im Hinblick auf den Bereich Auftraggeber wie Adressaten ihrer Leistungen in den anderen Dimensionen bereits thematisiert. Darüber hinaus ist der Frage nachzugehen, in welcher Weise sich die BA die Ressourcen ihres Umfeldes erschließt (z.B. Marktmechanismen, Netzwerke oder weiteres) und für ihren Leistungsprozess nutzbar macht.

Die Befunde zu den einzelnen Dimensionen der Evaluation gehen in die nachstehende, nach den empirischen Analysefeldern gegliederte Ergebnispräsentation ein. Kapitel 5 *Führungsorganisation und Organisationssteuerung* befasst sich schwerpunktmäßig mit Dimension I bis III, Kapitel 6 *Infrastruktur des Dienstleistungsprozesses* und Kapitel 7 *Die Informationstechnologie des neuen Dienstleister* mit Dimension IV, Kapitel 8 *Kundenorientierung und Dienstleistungsbeziehung* mit Dimension V, Kapitel 9 *Personalpolitik und Beschäftigte im Reformprozess* mit Dimension VI, Kapitel 5, 8 und 10 gehen auf Aspekte der Dimension VII ein.

4. Aufgaben und Ressourcen der Bundesagentur für Arbeit

In diesem Kapitel werden das Aufgabenspektrum der BA, die ihr dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie die externen Rahmenbedingungen ihrer Arbeit dargestellt. Im Zuge der Reformen der vergangenen Jahre hat es hier zum Teil erhebliche Veränderungen gegeben. Im Einzelnen werden erläutert:

- die rechtlichen Grundlagen und der gesetzliche Auftrag der BA,
- die arbeitsmarktlichen Rahmendaten,
- die Struktur der Einnahmen und Ausgaben der BA,
- ihr Aufgabenspektrum und ihr Portfolio an arbeitsmarktlichen Instrumenten und deren Entwicklung sowie
- ihre Personalausstattung.

4.1 Rechtliche Grundlage und gesetzlicher Auftrag

Die Bundesagentur für Arbeit ist eine selbstverwaltete Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 367 SGB III). Sie unterliegt der Rechtsaufsicht³³ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, das über die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben wacht. Kontrolliert wird sie durch den Verwaltungsrat, ein Selbstverwaltungsgremium, das drittelparitätisch besetzt ist mit Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften.

Die für die BA wesentlichen Rechtsgrundlagen sind im Sozialgesetzbuch (SGB) III, dem SGB IV (gemeinsame Vorschriften über die Sozialversicherungen), dem SGB X (Sozialverfahren und Sozialdatenschutz) und der Bundeshaushaltsordnung festgelegt. Das SGB III in seiner Fassung nach dem Job-Aktiv-Gesetz 2001 und den Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2003-2005 („Hartz Gesetze“) definiert die arbeitsförderungsrechtliche und arbeitsmarktpolitische Grundlage; SGB III § 1, Abs. 1 besagt: „Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie sind insbesondere darauf auszurichten, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Dabei ist die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.“

Um diese Ziele zu erreichen, erfüllt die BA die folgenden Aufgaben:

- Leistungsauszahlung des Arbeitslosengeldes I sowie des Insolvenzgelds,
- Marktausgleich durch Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern,
- Ausbildungs- und Berufsberatung für Jugendliche,

³³ In einigen Bereichen wie z.B. der Statistik unterliegt die BA auch der Fachaufsicht des Bundes. Dies bedeutet, dass hier vom Ministerium nicht nur kontrolliert wird, ob Recht und Gesetz eingehalten werden (das umfasst die Rechtsaufsicht), sondern auch die Art und Weise der Aufgabenerfüllung (Zweckmäßigkeitskontrolle).

- Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach dem SGB III sowie nach Sonderprogrammen der Bundesregierung, der Länder und der EU,
- ordnungspolitische Aufgaben, wie die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen für Nicht-EU-Bürger,
- Förderung der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt durch Zielgruppenprogramme für Frauen, Jugendliche, ältere Arbeitnehmer und Geringqualifizierte, und
- die Erstellung von Arbeitsmarkt- und Ausbildungsmarktstatistiken sowie
- die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.³⁴

An anderer Stelle im SGB III sind weitere Aufgaben bestimmt, so etwa in § 8, dass die BA zur Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen beitragen soll.

Außerdem ist die BA nach dem Sozialgesetzbuch II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) gemeinsam mit den Kommunen in Arbeitsgemeinschaften für die Betreuung Langzeitarbeitsloser zuständig. Die BA ist aber nicht nur im Arbeitsmarkt aktiv, sondern übernimmt auch andere Funktionen. So ist die Familienkasse der BA für die Berechnung und Auszahlung des Kindergelds zuständig.

Verschiedentlich haben Beobachter kritisiert, durch die umfassenden gesetzlichen Regelungen werde die BA in ein „immer enger geschnürtes Korsett gepresst“ (Konle-Seidl 2003, S.24). Als Reaktion auf derartige Einwände wurde im Zuge des Dritten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zumindest das Leistungsrecht vereinfacht. Die BA strebt darüber hinaus an, dass die gesetzlichen Vorgaben zum Einsatz von arbeitsmarktlischen Instrumenten flexibler gestaltet werden, um mehr Entscheidungsfreiheit darüber zu gewinnen, wann und wie Produkte eingesetzt werden. Kritisiert wurde auch ein Aktionismus beim Gesetzgeber, der sich in zahlreichen Änderungen³⁵, insbesondere des SGB III, niedergeschlagen habe. Der Deutsche Bundestag hat sich inzwischen in einem Entschließungsantrag selbst Enthaltensamkeit auferlegt: „Zurückhaltung bei gesetzgeberischen Vorgaben ist das Gebot der Stunde“ (Ausschuss Wirtschaft und Arbeit: Ausschussdrucksache 15(9)791, S.2. 15.10.2003).

4.2 Rahmendaten

Während die Reformen der Arbeitsverwaltungen in Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark nach einer allgemeinen Entspannung auf dem Arbeitsmarkt begonnen wurden (Konle-Seidl 2004), findet die Reform der BA vor dem Hintergrund eines seit Jahren angespannten Arbeitsmarktes statt (zum kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland vgl. Abbildung 4.1). Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse sank in den Jahren 2002 bis 2005 um etwa eine Million, was für die BA erhebliche Einnahmeeinbußen bedeutet. Gleichzeitig stieg die Zahl der Arbeitslosen. Im Jahr 2005 waren der BA knapp über 400.000 offene Stellen gemeldet,³⁶ das heißt, dass auf zehn Arbeitssuchende rechnerisch nicht einmal eine freie Stelle kam. All dies führte zu höheren Ausgaben der BA und zu einer Zunahme der Arbeitsbelastung in den Agenturen.

³⁴ Dies wird vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wahrgenommen.

³⁵ Vom 1.1.1999 bis zum 1.1.2006 sind insgesamt 72 SGB III Änderungen in Kraft getreten.

³⁶ Arbeitgebervermittler berichten, dass sich darunter eine nicht unerhebliche Zahl von „Teststellen“ befinde, also Angebote von Arbeitgebern, die zunächst einmal nur die Nachfrage nach einer Stelle testen möchten, ohne tatsächlich eine Einstellung konkret zu planen.

Abbildung 4.1: Die Entwicklung der Arbeitslosenquote

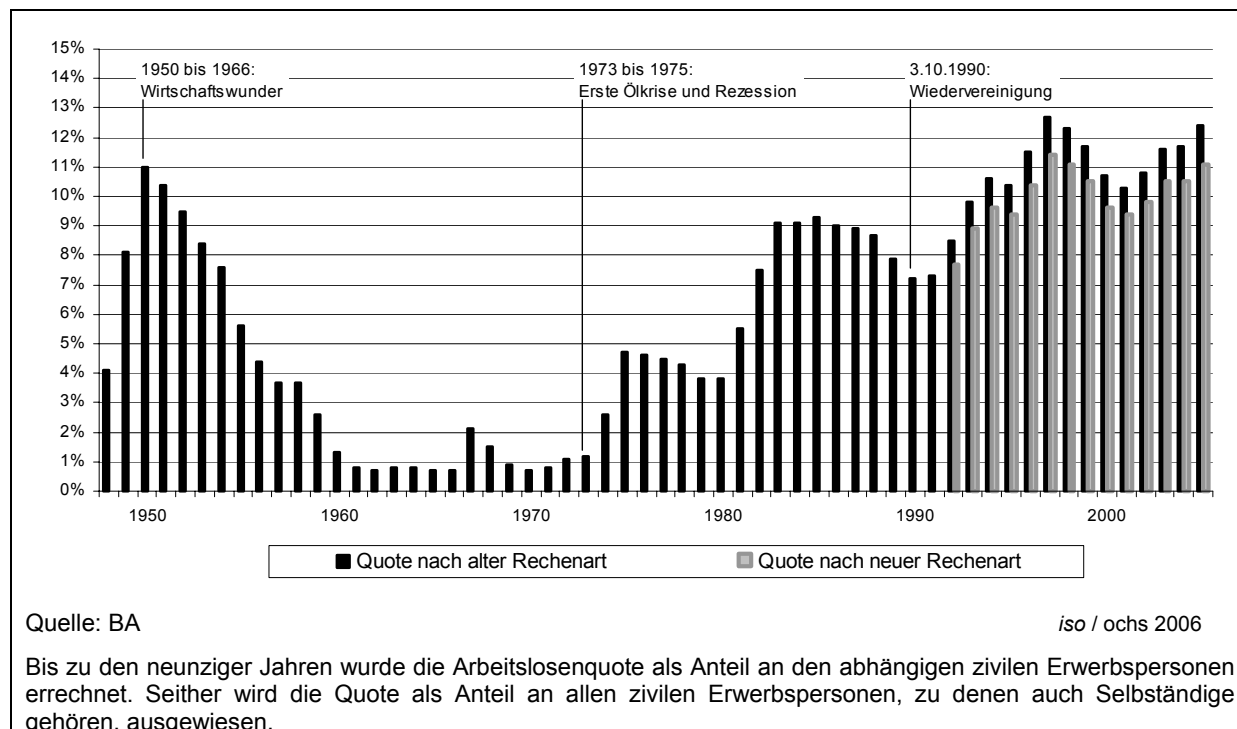


Tabelle 4.1: Übersicht arbeitsmarktliche Rahmendaten (Angaben in Millionen)

	2002	2003	2004	2005
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	27,57	26,54	26,08	25,61
Erwerbstätige insgesamt ³⁷	38,99	38,63	38,78	38,67
Arbeitslose	4,06	4,38	4,38	4,85 ³⁸
Gemeldete Stellen	0,45	0,35	0,29	0,41
Integrationen	k.A.	3,15	3,40	2,60 (nur SGB III)

Trotz dieser schlechten Arbeitsmarktlage konnte die BA zwischen 2003 und 2004 einen Anstieg der Integrationen von 3,15 Mio. auf 3,4 Mio. erreichen. 2005 verzeichnete sie 2,6 Mio. Integrationen³⁹ in den Arbeitsmarkt (vgl. Tabelle 4.1).

4.3 Struktur der Einnahmen und Ausgaben

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts hat die BA einen eigenen Haushalt, der durch ihren Vorstand aufgestellt³⁷ und durch den Verwaltungsrat festgestellt wird; er bedarf der Genehmigung durch die Bundesregierung (§ 71a Abs. 1 und 2 SGB IV).⁴⁰ Der BA-Haushalt ist in fünf Kapitel gegliedert:

³⁷ Erwerbstätige mit Wohnort in Deutschland.

³⁸ 2,09 Mio. aus dem Regelungsbereich des SGB III und 2,76 aus dem des SGB II („Langzeitarbeitslose“).

³⁹ Diese Zahl ist auf den Regelungsbereich des SGB III zu beziehen, in welchem seit 2005 nur noch weniger als die Hälfte der Arbeitssuchenden betreut wird (vgl. Fußnote 38).

⁴⁰ Die Haushaltsgenehmigung erfolgt in mehreren Stufen: 1) Aufstellung des Haushaltsplanes durch den Vorstand; 2) Vorberatung des Haushaltsplanes im Haushaltsausschuss des Verwaltungsrats, anschließend

1. Einnahmen,
2. Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung (Eingliederungstitel),
3. sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (Pflichtleistungen),
4. Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Arbeitslosigkeit,
5. Personal- und Verwaltungskosten (einschließlich Personal- und Stellenplan).

Tabelle 4.2: BA Haushalt 2002-2006 (in 1000 Euro)

	2002	2003	2004	2005	2006 (geplant)
Kapitel 1 (Einnahmen)	50.884.918	50.634.601	50.314.569	52.691.861	52.064.780
Kapitel 2 (Eingliederungstitel)	14.297.900	12.092.154	9.104.564	3.560.673	3.300.000
Kapitel 3 (Pflichtleistungen)	7.844.776	8.803.902	9.616.443	10.015.639	9.813.500
Kapitel 4 (Alg u.a.)	29.558.951	30.961.089	30.672.608	32.977.105	33.289.000
Kapitel 5 (Verwaltungskosten)	4.806.212	4.992.641	5.096.045	6.535.123	3.862.280
Ausgaben insgesamt	56.507.839	56.849.786	54.489.661	53.088.541	50.264.780
Saldo	-5.622.921	-6.215.185	-4.175.092	-396.680	+1.800.000

Quelle: BA 2006

iso / ochs 2006

Die im *Haushaltskapitel 1* verzeichneten Einnahmen stammen zum überwiegenden Teil aus dem von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam geleisteten Versicherungsbeitrag von derzeit 6,5 % des Bruttolohns von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten⁴¹ (er soll zum 1.1.2007 auf 4,5 % gesenkt werden). Hinzu kommen Mittel aus dem Europäischen Sozialfond, eine Umlagefinanzierung für das Insolvenz- und das Wintergeld sowie aus dem Bundeshaushalt eine Verwaltungskostenerstattung für den SGB II-Bereich. Wenn die Ausgaben der BA ihre Einnahmen übersteigen, wurde diese Lücke bisher nach § 365 SGB III durch einen Bundeszuschuss ausgeglichen. Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes für 2006 wurde diese Regelung gestrichen, so dass die BA nun bei einem eventuellen Defizit den Fehlbetrag durch Kredite finanzieren und diesen in den folgenden Jahren zurückzahlen muss⁴².

Den Einnahmen von fast 52,7 Mrd. Euro im Jahr 2005 standen in den *Haushaltskapiteln 2 bis 5* Ausgaben in Höhe von 53,09 Mrd. Euro gegenüber. Damit fiel die Deckungslücke im Jahr 2005 mit knapp 400 Mio. Euro wesentlich niedriger aus als in den Jahren zuvor. Der Hauptgrund dafür sind Einsparungen bei den aktiven Arbeitsmarktleistungen, die im nächsten Abschnitt näher betrachtet werden. Außerdem wurden die Eingliederungstitel im Jahr 2005 von vielen Agenturen nur teilweise ausgeschöpft und der Aussteuerungsbetrag, der an den Bundeshaushalt zu zahlen ist, wenn ein Arbeitsloser in den Regelungsbereich des

Feststellung durch den Verwaltungsrat; 3) Genehmigung des Haushaltsplanes der BA durch die Bundesregierung; 4) ggf. erneute Feststellung des Verwaltungsrats nach Genehmigung durch die Bundesregierung.

⁴¹ Weil die Einnahmen der BA einer „doppelten Konjunkturereagibilität“ (Hoffjan 1998, S.2) unterliegen – bei erhöhter Arbeitslosigkeit steigen die Kosten und sinken die Einnahmen – konnten bislang immer Steigerungen der Beiträge beobachtet werden. So erhob die BA zwischen August 1961 und März 1962 gar keine Beiträge, 1989 betrug der Beitrag 4,3 % und der Bundeszuschuss 1,95 Mrd. Euro (BA-Haushalt insgesamt: 39,8 Mrd.). 1993 stieg der Beitrag auf 6,5 %, der Bundeszuschuss auf 24,4 Mrd. Euro (Haushalt: 109,6 Mrd., davon etwa die Hälfte für Ostdeutschland) (Trampusch 2002, Tabelle 9 und Trampusch 2004, S.188). Aus der Konjunkturereagibilität wurde bisher die Defizithaftung des Bundes begründet.

⁴² Allerdings erhält die BA eine finanzielle Teilkompensation: „Der Bund (...) zahlt an die Bundesagentur für das Jahr 2007 6,468 Milliarden Euro, für das Jahr 2008 7,583 Milliarden Euro und für das Jahr 2009 7,777 Milliarden Euro. Für die Kalenderjahre ab 2010 verändert sich der Beitrag des Bundes jährlich entsprechend der Veränderungsrate der Steuern vom Umsatz“ (Haushaltsbegleitgesetzes 2006, Artikel 7 Änderung des SGB III).

SGB II übergeht (s. u.), fiel niedriger aus als erwartet. Für das Jahr 2006 sind 52,06 Mrd. Euro an Einnahmen und 50,26 Mrd. an Ausgaben geplant; tritt das so ein, wird die BA erstmals seit 1987 einen Überschuss verzeichnen – bemerkenswert angesichts andauernder Massenarbeitslosigkeit.

Der größte Anteil der Einsparungen wurde im *Haushaltskapitel 2* erzielt, in dem die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung (der so genannte *Eingliederungstitel nach § 71b SGB IV*) veranschlagt sind.⁴³ Die dort zur Verfügung stehenden Mittel sanken drastisch von 14,29 Mrd. im Jahr 2002 auf 3,3 Mrd. Euro im Jahr 2006. Seit der Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum 1.1.2005 wird die aktive Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose nicht mehr aus diesem Haushaltskapitel finanziert. Das hat die Zahl der betroffenen Personen um mehr als die Hälfte reduziert. Die Einsparung auf weniger als ein Viertel der bisher zur Verfügung stehenden Finanzmittel binnen vier Jahre geht jedoch weit über die Anpassung an die nun deutlich kleinere Empfängergruppe hinaus. Berücksichtigt man weiterhin, dass etwa die Hälfte der Mittel in Verbindungen aus dem Vorjahr gebunden sind sowie für Sonderprogramme reserviert werden, bleibt nur noch ein geringer Gestaltungsspielraum der aktiven Arbeitsförderung in den Agenturen für Arbeit.⁴⁴ Eine genauere Analyse der Quellen der Einsparungen folgt im nächsten Abschnitt.

In den *Haushaltskapiteln 3 und 4* sind Pflichtausgaben der BA veranschlagt. Eine Pflichtaufgabe liegt vor, wenn die BA ohne eigenen Ermessensspielraum rechtlich verpflichtet ist, einem Dritten einen vom Gesetzgeber eingeräumten Anspruch auf eine Geldleistung zu erfüllen.

In *Kapitel 3* sind die Pflichtleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgeführt. Dazu zählen u. a. berufliche Rehabilitation, Existenzgründungsförderung, Altersteilzeitleistungen und Kosten für Vermittlungsgutscheine. Die Mittel der aktiven Arbeitsmarktförderung in Kapitel 3 sind seit Beginn der Reform im Jahr 2002 bis zum Haushalt 2006 von 7,84 auf 9,81 Mrd. Euro gestiegen, was im Wesentlichen auf die vom Gesetzgeber gewollte verstärkte Förderung von Existenzgründungen zurückzuführen ist.

Im *Kapitel 4* liegt mit 33,29 Mrd. Euro der größte Etatposten. Dort sind hauptsächlich Entgeltersatzleistungen (Arbeitslosengeld, aber auch Insolvenzgeld etc.) sowie Berufsausbildungsbeihilfen, besondere Leistungen der beruflichen Rehabilitation und Einzugsstellenvergütungen an die Krankenkassen aufgeführt. Außerdem wird dort der Aussteuerungsbetrag gebucht: seit dem Haushaltsjahr 2005 muss die BA nach § 46 Abs. 4 SGB II für jeden Arbeitslosen, der vom SGB III ins SGB II wechselt – also zum Langzeitarbeitslosen wird – einen Betrag in Höhe des zwölfwachen Satzes des Arbeitslosengeldes 2 an den Bundeshaushalt überweisen (im Schnitt rund 10.000 Euro). 2005 wurden dafür 4,6 Mrd. Euro ausgegeben (rund 2 Mrd. weniger als geplant), im Haushalt 2006 sind dafür 5,3 Mrd. Euro eingeplant.

In *Kapitel 5* sind die Sach- und Personalkosten der BA aufgeführt. Die Veränderungen zwischen 2005 und 2006 hängen maßgeblich damit zusammen, dass der BA die Administrationskosten für die Betreuung von Langzeitarbeitslosen (SGB II) aus dem Bundeshaushalt

⁴³ „(1) Die für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung veranschlagten Mittel mit Ausnahme der Mittel für 1. die allgemeinen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 98 Abs. 1 Nr. 1 des Dritten Buches, 2. Leistungen nach den §§ 219 und 235a des Dritten Buches und Leistungen der Trägerförderung nach § 248 des Dritten Buches sind im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit in einen *Eingliederungstitel* einzustellen.“

⁴⁴ Für das Haushaltsjahr 2006 sind im Eingliederungstitel z. B. 200 Mio. Euro für das Sonderprogramm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen“ (WeGebAU) reserviert.

erstattet werden. Die Verwaltungskosten für den SGB-III-Bereich sind in etwa konstant geblieben.

Die Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind im Zuge der Reform der BA vom Jahr 2002 zum Jahr 2006 von 22,14 Mrd. Euro auf gut 13,00 Mrd. Euro gesunken (Haushaltskapitel 2 und 3). Diese Reduzierung erfolgte jedoch nicht linear, sondern betrifft die verschiedenen Instrumente unterschiedlich stark. Um die Veränderungen genauer zu analysieren, wird im Folgenden das Aufgabenspektrum der BA näher betrachtet, so dass sich zeigen lässt, in welchen Bereichen es welche Verschiebungen gegeben hat.

Die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik sind im SGB III geregelt und lassen sich zu sechs Einsatzfeldern zusammenfassen:

- *Abbau von Integrationshemmnissen und Integrationshilfen* (durch Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, durch Förderung der beruflichen Weiterbildung (§§ 77 ff.), Erstattung von Bewerbungskosten, Übergangsbeihilfen etc. §§ 45 ff. und §§ 53 ff.),
- *Lohnkostenzuschüsse* (Eingliederungszuschüsse nach § 218 u. a.),
- *Marktersatz* (Strukturanpassungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen §§ 260 ff.),
- *Förderung von Leiharbeit* (Personalserviceagentur § 37c),
- *Existenzgründungsförderung* (Überbrückungsgeld § 57 und Existenzgründungszuschuss § 412).

Letztere sind als Pflichtleistungen im Haushaltskapitel 3 eingestellt, die anderen Leistungen finden sich im Kapitel 2 des Haushalts.

Bei der Betrachtung der Haushaltsentwicklung muss beachtet werden, dass seit dem Jahr 2005 die Langzeitarbeitslosen, also mehr als die Hälfte der Personen, die bisher von der BA mit Maßnahmen der Arbeitsförderung bedient wurden, nun im SGB II-Bereich geführt werden und daher nicht mehr in den hier dargestellten Haushaltsdaten und Teilnehmerzahlen auftauchen (vgl. Fußnote 38). Insgesamt lässt sich aber feststellen, dass es im Zuge der auf Integrationen und Kostenreduktion fokussierten neuen Steuerungslogik (vgl. Kapitel 5) innerhalb des Eingliederungstitels Verschiebungen von längerfristigen Maßnahmen und Marktersatzmaßnahmen hin zu kürzeren, aktivierenden Maßnahmen gibt.

Stark abgenommen haben die Mittel für den *Abbau von Integrationshemmnissen* wie Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen. Da die Maßnahmen jedoch kürzer und billiger geworden sind, sind die Teilnehmerzahlen nicht im selben Verhältnis wie das Budget gesunken. An Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nahmen im Jahr 2003 insgesamt 256.206 Personen teil, während es im Jahr 2005 noch 114.350 Personen waren – die Budgetmittel haben sich jedoch im gleichen Zeitraum fast um drei Viertel reduziert. In der gleichen Zeitspanne hat die Zahl der Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen von 94.126 auf rund 69.000 abgenommen – die Budgetmittel sind um mehr als die Hälfte gesunken.

Maßnahmen zum Marktersatz sind fast komplett in den Geltungsbereich des SGB II verlagert worden und spielen für den Rechtskreis SGB III nur noch eine minimale Rolle: Die Mittel für Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen sind von über 3 Mrd. im Jahr 2002 auf weniger als 200 Mio. im Jahr 2006 zusammengeschmolzen.

Tabelle 4.3: Ausgaben für arbeitsmarktliche Instrumente (in 1000 Euro)

	2002	2003	2004	2005	2006 (geplant)
Kapitel 2 Eingliederungstitel gesamt	14.297.900	12.092.154	9.104.564	3.560.673	3.300.000
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	477.779	577.577	496.208	179.294	233.573
Förderung der beruflichen Weiterbildung	2.704.718	2.028.617	1.440.196	653.536	483.092
Eingliederungszuschüsse	1.225.107	1.348.925	907.653	308.424	329.247
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	2.332.957	1.675.578	1.212.301	261.010	84.605
Strukturanpassungsmaßnahmen	809.939	598.017	398.753	166.703	80.648
Personal-Service-Agenturen	---	174.531	350.496	156.821	110.504
Freie Förderung (§ 10 SGB III)	504.061	286.285	202.562	81.086	167.338
Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung (Kap. 3)	7.845.000	8.804.000	9.616.443	10.015.639	9.813.500
Überbrückungsgeld	1.005.867	1.412.933	1.746.243	1.847.464	1.996.000
Existenzgründungszuschuss	---	268.392	980.490	1.352.757	1.125.000

Quelle BA-Zentrale

iso / ochs

Bei den *Integrationshilfen* haben die Mobilitätshilfen gegen den allgemeinen Trend der Mittelverknappung von 131 Mio. Euro im Jahr 2002 auf 149 Mio. im Jahr 2006 zugenommen.

Die Haushaltsmittel für *Lohnkostenzuschüsse* (Eingliederungszuschüsse) wurden seit 2002 um drei Viertel von 1,22 Mrd. Euro auf 308 Mio. Euro gekürzt.

Die *Förderung von Leiharbeit* in Personalserviceagenturen hat seit ihrer Einführung im Jahr 2003 kontinuierlich abgenommen und schlägt, nachdem die Pflicht aufgehoben wurde, in jedem Agenturbezirk eine Personalserviceagentur vorzuhalten, im Haushalt 2006 mit nur noch 111 Mio. Euro zu Buche.

Als einziger wesentlicher Haushaltstitel der aktiven Arbeitsmarktförderung haben die *Existenzgründungsförderungen* deutlich zugenommen, und zwar von etwas über 1 Mrd. Euro im Jahr 2002 auf über 3 Mrd. im Jahr 2006.

Zusätzlich zum gesetzlich geregelten Portfolio können die Agenturen nach § 10 SGB III bis zu zehn Prozent ihres Eingliederungstitels (also der Ermessensleistungen zur Arbeitsmarktintegration im Haushalt der Agenturen) dazu verwenden, um eigenverantwortlich die aktiven Arbeitsförderleistungen zu erweitern. Diese als „Kreativtopf“ gedachte Möglichkeit wurde 1998 eingeführt und in vielen Agenturen bisher auch ausgeschöpft. Nun wurde im Zuge der knapperen Mittel im Eingliederungstitel die freie Förderung von 504 Mio. Euro im Jahr 2002 auf nur noch gut 167 Mio. Euro im Jahre 2006 reduziert.

Das Portfolio an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen könnte im Jahr 2007 verändert werden. Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, dass „alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf den Prüfstand“ zu stellen sind. „Das, was sich als wirksam erweist und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder zu Beschäftigung führt, wird fortgesetzt. Das, was unwirksam und ineffizient ist, wird abgeschafft.“ Die Überprüfung soll bis Ende 2006 abgeschlossen sein und auf dieser Grundlage werde spätestens im Jahr 2007 „die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt grundlegend neu ausgerichtet“.⁴⁵

⁴⁵ Alle Zitate aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 10.10.2005, S.33.

4.4 Ausschöpfung des Eingliederungstitels

Im Haushaltsjahr 2005 haben viele Agenturen statt der früher praktizierten „Punktlandung“ (also der Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Ressourcen) die Mittel aus ihrem Eingliederungstitel nicht vollends ausgegeben, wenn sich abzeichnete, dass die geplanten geförderten Integrationsziele auch so erreicht werden. So haben einzelne Agenturen zum Teil erheblich weniger Geld für arbeitsmarktliche Maßnahmen ausgegeben als ihnen zur Verfügung stand. Im Haushaltsjahr 2006 scheint sich dieser Trend fortzusetzen: Es wurden im ersten Quartal 266 Mio. Euro weniger an Mitteln aus dem Eingliederungstitel ausgegeben als geplant.⁴⁶ Im Quartalsbericht der BA heißt es allerdings, die „Agenturen für Arbeit sind entschlossen, ihre im Jahr 2005 geplanten Maßnahmen im Eingliederungstitel in vollem Umfang umzusetzen. Daher ist nicht zu erwarten, dass sich die bisherige finanzielle Entwicklung in den kommenden Monaten in gleicher Weise fortsetzt.“ (BA Quartalsbericht 1/2006, S.4)

4.5 Personalausstattung

Die Personalausstattung der BA⁴⁷ ist durch einen Stellenplan geregelt, der vom Verwaltungsrat und der Bundesregierung genehmigt werden muss. Die Entscheidung darüber, wie die Personalkapazitäten zugeordnet werden – um etwa, wie häufig gefordert, (z. B. Bundestagsdrucksache 15/2421) den Vermittlungsbereich zu stärken –, liegt demnach nicht allein bei der BA.

Tatsächlich sind die Vermittlungskapazitäten seit dem Jahr 2002 durch Neueinstellungen und die Umschulung von Beschäftigten aus anderen Abteilungen ausgebaut worden. Die BA hatte zum Stichtag 31.3.2006 im Bereich Vermittlung und Beratung 17.771 Fachkräfte eingesetzt (von insgesamt 93.188). Hinzu kommen 8.144 Personen in den Eingangszonen der Arbeitsagenturen und weitere 3.417 in den Service Centern, die der Arbeitsvermittlung zuarbeiten.⁴⁸

Mit Leistungsgewährung, -beratung und -administration, (v. a. der Auszahlung von Arbeitslosengeld 1) sind 15.065 Mitarbeiter beschäftigt. Das heißt im Leistungsbereich sind bei der BA seit Anfang 2006 weniger Arbeitskräfte tätig als im Bereich Vermittlung.

Hinzukommen Beschäftigte, die nicht im Kerngeschäft der Bundesagentur tätig sind: 3.290 sind für die Familienkasse (Kindergeld) tätig, weitere 639 sind mit Aufgaben der Marktordnung befasst (Vergabe von Betriebsnummern, Arbeitsgenehmigung). Eine genaue Aufschlüsselung des Personals der BA in den verschiedenen Arbeitsbereichen und deren Entwicklung in den Jahren 2002 bis 2006 findet sich im Anhang zu diesem Bericht.

Mit der Neuregelung der Zuständigkeit für Langzeitarbeitslose (SGB II) kam es zu erheblichen Personalabflüssen aus der BA. Insgesamt wurden 20.112 Planstellen in die ARGEn verlagert. Eine Konsequenz dieser Umsetzungen ist, dass kleinere Geschäftseinheiten der BA nun eine unterkritische Größe erreicht haben (vgl. Kapitel 6).

Der überwiegende Teil der BA-Beschäftigten (52.581) steht in einem Angestelltenverhältnis; 3.338 sind Arbeiter und 17.572 verbeamtet. Der Anteil der Beamten wird sich weiter verrin-

⁴⁶ Gesamtansatz im Haushalt 2006: 3,3 Mrd. Euro.

⁴⁷ Soweit nicht anders vermerkt beziehen sich alle Daten auf den Stand 31.3.2006.

⁴⁸ Beachtet werden sollte auch, dass ein Großteil der eigentlichen Integrationsaufgaben, also z. B. Trainingsmaßnahmen oder Bewerbungsschulung nicht vom Personal der BA, sondern von beauftragten Trägern wahrgenommen werden. So kooperierte die BA im Bereich der Qualifizierung immer schon mit privaten und halbstaatlichen Trägern und unterhält keine eigenen Aus- und Weiterbildungsstätten (Schmid 2004, S.3).

gern, da die BA seit 2003 nicht mehr verbeamtet. Die Zahl der befristet Eingestellten hat sich seit 2002 auf nun 17.315 mehr als verdreifacht. Hinzu kommen 5.720 Auszubildende und Trainees.

Die Zahl der Beschäftigten in der Zentrale und den Regionaldirektionen ist seit 2002 deutlich abgeschmolzen. Das bedeutet aber nicht, dass die entsprechenden Stellen weggefallen sind. Vielmehr wurden viele operative Tätigkeiten und damit auch die Personalpositionen ausgliedert in so genannte Servicehäuser und andere Ausgründungen der BA.

Die Rekrutierung von Externen hat, wie von der Hartz-Kommission gefordert, zugenommen. Während vor der Reform der überwiegende Anteil der Vermittlungsfachkräfte die BA-eigene Fachhochschulausbildung durchlaufen hatten, werden nun bei Neueinstellungen zu etwa je einem Drittel Absolventen der Fachhochschule, umgeschulte Beschäftigte aus anderen Funktionsbereichen in der BA und externe Fachkräfte berücksichtigt.

Tabelle 4.4: Verteilung der Planstellen über die Organisationseinheiten

	2002	2003	2004	2005	31.03.2006
Hauptstelle/Zentrale	1.118	1.102	613	479	493
Besondere Dienststellen ⁴⁹	k.A.	k.A.	2.698	6.225	5.843
LAA/RD gesamt	3.535	3.344	2.949	2.766	2.733
Arbeitsagenturen	67.046	67.023	63.944	64.226	66.610
Servicecenter				3.230	3.417

Quelle: BA Bereich Personalwirtschaft

iso / ochs

Von den Beschäftigten der BA waren am 15. April 2006 (Stichtag) 67,9 % Frauen und 32,1 % Männer. Abbildung 4.2 zeigt, dass Frauen im höheren Dienst deutlich weniger vertreten sind als im gehobenen und mittleren Dienst, und dass sich dieser Anteil zwischen den Jahren 2003 und 2005 praktisch nicht verändert hat.⁵⁰ Zumindest in dieser Hinsicht gehören Frauen in der BA also offensichtlich nicht zu den Gewinnern der Reform.

⁴⁹ Besondere Dienststellen: Zentralstelle für Arbeitsvermittlung, BA-Servicehaus der Zentrale, IT-Systemhaus, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Familienkasse, BA-Bildungsinstitut.

⁵⁰ Wie in Kapitel 9 über „Die Beschäftigten der BA“ dargelegt ist, wurde im Jahr 2006 ein neuer Tarifvertrag abgeschlossen, in dem die früheren Laufbahngruppen durch die neue Systematik der Tätigkeitsebenen ersetzt wurden. Daher können die Zeitreihen nur bis zum Jahr 2005 dargestellt werden. Nach Auskunft von Experten in der BA Zentrale hat sich die hier dargestellte Entwicklung – ein leichtes Aufholen der Frauen in ihrer Repräsentanz an mittleren Führungspositionen – im Jahr 2006 fortgesetzt.

Abbildung 4.2: Verteilung der Laufbahngruppen auf Frauen und Männer

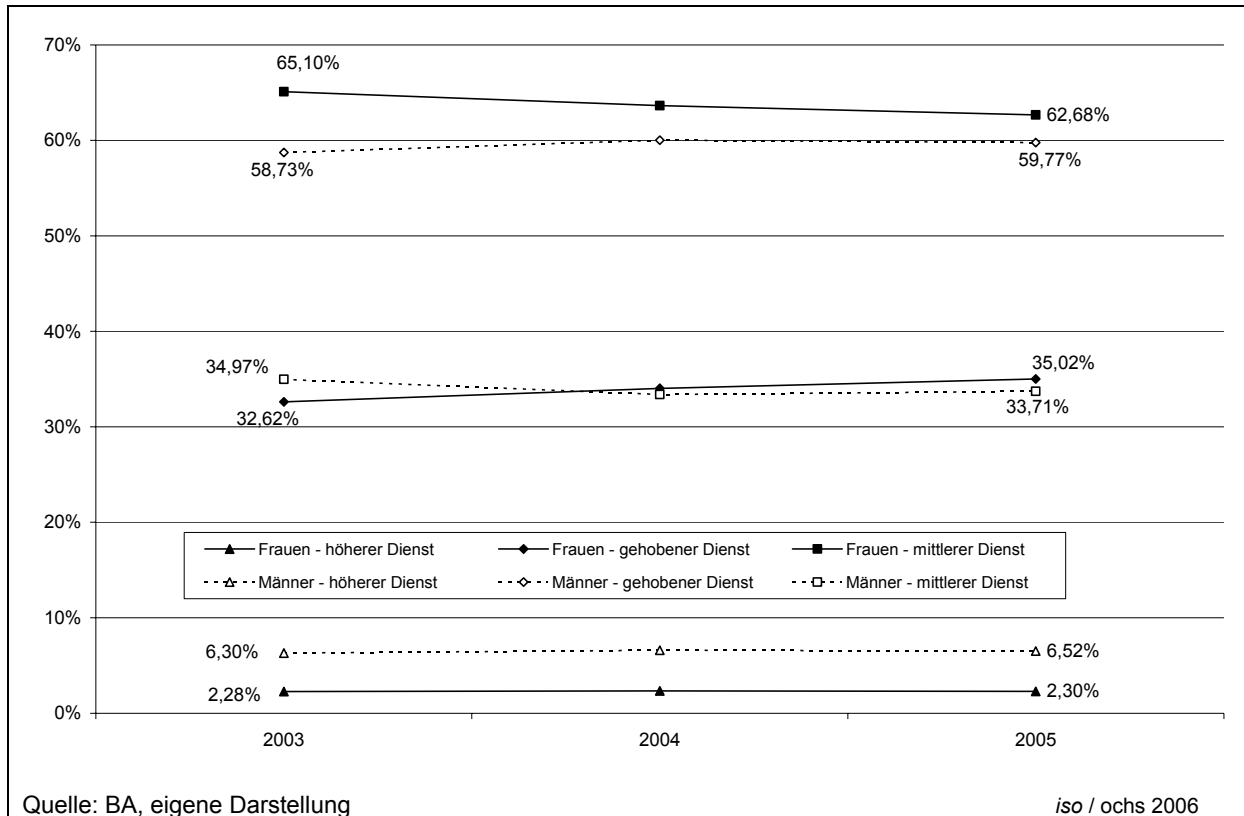
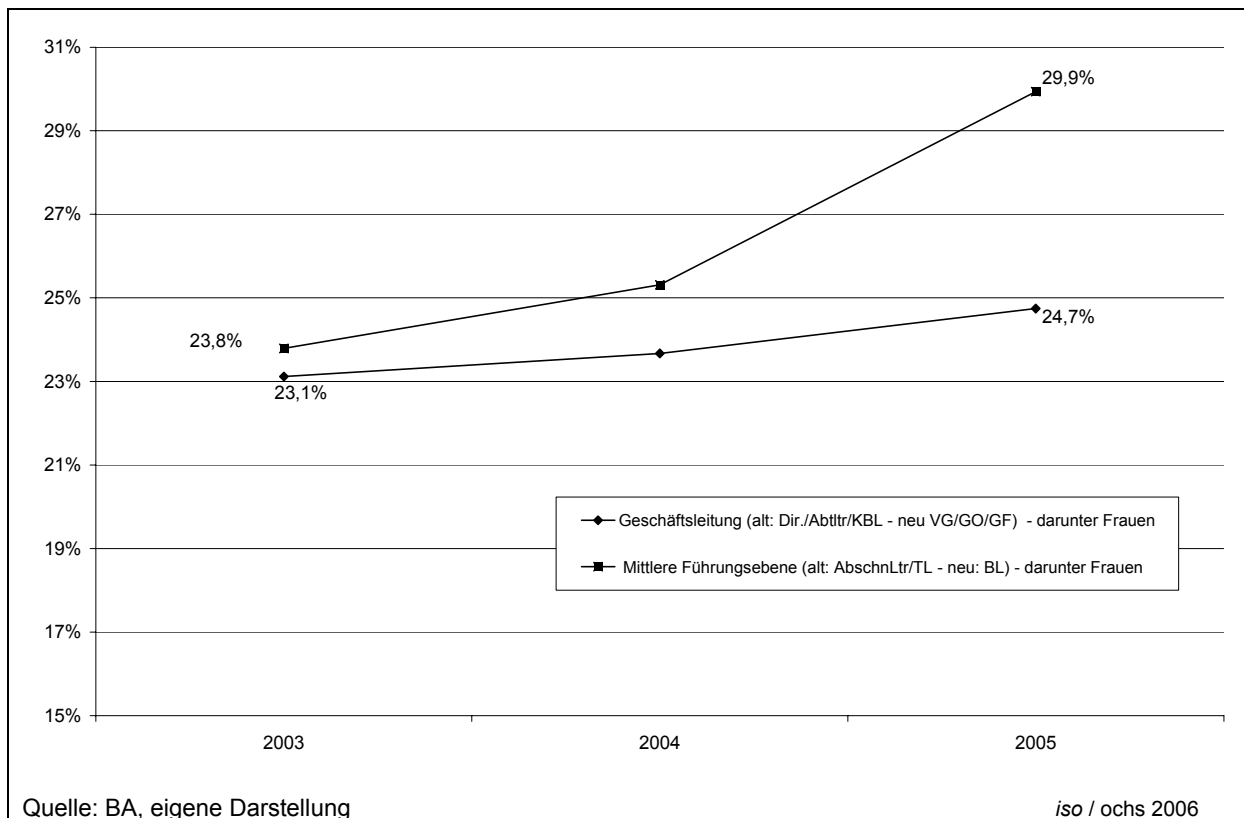


Abbildung 4.3: Frauenanteil in Geschäftsleitungen und mittleren Führungsebenen



Etwas anders stellt sich die Entwicklung auf der mittleren Ebene der Hierarchie (Bereichsleitung einer Geschäftseinheit) in den Agenturen dar. Hier ist der Frauenanteil zwischen 2003 und 2005 merklich gestiegen. Auf der Ebene der Geschäftsleitung in den Agenturen fiel der Anstieg deutlich geringer aus.

5. Führungsorganisation und Organisationssteuerung

Mit der Ankündigung, dass die BA künftig unternehmerisch handeln und die bisherige Behördenstruktur verlassen werde, leitete der Vorstand der Bundesagentur für Arbeit im September 2003 den organisatorischen Umbau der BA ein.⁵¹ Damit begann nach den bereits im Februar des Jahres vom Gesetzgeber veranlassten Sofortmaßnahmen eine Reform, mit der das Zusammenspiel aller Elemente und Funktionsbereiche der BA umgestaltet wurde. Im Kern dieser Veränderung stand die Führungsorganisation. Die drei Ebenen des traditionellen Organisationsaufbaus der BA wurden neu zueinander positioniert und ihre Interaktionen in Form eines neuen Steuerungssystems neu bestimmt.

Aus der Perspektive eines Modernen Dienstleisters gilt es im Einzelnen darzulegen und zu analysieren, in welcher Weise und mit welchem Erfolg die Organisation ihre Geschäftsstrategie neu bestimmt und über welche Strukturen und Prozesse sie diese „an den Ort der Produktion“, ihre Arbeitsagenturen, vermittelt. Hierbei sind folgende Evaluationsfragen zu stellen:

- Führt die neue Führungsorganisation der BA zu einer Verbesserung der Steuerbarkeit und Leistungsfähigkeit der Agenturen für Arbeit?
- Ist mit der neuen Steuerung der Übergang zu einer wirkungsorientierten Ressourcenallokation gelungen?
- Hat das neue Steuerungssystem eine Stärkung der Zielorientierung und Erfolgstransparenz zur Folge?
- Wie ist das Controlling in seiner Funktionalität für die Organisationssteuerung zu bewerten?
- Wie ist das Verhältnis von zentraler Steuerung und dezentraler Geschäfts- und Ergebnisverantwortung austariert?

In diesem Kapitel wird zunächst die neue Führungsorganisation dargestellt. Anschließend werden die Strukturen und Prozesse der neuen Steuerung und deren Instrumentarien behandelt. Abschließend werden die Ergebnisse unter Würdigung der Implementationsrealität und der Praxiserfahrungen der Befragten analysiert und bewertet.

5.1 Die Führungsorganisation der BA

Die Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* zeigte in ihrem Abschlussbericht die Notwendigkeit einer grundlegenden Organisationsreform für die Bundesanstalt für Arbeit auf. In diesem Teil ihrer Empfehlungen wies sie der Umstrukturierung der Führungsorganisation der BA besondere Bedeutung zu. Demnach sollte sich die Reform der Zentrale an den Gesichtspunkten „Führungsanforderungen der Zentrale“ und „Führungsbedarfe der Fläche“ orientieren. Zugleich wurde ein „grundlegender Wandel in der Führungskultur der Zentrale“ eingefordert (Kommission 2002, S.202 f.). Als ihre Hauptaufgaben wurden strategische Steuerung und Controlling, fachliche Steuerung über Rahmenregelungen und das Change Management benannt. Für diese Aufgaben sollte die Zentrale stark verkleinert werden. Im Hinblick auf die Mittelebene empfahl die Kommission, die Landesarbeitsämter aus der Linie herauszunehmen und zu Kompetenzcentern mit besonderen Aufgaben umzugestalten.

⁵¹ Vgl. BA-Vorstandsbrief 4/2003.

Der Einstieg in die Reform mit den vom Vorstand der BA Ende des Jahres 2002 eingerichteten Projektgruppen begann mit einer Bestandsaufnahme, als deren Ergebnis ein „massives Führungsproblem“ konstatiert wurde.⁵² Die ersten Schritte des organisatorischen Umbaus richteten sich daher folgerichtig auf die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit. Im zweiten Schritt wurde im Verständnis einer funktional gegliederten Führungsorganisation die bisherige Mittelinstantz im Verwaltungsaufbau umstrukturiert und ein neues Steuerungskonzept für die Gesamtorganisation entwickelt. Auf Agenturebene folgte die Umwandlung der traditionellen Amtsleitung in eine dreiköpfige Geschäftsführung und schließlich wurde mit dem Kundenzentrum ein neues Geschäftssystem erprobt und eingeführt.

5.1.1 Die Zentrale der BA als Strategieinstanz

Die Zentrale der BA soll ihrer neuen Funktionsbestimmung nach nicht mehr die „Kopfstelle“ eines Verwaltungsapparates darstellen. Sie wurde „nach dem Vorbild einer privatwirtschaftlichen Holding“ (Becker/Heuke 2005, S.58) als „strategische Steuerungsinstanz“⁵³ und „Zentrale für Zielsetzung, Steuerung und Entwicklung“⁵⁴ aufgestellt. In Abgrenzung hierzu wurden die Regionaldirektionen als „erfolgsverantwortliche Regionalunternehmen“, die Agenturen für Arbeit als „unternehmerische Filialen“ bestimmt.⁵⁵

Die frühere Präsidialstruktur der Bundesbehörde BA wurde als eine der ersten Maßnahmen der Reform in eine Geschäftsführung umgewandelt, bestehend aus dem Vorsitzenden des Vorstandes und zwei weiteren Mitgliedern. Vorsitzender und Mitglieder des Vorstandes stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis mit einer Amtszeit von fünf Jahren. Mehrere Amtszeiten sind möglich.⁵⁶

Der dreiköpfige Vorstand leitet die Bundesagentur und führt deren Geschäfte. Er vertritt die Bundesagentur gerichtlich und außergerichtlich. Der Vorsitzende bestimmt die Richtlinien der Geschäftsführung, innerhalb derer die beiden Mitglieder des Vorstandes ihre Geschäfte selbstständig führen. Die Geschäftsordnung regelt die Geschäftsverteilung im Vorstand. Der Vorstand hat gegenüber dem Verwaltungsrat eine Berichts- und Auskunftspflicht über die Geschäftsführung.⁵⁷ Die Zuständigkeit des Verwaltungsrats erstreckt sich nur auf den Bereich des SGB III.

Bisherige und neu gebildete, zentrale operative Einheiten wurden als interne Dienstleister (BA-Bildungsinstitut, BA-Servicehaus, IT-Systemhaus, Gebäude, Bau und Immobilienmanagement GmbH) ausgegliedert und einer eigenen Leitung unterstellt.

⁵² BA-Beratungsunterlage 83/2003, S.5.

⁵³ BA: Kerninhalte der Reform. BA – Die Agentur, März 2004, S.13.

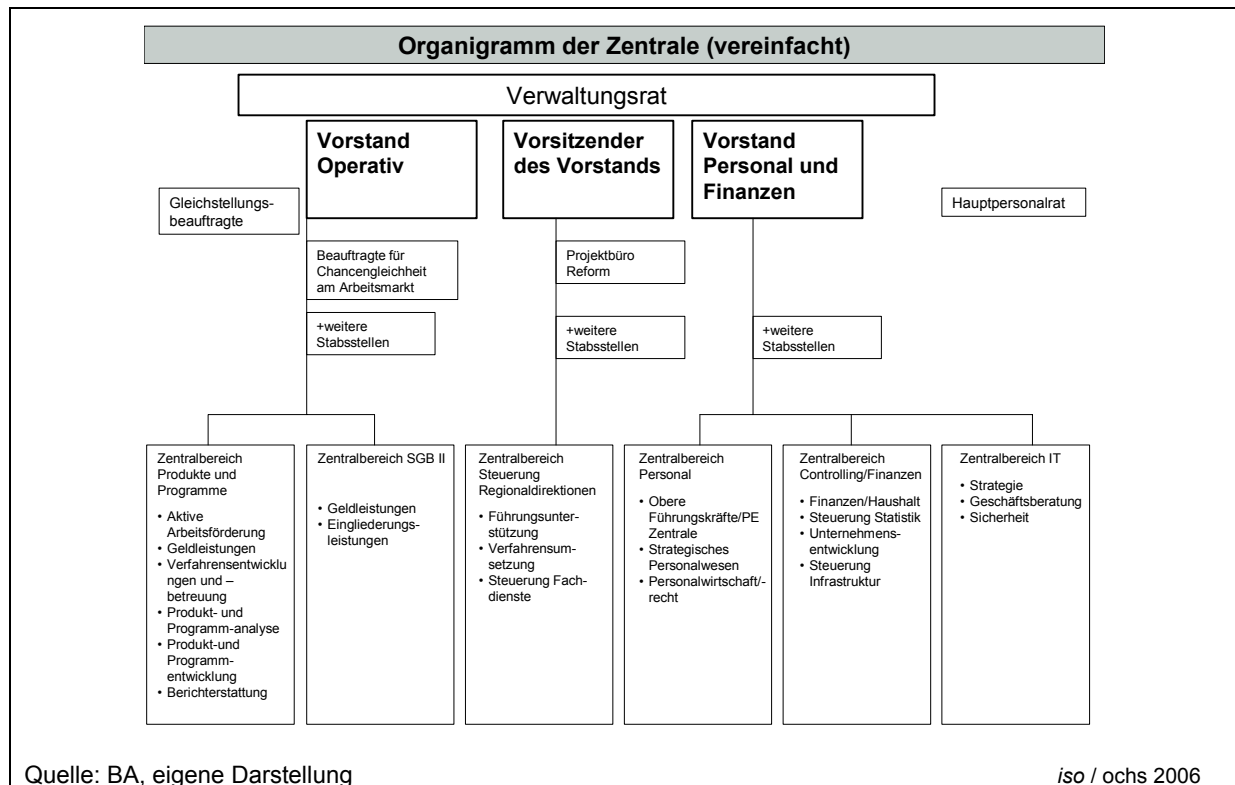
⁵⁴ BA-Beratungsunterlage 112/2003 Neu vom 9.7.2003, S.11.

⁵⁵ BA: Kerninhalte der Reform. BA – Die Agentur, März 2004, S.13.

⁵⁶ § 382: Sozialgesetzbuch – Drittes Buch (SGB III) – Arbeitsförderung vom 24. März 1997 (BGB 1), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27. Dezember 2003 (BGB 1 S.3022).

⁵⁷ § 381 SGB III.

Abbildung 5.1: Aufbau der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit



Die neue Struktur der Zentrale ist Ausdruck ihrer neuen Funktionsbestimmung als Strategieinstanz im Gesamtsystem der BA. Hierbei kommt drei Zentralbereichen eine besondere Bedeutung zu: Controlling und Finanzen (CF), Steuerung der Regionaldirektionen (SR) und Produkte und Programme (PP).

Dem Zentralbereich *Controlling und Finanzen* (CF) obliegen neben der Haushaltsaufstellung und Haushaltsüberwachung der BA die Entwicklung und Pflege des Controllingsystems. CF liefert die Daten für den Steuerungsprozess zu. Mit dem in CF eingegliederten Bereich *Unternehmensentwicklung* hat die BA nach ihrem Verständnis eine „selbstreflektierende Einheit“ geschaffen, die für den Vorstand strategische Fragen „vordenkt“ und mit dem Risikomanagement der BA betraut ist.

Steuerung der Regionaldirektionen (SR) bereitet den jährlichen Prozess der Zielplanung und die Zielvereinbarungen des Vorstandes mit der Geschäftsführung der Regionaldirektionen vor und unterstützt den Vorstand bei der Durchführung der monatlichen Zielnachhaltgespräche mit den Regionaldirektionen. Geschäftsanweisungen des Vorstandes und Handlungsempfehlungen aus den Zentralbereichen werden monatlich durch SR koordiniert und den Arbeitsagenturen im Intranet der BA zu Verfügung gestellt. SR ist damit als alleiniger Führungsstrang des Vorstandes gegenüber den Regionaldirektionen konzipiert. Er ersetzt die bisherige behördenförmige Fachaufsicht, die aus den ehemaligen Fachreferaten heraus mit unmittelbarer Weisungsberechtigung gegenüber den Agenturen wahrgenommen wurde.

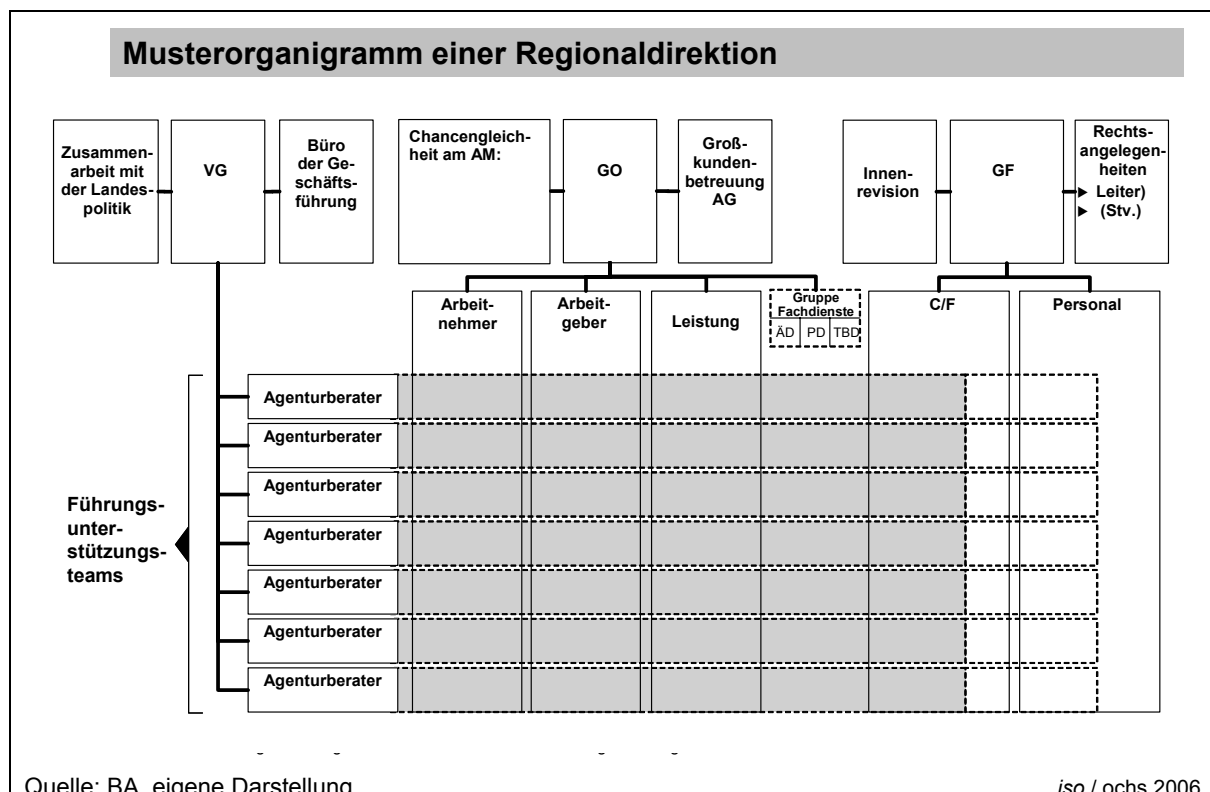
Produkte und Programme (PP) ist zuständig für die Konzeptentwicklung und Pflege der Systematik der Fachverfahren in den Agenturen. In diesem Zentralbereich ist ein Großteil der Fachkräfte der bisherigen Fachreferate der alten Hauptstelle aufgegangen und nun schwerpunktmäßig für die *Produktbetreuung* zuständig. In der *Produkt- und Programmentwicklung* liegt die Zuständigkeit für die Erarbeitung und Erprobung der neuen Handlungsprogramme für den operativen Prozess und für die Weiterentwicklung des Produkt-Portfolios.

5.1.2 Die Regionaldirektionen als Regionalunternehmen

Die Gesamtkonzeption der Führungsorganisation sieht auf der Mittelebene zehn Regionaldirektionen an Stelle der bisherigen Landesarbeitsämter vor. Sie sollen „als eigenverantwortliche Einheiten mit eigener Erfolgsverantwortung“⁵⁸ die Agenturen ihrer Region führen, wobei ihnen eine beratende und unterstützende Rolle zukommt. „Im kontinuierlichen Führungsdialog unterstützen sie die Agenturen beim Erreichen klar vereinbarter Ziele und begleiten sie beratend.“⁵⁹ Darüber hinaus sollen sie als Experten und Initiatoren regionaler Arbeitsmarktaktivitäten und in der regionalen Politikberatung gegenüber den Landesregierungen tätig werden. Weiterhin ist bei ihnen die agenturübergreifende Aufgabe der Großkundenbetreuung angesiedelt.

Die Leitung der Regionaldirektion ist analog zum Vorstand der BA aufgebaut. Die dreiköpfige Geschäftsführung besteht aus dem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern der Geschäftsführung für die Bereiche Operativ und Personal/Finanzen. Dem Vorsitzenden der Geschäftsführung untersteht der für die Steuerung der Agenturen zuständige Bereich Führungsunterstützung sowie die Zusammenarbeit mit der Landesregierung. Dem operativen Geschäftsführer sind die drei Programmbereiche Arbeitnehmerintegration, Arbeitgeberdienstleistungen und Leistungsverfahren, die Fachdienste (Ärztlicher Dienst, Psychologischer Dienst, Technischer Beratungsdienst) und die Großkundenbetreuung unterstellt. Der Geschäftsführer Personal/Finanzen zeichnet verantwortlich für die Bereiche Rechtsangelegenheiten, Innenrevision, Personal und Controlling/Finanzen.

Abbildung 5.2: Matrixorganisation der Regionaldirektionen



⁵⁸ BA-Beratungsunterlage 14/2004, S.4.

⁵⁹ BA: Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Sonderausgabe, 11.7.2004., S.2.

Im operativen Bereich der Regionaldirektion ist mit deutlich reduziertem Personalansatz gegenüber den früheren Landesarbeitsämtern das rechtliche und verfahrensbezogene Fachwissen organisiert. Den Programmbereichen obliegt neben der Bearbeitung fachbezogener Themen insbesondere die Aufgabe, für eine einheitliche Umsetzung der Handlungsprogramme in den Agenturen Sorge zu tragen. Sie nehmen im Einführungsprozess Schulungs- und Beratungsaufgaben wahr. Sie sollen Problembereiche bei der Anwendung der Handlungsprogramme identifizieren, Lösungsvorschläge erarbeiten und den Erfahrungsaustausch mit den Agenturen koordinieren. Mit ihrer jeweils halben Arbeitskapazität sind die Programmberater für die Fachaufgaben ihres Programmbereiches eingeplant. Mit der anderen Hälfte sind sie den Agenturberatern zur Mitarbeit in den Führungsunterstützungsteams (FU-Teams) unterstellt.

Kernelement der neuen Organisation sind die in der Struktur einer Matrix aufgestellten FU-Teams. Sie werden von einem Agenturberater geleitet, der dem Vorsitzenden der Geschäftsführung direkt unterstellt ist. Neben den fest zugeordneten Programmberatern gehören jedem FU-Team ein Controller und bei Bedarf Personalfachleute an.

Die FU-Teams unterstützen die Geschäftsführung der Regionaldirektion in der Führung der Agenturen und beraten sie im Zielsteuerungsprozess, beginnend bei der Zielplanung bis zur unterjährigen Zielnachhaltung. Ein FU-Team ist für drei bis vier Agenturen fest zuständig. Es soll bei Zielverfehlungen der zugeordneten Agenturen Schwachstellen und Problembereiche aufzeigen und Lösungsempfehlungen erarbeiten. Das hierfür in den Bereichen Arbeitnehmerintegration, Arbeitgeberdienstleistungen und Leistungsverfahren erforderliche Fachwissen soll über die Programmberater bereitgestellt werden.

Als Vorteil dieser neuen Organisationsstruktur in der Führung der Agenturen werden klare Verantwortlichkeiten und Nähe zu den zu betreuenden Agenturen, feste Teamkonstellation und feste Ansprechpartner für die Agenturen herausgestellt.

Controlling und Finanzen unterstützt die Führungsteams und die Geschäftsführung der Regionaldirektion mit Informationen, Kennzahlen und Sonderanalysen. Er begleitet die Führungsdialoge und überführt die Finanzplanung aus den Planungsdialogen in den Haushalt der Regionaldirektion.

5.1.3 Die Agenturen für Arbeit als die „Marktorganisation“ der BA

Die Agenturen für Arbeit bilden die „operative Markteinheit“ der Bundesagentur für Arbeit, über die sie bundesweit und für ihre Kunden wohnortnah ihre Dienstleistungen erbringt.

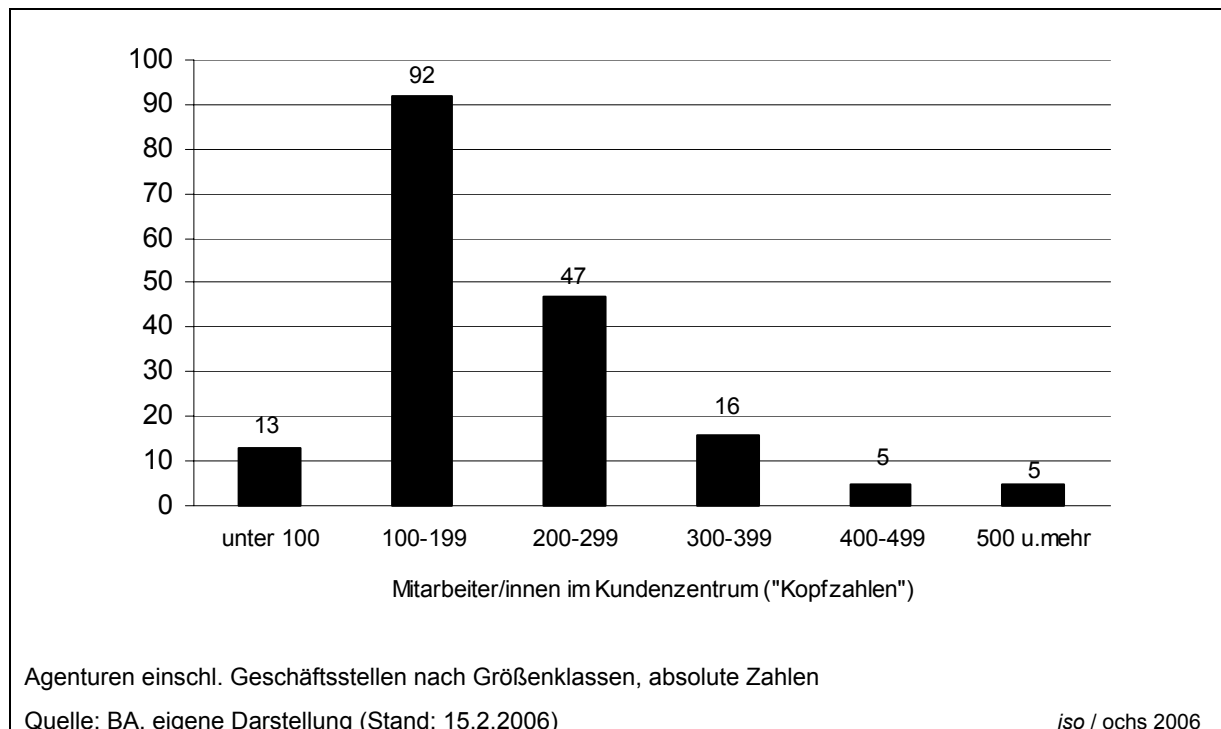
Analog zur Zentrale und den Regionaldirektionen wird die Agentur von einem Vorsitzenden der Geschäftsführung, einem Geschäftsführer Operativ und einem Geschäftsführer Personal und Finanzen geleitet.

Die operative Geschäftseinheit einer Agentur unter Leitung eines Bereichsleiters bildet die organisatorische Grundstruktur des Kundenzentrums. In der Ausgangskonzeption wird sie als Profit Center mit zuschreibbarer Ergebnis- und Prozessverantwortung verstanden. Sie besteht aus weiteren, funktional spezialisierten Einheiten (Teams). In ihrer Grundform besteht die Geschäftseinheit eines Kundenzentrums aus einem Team Empfang/Eingangszone, ein bis zwei Teams Arbeitsvermittlung und ein bis zwei Teams Arbeitnehmer-Leistung. Je nach Anzahl und Gesamtzuschnitt der Geschäftseinheiten sind außerdem einer Geschäftseinheit zugeordnet: Team U25⁶⁰; Reha/SB⁶¹, Akademische Berufe und Arbeitgeber-/Träger-

⁶⁰ Bewerber unter 25 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

und Mitarbeiter beschäftigt, darunter 292 bzw. 285, die als Vermittler oder Berater eingesetzt sind. In den kleinsten Agenturen (Altenburg und Donauwörth) sind es 69 bzw. 74 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, darunter 25 bzw. 19 als Vermittler/Berater.

Abbildung 5.4: Arbeitsagenturen nach Beschäftigtenzahl im Kundenzentrum



Wie Abbildung 5.4 deutlich macht, liegt nach dem bisherigen Stand der Personalübergänge in die ARGEn der überwiegende Teil der Agenturen für Arbeit (52 %) im Jahre 2006 in der Größenordnung zwischen 100 und unter 200 Beschäftigten im operativen Bereich des Kundenzentrums. Ein weiteres gutes Viertel (26,4 %) ist in der Größenklasse von 200 bis unter 300 Beschäftigten vorzufinden. Beschäftigtenzahlen im Kundenzentrum ab 300 konzentrieren sich auf die Großstädte und auf die großen ostdeutschen Flächenbezirke.⁶³

Die Flächenorganisation der Bundesagentur für Arbeit wird neben den Hauptagenturen wesentlich durch weitere insgesamt 603 Geschäftsstellen dargestellt. Die Anzahl der in einem Agenturbezirk zusätzlich zur Hauptagentur unterhaltenen Geschäftsstellen reicht von keiner bis zu neun Geschäftsstellen (Neubrandenburg) pro Agentur. Ihre Größe geht über die Spannweite von einer bis zu 117 Planstellen (Geschäftsstelle Lichtenberg der Agentur Berlin Mitte).

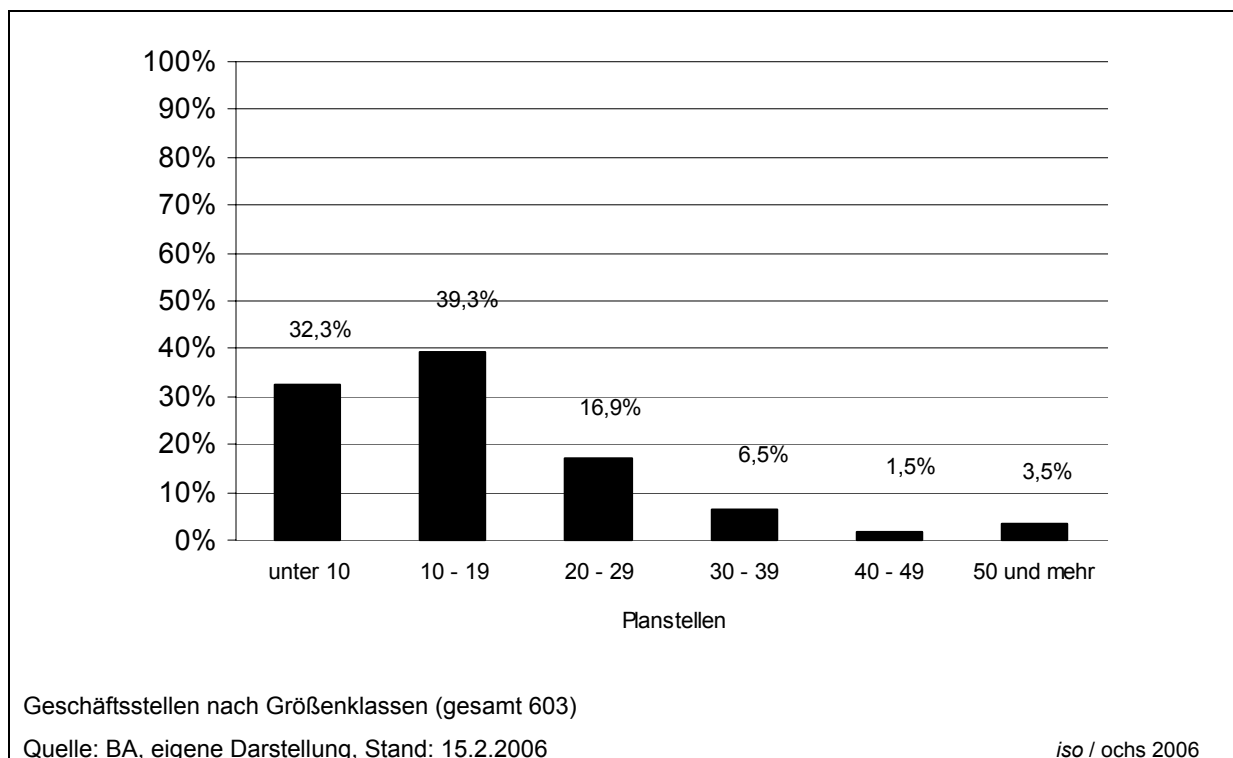
Die durchschnittliche Größe (ohne Berlin mit sehr großen Einheiten) liegt bei 16,1 Planstellen, wobei die Geschäftsstellen in den neuen Bundesländern mit 21,3 Planstellen (ohne Berlin) deutlich über dem Durchschnitt der alten Bundesländer mit 14,3 Planstellen liegen. Die Situation der Stadt Berlin weicht nach mehrmaligen Umorganisationen der früheren Arbeitsämter der Stadt durch die Größe ihrer Geschäftsstellen ab: Die drei Agenturen unterhalten neun Geschäftsstellen mit durchschnittlich 85,1 Planstellen. Im Vergleich der zehn Regionaldirektionen findet sich die kleinste Geschäftsstellenstruktur in Rheinland-

⁶³ BA: Mitarbeiterstatistik, Stand 15.2.2006.

Pfalz/Saarland (8,5 Planstellen im Durchschnitt), gefolgt von Niedersachsen/Bremen, Baden-Württemberg und Bayern, die größte weist Brandenburg mit 24,3 Planstellen aus.⁶⁴

Die Verteilung der Größenklassen (vgl. Abbildung 5.5) zeigt, dass mit wenigen Ausnahmen (21 Geschäftsstellen, 3,5 %) die Geschäftsstellen der Agenturen für Arbeit unterhalb der unteren Grenze für die Bildung einer Geschäftseinheit der Agenturen liegen. Das Gros (56,2 %) hat mehr als 10 und unter 30 Planstellen und ca. jede dritte Geschäftsstelle (32,3 %) hat weniger als 10 Planstellen. Überschlägig berechnet wird über die Geschäftsstellen der Agenturen mehr als ein Drittel des Kundenvolumens im Vermittlungs-/Beratungsprozess abgewickelt.

Abbildung 5.5: Größenverteilung der Geschäftsstellen in den Agenturbezirken (Planstellen)



5.1.4 Die Controlling- und Steuerungsorganisation

Die Controlling-Organisation der BA konnte bei ihrem Aufbau ab 2003 auf den bereits bestehenden Strukturen aufsetzen. In allen Agenturen für Arbeit waren in den Vorjahren Informations- und Controlling-Einheiten (IC) errichtet worden. Die damalige Hauptstelle der BA verfügte seit Ende der 90er Jahre über ein Referat Controlling und Führungsinformation (vgl. Haubner/Tigges/Schuberth 2002).

Mit der Reform der BA wird die Funktion des Controlling wesentlich umfassender angelegt und systematisch mit den Führungs- und Geschäftsprozessen verzahnt. Controlling wird als „umfassende Steuerungsplattform des Geschäfts der BA“ konzipiert. Als seine zentrale Aufgabe wird „die ergebniszielorientierte Ausrichtung und Koordination [...] auf der Basis einer spezifischen, an den Erfordernissen einer Arbeitsverwaltung ausgerichteten Steuerungslogik“ genannt (Becker/Heuke 2005, S.53).

⁶⁴ BA: Geschäftsstellenstatistik, Stand 15.2.2006.

Dem Controlling obliegt es, die Führungseinheiten mit den aufbereiteten monatlichen Datenreports zu versorgen, weitergehende Analysen eigenständig oder auf Anforderung zu erstellen, Vergleichsoperationen durchzuführen und das Führungspersonal auf Abweichungswerte und Sonderentwicklungen hinzuweisen. Die IT-Basis wurde hierfür in den letzten Jahren schrittweise ausgebaut und erweitert, wobei allerdings Datenbrüche und Kompatibilitätsprobleme zu bewältigen waren (vgl. Kapitel 7). Steuerungsrelevante Daten der Geschäftsvorgänge werden aus den operativen Programmen automatisch generiert und im Standardberichtsformat *CFIS* (Controlling-Führungsinformationssystem) und künftig *FIS* ausgewiesen und mit detaillierten Controllingberichten unterlegt.

In der neuen Führungsorganisation untersteht das Controlling dem Vorstand Finanzen der BA bzw. dem Geschäftsführer Finanzen der Regionaldirektionen und der Arbeitsagenturen. In der Zentrale und in den Regionaldirektionen besteht die Besonderheit, dass Informationsversorgung (Reporting) und Führungsunterstützung (Steuerung) organisatorisch getrennt sind, was mit den Anforderungen der Umstellungsphase begründet wurde. Aus dieser Aufgabenteilung resultiert eine Vielzahl von Schnittstellen. Sie findet sich auf der Mittelebene der Regionaldirektionen in Form der Matrixorganisation der Führungsunterstützungsteams. In der Zentrale der BA sind unter der Federführung des Bereichs Steuerung der Regionaldirektionen (SR) drei *Regionalteams* gebildet worden, die mit Unterstützung des Zentralbereichs Controlling und Finanzen den Führungsdialog mit den Regionaldirektionen zur Ergebniszielsteuerung organisieren.

Faktisch besteht in der Zentrale der BA mit dem Zentralbereich Produkte und Programme noch eine dritte Instanz, die neben dem Steuerungs- und Controllingbereich ebenfalls von hoher Steuerungsrelevanz ist. Bereits in der Beschreibung der Ziele des zu Beginn des Jahres 2004 konstituierten Aufgabenbereichs wird dies deutlich: Definition der Programme, der Prozesse, der einzusetzenden Produkte und der jeweiligen Einsatzlogik bis hin zu Vorgaben für den Bereich Personal zur Ausgestaltung der Qualifizierungsmaßnahmen in Beratung und Vermittlung.⁶⁵ In der Folge wurden hier die Grundlagen und Instrumente einer Wirkungssteuerung mit den Elementen der operativen Steuerung entwickelt und über den Programmbereich der Regionaldirektionen eingeführt.

5.2 „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“ – Die Steuerung der BA

5.2.1 Reformziele und Konzeption der neuen Steuerung

Die Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* sprach sich in ihrem Abschlussbericht für eine Zäsur in der Steuerungspraxis der BA aus: Die zuvor praktizierte Erlasskultur solle durch eine konsequente Zielsteuerung ersetzt werden. Durch Controlling unterlegte Zielvereinbarungen zwischen allen Ebenen der BA sollten laut Kommission mehr dezentrale Handlungsspielräume und eine stärkere Ergebnisorientierung ermöglichen (vgl. Kommission 2002, S.185 f.).

Die Art und Weise, wie sich in der früheren BA das Zusammenspiel zwischen zentraler Leitung und örtlichen Arbeitsämtern darstellte, war durch ein paradoxes Spannungsverhältnis gekennzeichnet: Auf der einen Seite adressierten die Zentralebenen (Hauptstelle und Landesarbeitsämter) in einer dichten Weisungsflut verbindliche Anweisungen an die Arbeitsämter, auf der anderen Seite verblieben den Arbeitsämtern faktisch größere Spielräume in der Gestaltung ihrer örtlichen Geschäftsprozesse und Geschäftspolitik.

⁶⁵ Vgl. BA-Beratungsunterlage 8/2004.

Experten der Verwaltungsmodernisierung erkennen eine Möglichkeit zur Bewältigung solcher Steuerungsprobleme und –pathologien in der Trennung der Steuerungsebene von den Fachebenen, die ihrerseits zu selbstständigen, betriebsähnlichen Diensten umgeformt werden sollen (vgl. Banner 1991). Als neuer Steuerungsmodus wird den Verwaltungen die Zielsteuerung oder *Management by Objectives* (vgl. Proeller und Schedler 2003) nahe gelegt. Sie beinhaltet die Abkehr von der Erfolgsbetrachtung öffentlich-rechtlicher Organisationen am Ressourcenverbrauch und führt sie hin zur Bestimmung ihrer Ziele und deren Operationalisierung. Dem Steuern über Ziele soll in der transformierten öffentlichen Verwaltung notwendigerweise eine Erweiterung der dezentralen Freiheitsgrade folgen, die sich nicht zuletzt in der Rückführung bisher geltender prozessbezogener Regelungen der alten Konditionalsteuerung ausdrückt (vgl. Weber/Weise 2004, S.359).

Als Grundvoraussetzung jeglicher Effizienzgestaltung der Steuerungs- und Wertschöpfungsprozesse muss eine eindeutige Klärung und Festlegung erfolgen, was als der Organisation spezifisch zuzurechnende Wirkung im Sinne von Erfolg und Ergebnisziel gelten soll. Erst die grundsätzliche Klärung der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung des Kerngeschäfts Vermittlung „zwischen reiner Marktorientierung in Konkurrenz zu privaten Anbietern und der Fokussierung auf die Integration des arbeitslosen Kunden und Leistungsempfängers“ ermögliche eine „tatsächlich wertorientierte Produktlogik im Kerngeschäft“ und eine „Ergebniszielorientierung“ der Steuerungs- und Controllingprozesse (Becker/Heuke 2005, S.59).

Im Folgenden wird die schrittweise Entwicklung der neuen Steuerungskonzeption und ihre in Folge der Änderung der SGB II-Gesetzgebung erfolgte Anpassung dargestellt. Im Wesentlichen wird hierbei auch abgestellt auf die komplementäre, aber nicht widerspruchsfreie Systemausgestaltung einer Ergebniszielsteuerung, die auf der *Koordination durch Pläne* beruht, mit Elementen einer operativen Wirkungssteuerung, die als *Koordination durch Programme* angelegt ist.⁶⁶

Die Entwicklung der neuen Steuerungskonzeption

Bereits vor der 2002/2003 einsetzenden Reform hatte die BA mit dem Aufbau eines Controlling begonnen, das die damalige *Neue Steuerung* mit der erforderlichen Datenbasis versorgen und für die unterjährige Verfolgung der getroffenen Zielvereinbarungen Ergebnistransparenz herstellen sollte (vgl. Ochs/Haubner/Tigges 2000; Haubner/Tigges/Schuberth 2002). In der Führungspraxis aller Ebenen konnte dieses Controlling- und Steuerungssystem den Stellenwert nicht erlangen, der ihm vom Anspruch her zugehört war. Controlling blieb letztlich eine Nebenveranstaltung gegenüber der traditionellen Leitungspraxis.

Die Entwicklung und Einführung des neuen Steuerungssystems erfolgte in Schritten und Varianten über die Projekt- und Entscheidungsphase des Jahres 2003, das als „Übungsjahr“ für eine ergebnisorientierte Steuerung deklarierte Jahr 2004, die Weiterführung der ergebnisorientierten Variante auf neuer Datenbasis mit biografischen Kundendaten im Jahr 2005 und dem parallelen Einstieg in die wirkungsorientierte Steuerung mit Leitlinien zum Produkteinsatz und Handlungsprogrammen für den Vermittlungsprozess und schließlich im Jahre 2006 nach Änderung der zentralen Zielindikatoren über die Differenzierung der Steuerungslogik nach Geschäftsfeldern und die Flächeneinführung der Handlungsprogramme und operativen Steuerung. Begleitet war dieser Prozess von der Entwicklung der neuen IT-Struktur als Basis des *Führungsinformationssystems* (CFIS und FIS).

⁶⁶ Zu unterschiedlichen Koordinationsmechanismen in der Organisationssteuerung vgl. Kieser/Kubicek (1992, S.103 ff.).

Die Reformagenda weist Controlling und der darauf ansetzenden Steuerung gegenüber der Praxis in den Vorjahren einen völlig neuen Rang zu. Im Controlling wird schlechthin die „Voraussetzung zur Führung der Organisation“⁶⁷ gesehen. Controlling soll „zur Sprache der Organisation werden, die auf allen Ebenen Bezugsgröße für erfolgsorientiertes Handeln ist“⁶⁸. An anderer Stelle wird der Kern des Controlling in seiner Funktion für die Organisation bestimmt als „Qualitätssicherung einer Koordination durch Pläne als zentralem Koordinationsmechanismus einer Organisation“ (Weber/Weise 2004, S.359). Es soll in systematischer Weise ergebnisbezogene Planung, Kontrolle und Informationsbereitstellung verbinden. Damit wird *Koordination durch Pläne* im Zusammenhang der Implementierung des Controlling (zunächst) als das zentrale, strukturierende Prinzip der neuen Steuerung der BA eingeführt.

Die Konzeption des neuen Steuerungs- und Controllingsystems wurde durch eine Projektgruppe der BA mit Unterstützung von Unternehmensberatern im ersten Halbjahr 2003 erstellt und von Vorstand und Verwaltungsrat beschlossen. Als Ziel formulierte die Projektgruppe den Anspruch, ein einheitliches Geschäftsmodell als Bezugsrahmen der Leistungsdiskussion für die Arbeitsagenturen auf der Grundlage eines konsistenten Zielsystems zu konstruieren. Hierzu wurde der Versuch unternommen, ein Ziel-Hebel-Schema zu entwickeln, das „als Systembild aller AA-Prozesse“ den Führungskräften und Mitarbeitern ein „ständig gegenwärtiges Modell/Abbild ihres gemeinsamen ‚Betriebs‘“ sein solle. „Alle Aktivitäten der Organisation werden so eindeutig an Ziele und Hebel gekoppelt und der Erfolg kann transparent anhand der Kennzahlen gemessen werden.“⁶⁹

Die durch das Controlling hergestellte Transparenz soll für jeden Hebel und jedes Segment nachvollziehbar machen, welche Aufwendungen zur Erzielung einer bestimmten Wirkung nötig waren. Damit soll die Grundlage für Leistungsvergleiche geschaffen werden. Darüber hinaus sollen die für jeden Hebel und Kernprozess hinterlegten Prozesskennzahlen eine Analyse der wesentlichen Treiber für die Aufwands-Wirkungsrelationen ermöglichen. Schließlich könnten auf dieser Grundlage Wirkungsanalysen durchgeführt werden, deren Ergebnisse wiederum in die operative Steuerung Eingang finden. Daran knüpfte sich die Erwartung, dass die operative Steuerung in den Arbeitsagenturen nach einfachen Regeln ablaufen könne und den Agenturen gleichzeitig „sehr viel größere Entscheidungs- und Verantwortungsspielräume zur Steuerung ihres Geschäfts gegeben“ würden.⁷⁰ „Ein zentrales ‚Durchsteuern‘ der Markteinheiten nach detaillierten Prozesskennzahlen würde nicht nur den Grundprinzipien dezentraler Verantwortung und der Führung durch Ziele widersprechen, sondern wäre zudem angesichts deutlich unterschiedlicher Arbeitsmarktsituationen vor Ort nur wenig erfolgversprechend.“⁷¹ Für die operativen Fallentscheidungen vor Ort sollten „klare Handlungsleitlinien im Rahmen von spezifischen Fallbudgets pro Segment“ zur Verfügung gestellt werden.⁷²

In diesem Zusammenhang wurde als übergreifendes Ziel die Ausrichtung aller Aktivitäten an *Wirkung und Wirtschaftlichkeit* formuliert. Demnach müssten „Hilfen zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu einem wirtschaftlichen Nettoeffekt führen [...]. Die Unterstützung zur Integration eines Arbeitslosen ist nur dann ökonomisch sinnvoll, wenn zu erwarten

⁶⁷ BA: Führung in der neuen BA: Gesamtkonzept Steuerung und Controlling. Abschlussbericht der Konzeptphase, vom 05.08.2003, S.2.

⁶⁸ BA-Beratungsunterlage 83/2003, S.3.

⁶⁹ BA: Projektgruppe Steuerung und Controlling, Bericht an den Lenkungsausschuss, Februar 2003, S.12.

⁷⁰ BA-Beratungsunterlage 83/2003, S.6.

⁷¹ BA: Führung in der neuen BA, a.a.O., S.28.

⁷² Ebenda.

ist, dass die finanziellen Effekte aus den eingesparten Leistungsbezügen und dem früheren Beginn der erneuten Beitragszahlung diejenigen finanziellen Aufwendungen übersteigen, die zur Integration erforderlich sind.“⁷³ Dabei werde sich die BA auf die „günstigsten Fälle“ konzentrieren mit dem Effekt, „dass sie bei (fest vorgegebenen) Ressourcen beispielsweise die Zahl der Integrationen maximieren wird.“⁷⁴

Andererseits müsse das Steuerungssystem der Tatsache Rechnung tragen, dass die BA „als Dienstleister von Politik und Gesellschaft“ sozialpolitische Aufgaben erfülle, die über die Rolle einer Arbeitslosenversicherung hinausreichten. Daraus resultierten zwei unterschiedliche *Steuerungslogiken*: die ökonomische Bewirtschaftung von Beitragsgeldern und die wirkungsorientierte Erfüllung politischer Aufgaben.⁷⁵ Aus dieser Unterscheidung wurden zwei getrennte Rechnungskreise „Versicherung“ und „Auftrag“ abgeleitet, „um die BA nach außen und nach innen gleichermaßen erfolgfähig und steuerbar zu machen“⁷⁶ und „Zielkonflikte durch klare Mandate und eine klare Finanzierung zu regeln“.⁷⁷

Die Abgrenzung der Rechnungskreise wird wie folgt vorgenommen: „Der Rechnungskreis ‚Versicherung‘ handelt im Interesse und Auftrag der Beitragszahler. Er finanziert sich aus Beitragseinnahmen und hat die Aufgabe, Präventions- und Vermittlungsaktivitäten für alle Arbeits- und Ausbildungssuchenden anzubieten. Darüber hinaus bietet er zeitlich begrenzten Schutz vor den finanziellen Folgen von Arbeitslosigkeit und setzt Beitragsmittel zur Integration von Leistungsempfängern in den ersten Arbeitsmarkt ein. Der Rechnungskreis ‚Auftrag‘ erfüllt Aufgaben, die vom Rechnungskreis Versicherung nicht abgedeckt werden – zum Beispiel die Unterstützung von Nicht-Versicherten oder die Förderung von Zielgruppen.“⁷⁸

Auf der operativen Ebene sollten für beide Rechnungskreise und deren Kundensegmente differenzierte Wirkungsziele mit jeweiligen Aufwandsgrößen festgelegt und zur Grundlage von Vereinbarungen mit den Agenturen werden. Seitens des Verwaltungsrates wurde hierzu geltend gemacht, dass die Rechnungskreise nur als betriebswirtschaftliches Optimierungsinstrument auf der Ebene der Zentrale gelten sollten, um Transparenz in der Zuordnung der unterschiedlichen Finanzierungsquellen herzustellen. Sie sollten auf die Eingliederungsaktivitäten keine Auswirkungen haben und in diesem Sinne auch kein direktes Steuerungsinstrument für die Kundenbetreuung darstellen.

Zum Zeitpunkt der Entwicklung und Entscheidung der Steuerungskonzeption im Jahre 2003 ging der Vorstand der BA noch von der Erwartung aus, dass sich beide Rechnungskreise auch im Hinblick auf die Empfänger des steuerfinanzierten Arbeitslosengeldes II (Rechnungskreis „Auftrag“) einer integrierten Marktorganisation, das heißt der Arbeitsagenturen bedienen würden. Im Rahmen der vorgegebenen Einsatzbedingungen der Fallbudgets sollte es möglich sein, erforderliche Förder- und Unterstützungsaktivitäten frühzeitig und mit entsprechenden Verrechnungsmodalitäten Rechnungskreis übergreifend einzuleiten, um Fehlsteuerungseffekte zu vermeiden. Der parlamentarische Prozess zum „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ führte Mitte 2004 jedoch zu dem Ergebnis, dass mit dem Übergang von der Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II eine neue institutionelle Zuständigkeit mit den Arbeitsgemeinschaften (ARGE) bzw. Optionskommunen geschaffen wurde. Damit und mit der Einführung des Aussteuerungsbetrages beim Übergang eines

⁷³ BA: Führung in der neuen BA, a.a.O., S.11; diese Auffassung wurde vom Verwaltungsrat allerdings wieder eingeschränkt: Vgl. BA-Beratungsunterlage 19/2005.

⁷⁴ BA: Führung in der neuen BA, a.a.O., S.16.

⁷⁵ Ebenda, S.12.

⁷⁶ BA: Führung in der neuen BA, a.a.O., S.12.

⁷⁷ BA-Beratungsunterlage 83/2003, S.4.

⁷⁸ Ebenda, S.5.

Arbeitslosen aus dem Rechtskreis SGB III nach SGB II wurden Elemente der bisherigen Steuerungskonzeption obsolet. Leistungen, die seitens der BA über die Arbeitsagenturen (SGB III) oder die ARGEn (SGB II) in den beiden Rechtskreisen erbracht werden, sowie sonstige Auftragsleistungen werden nun getrennt nach den Rechnungskreisen "Beitrag" und "Auftrag" ausgewiesen. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass für beide unterschiedliche Rechtsbeziehungen und institutionelle Rahmenbedingungen gelten: im Bereich des SGB III Sozialversicherung mit Selbstverwaltung, im Bereich des SGB II steuerfinanzierte Fürsorgeleistung in Arbeitsgemeinschaften unter staatlicher Aufsicht.

5.2.2 Systematik und Elemente der Zielsteuerung

Bereits mit dem Jahre 1999 begann die Zentrale der BA im Rahmen der damaligen „Neuen Steuerung“ mit der Festlegung geschäftspolitischer Schwerpunkte bzw. Ziele, die in einem Orientierungsrahmen den Arbeitsämtern mitgeteilt wurden und Ausgangspunkt einer bottom up-Zielplanung waren (vgl. Abbildung 5.6). Noch vor Einsetzen der „Hartz-Reformen“ vollzog sich damit der Einstieg in eine Steuerung, die für die Arbeitsagenturen und die BA insgesamt an arbeitsmarktlichen Outcome-Zielen ausgerichtet war. Die Zielsetzungen wechselten hierbei von Jahr zu Jahr. Lediglich der Schwerpunkt Jugendliche und Langzeitarbeitslose wurde bis 2003 durchgängig beibehalten.

Abbildung 5.6: Die geschäftspolitischen Ziele der BA 1999 bis 2006

<p style="text-align: center;">1999</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit ▪ Senkung der Jugendarbeitslosigkeit ▪ Marktgerechte und schnelle Reaktion auf Stellenangebote ▪ Schnelle und kundenfreundliche Leistungsgewährung 	<p style="text-align: center;">2000</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschäftigungsmöglichkeiten marktgerecht erschließen und realisieren ▪ Jugendarbeitslosigkeit senken ▪ Langzeitarbeitslosigkeit senken ▪ Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer verbessern ▪ Soziale Sicherung und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt zur Vermeidung illegaler Beschäftigung
<p style="text-align: center;">2001</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschäftigungsmöglichkeiten marktgerecht erschließen und realisieren ▪ Jugendarbeitslosigkeit senken ▪ Langzeitarbeitslosigkeit senken ▪ Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter senken ▪ Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer verbessern ▪ Soziale Sicherung und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt zur Vermeidung illegaler Beschäftigung 	<p style="text-align: center;">2002</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vermittlung verstärken ▪ Jugendliche, Langzeitarbeitslose und Schwerbehinderte aktivieren, qualifizieren und integrieren ▪ Beschäftigung von Frauen fördern ▪ Illegale Beschäftigung und Leistungsmissbrauch bekämpfen
<p style="text-align: center;">2003</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Individuelle Arbeitslosigkeit vermeiden und beenden ▪ Schnelle Eingliederung ▪ Jugendliche und Langzeitarbeitslose aktivieren, qualifizieren und integrieren ▪ Illegale Beschäftigung und Leistungsmissbrauch bekämpfen 	<p style="text-align: center;">2004</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Spürbare Verbesserung der Beratungs- und Integrationsleistung ▪ Schnelle und wirtschaftliche Gewährung von Geldleistungen ▪ Hohe Kundenzufriedenheit ▪ Mitarbeiterpotenziale erschließen
<p style="text-align: center;">2005</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beratung und Integration spürbar verbessern ▪ Geldleistungen schnell und wirtschaftlich erbringen ▪ Hohe Kundenzufriedenheit erzielen ▪ Mitarbeiter motivieren und ihre Fähigkeiten ausschöpfen 	<p style="text-align: center;">2006</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nachhaltige Integration ▪ Hohe Qualität der Beratung ▪ Steigerung der Mitarbeitermotivation / Identifizieren und Ausschöpfen von Potenzialen ▪ Hohe Kundenzufriedenheit ▪ Optimierung der Arbeitsprozesse

Quelle: BA, eigene Darstellung

iso / ochs 2006

Bis zum Jahre 2003 war die Zielplanung der BA auf die Quantifizierung der den Outcome-Zielindikatoren entsprechenden Mengengrößen von Arbeits- und Ausbildungsstellen, Integra-

tionen und Übertritten in Langzeitarbeitslosigkeit beschränkt. Zusätzliche Steuerungsindikatoren des Jahres 2003 (Bestands- und Dauergrößen) dienen der Verfolgung des Einsparprogramms („zuschussfreier Haushalt“), das im Wesentlichen – in Verbindung mit dem Runderlass 55/2003 („Aktualisierung und Aktivierung der Bewerberbestände“) – an einer Reduzierung der Leistungsempfänger ansetzte. Eine Verknüpfung mit der Zuweisung und Planung des Eingliederungstitels erfolgte noch nicht.

Abbildung 5.7: Zielindikatoren der geschäftspolitischen Steuerung 2003 – 2005

2003	2004	2005
<p>Zielindikatoren</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zugang an offenen Stellen ▪ Abgänge Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt ▪ Abgänge Arbeitsloser >50 in den ersten Arbeitsmarkt ▪ Gemeldete betriebliche Ausbildungsstellen ▪ Einmündungen in Ausbildung ▪ Übertritte Jugendlicher in Langzeitarbeitslosigkeit ▪ Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit <p>Zusätzliche Steuerungsindikatoren</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestand an Arbeitslosen ▪ Durchschnittlicher Bestand Leistungsempfänger Alg ▪ Durchschnittliche Dauer Leistungsbezug Alg 	<p>Zielindikatoren</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl Integrationen ▪ Bestand Marktersatz ▪ Budget ▪ Q1 * <p>Richtgrößen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestand Arbeitslose ▪ Bestand Leistungsempfänger ▪ Dauer Leistungsbezug ▪ Anzahl Übertritte Alg I zu Alg II ▪ Anzahl Integrationen – ohne – mit finanzielle Hilfen ▪ Kosten pro Integration ▪ Kosten pro Marktersatz ▪ Anteil Entscheidungen nach Antragsrückgabe innerhalb von 10 Tagen <p>*) Q1 = Anteil bearbeiteter Anträge innerhalb 20 Tage nach Anspruchsbeginn</p>	<p>Zielindikatoren</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl Integrationen 1 in den Arbeitsmarkt ▪ Anzahl Integrationen in den Ausbildungsmarkt ▪ Budget ▪ Q1 * ▪ Anzahl Übergänge zu Leistungen nach dem SGB II <p>Richtgrößen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geförderte Integrationen 1 ▪ Ungeförderte Integrationen 1 ▪ Verbleibsquote ▪ Job-to-Job-Integrationen 1 ▪ Integrationen 2 (gemessen 6 Monate nach Übergang bzw. Ende Förderung) ▪ Anzahl sonstige Abgänge ▪ Kosten je Integration 1 ▪ Kosten je sonstiger Abgang / je Übergang nach SGB II / je Bestand ▪ Bestand Arbeitslose ▪ Bestand Leistungsempfänger ▪ Dauer Leistungsbezug ▪ Bestand Marktersatz ▪ Kosten je Marktersatz ▪ Höhe Aussteuerungsbetrag ▪ Anteil Entscheidungen nach Antragsrückgabe innerhalb von 10 Tagen ▪ (weitere für Bereich Ausbildungsmarkt und Reha)
Quelle: BA, eigene Darstellung		iso / ochs 2006

Einführung des „wirkungsunterlegten“ Haushaltes 2004/2005

Erst mit dem Planungsprozess 2004 wurde erstmals eine „wirkungsorientierte“ Verteilung des Eingliederungstitels vorgenommen. Ein Teil des Eingliederungshaushaltes der BA (Zuschüsse zu den Kosten der beruflichen Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse, Zuschüsse bei Neugründungen und zu Trainingsmaßnahmen sowie Mittel für beschäftigungsschaffende Maßnahmen) wurde nun erstmals auf Basis von Zielvereinbarungen zu geplanten Integrationen und dazu erforderlichen Aufwendungen verteilt. Die Arbeitsagenturen waren aufgefordert, eine quantitative Abschätzung der für definierte Wirkungsziele benötigten Mittel vorzunehmen. Dem lag ein Planungstableau zu Grunde, in dem neben der Zahl ungeförderter Integrationen die geplanten Mengenansätze von Fördermaßnahmen erfasst und der Mittelbedarf für die geplanten Integrationen aus Maßnahmekosten sowie Verbleibs- und Eingliederungsquoten festgestellt wurde. Neben den geschäftspolitischen Wirkungszielen wurde damit auch das Budget für geförderte Integrationen und für den Marktersatz zum Gegenstand der Zielvereinbarungen mit den Arbeitsagenturen.

Die Steuerungssystematik ist aufgebaut in einer Hierarchie von Zielindikatoren, Richtgrößen und Leitwerten (vgl. Abbildung 5.7). Zielindikatoren sind Gegenstand verbindlicher Vereinbarungen. An ihnen soll der Erfolg der Arbeitsagenturen gemessen werden. Als Richtgrößen (z.B. Kosten der Integration) werden die wesentlichen „Leistungstreiber und Stellgrößen hinter den Zielen“ bezeichnet.⁷⁹ Sie beeinflussen den Finanzbedarf zur Zielerreichung und sind wie die Zielindikatoren Bestandteil des *Führungsdialogs* zur Zielnachhaltung. Leitwerte „vervollständigen das Abbild der Aktivitäten und protokollieren die Einhaltung europäischer und nationaler Bestimmungen. Bei Nichteinhaltung von Bandbreiten oder Quoten liefern sie Impulse für Gegenmaßnahmen.“⁸⁰ Das Jahr 2004 wurde hierbei ausdrücklich als „Übungsjahr“ der neuen Planungs- und Steuerungsprozesse ausgerufen, wenngleich konstatiert wurde, dass eine Reihe technischer Restriktionen es nicht erlaube, alle für einen umfassenden Planungsprozess erforderlichen Daten bereit zu stellen.

Die Systematik der Zielhierarchie wurde für das Jahr 2005 beibehalten und weiterentwickelt. Das Zielniveau für die Gesamtzahl der Integrationen wurde demgegenüber durch *zentrale Rahmenvorgaben* angehoben, die mit der Effizienzsteigerung nach Einführung der einzelnen Reformelemente begründet wurden. Darüber hinaus verwies die Analyse der relativen Leistungsunterschiede der Agenturen nach Auffassung der Zentrale auf noch bestehende Reserven in den Leistungspotenzialen, die in den Zielplanungen der Agenturen berücksichtigt werden sollten. Im Bereich der Integrationen in den Arbeitsmarkt wurde bei einer relativen Verbesserung der Vermittlungseffektivität jeder Arbeitsagentur von einem aggregierten durchschnittlichen Leistungspotenzial für die BA zwischen 10 % und 12 % Steigerung für das Jahr 2005 ausgegangen. Der bisherige Anteil der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen gem. § 11 Abs. 2 SGB III sowie der Jugendlichen unter 25 Jahren sollte laut der Rahmenvorgaben im Planungsansatz mindestens konstant bleiben. Mit der weiteren Rahmenvorgabe zur Kennzahl der geförderten Integrationen nahm der Vorstand der BA bereits die späteren Leitlinien zum Produkteinsatz im Grunde vorweg. Demnach sollten Förderungen „nur dann durchgeführt werden, sofern Kunden dadurch schneller integriert werden. Deshalb sollen Kunden ohne besonderen Unterstützungsbedarf grundsätzlich nicht in die Förderung einbezogen werden.“⁸¹

Ab diesem Jahr lagen dem Planungsprozess erstmals die *biografischen Kundendaten* zu Grunde. Die personenbezogenen, biografischen Konten beruhen auf der Vereinheitlichung der internen Datenbasen der BA. Hierdurch soll erstmals ein Zugang zur gesamten Beitrags-, Leistungs- und Maßnahmenhistorie von Versicherten und den jeweils geflossenen Mitteln bis hin zu den Beitragseinnahmen nach Wiedereingliederung geschaffen werden. Im Weiteren verbindet sich damit die Erwartung, „personenbezogene Nettowirkungen der Arbeitsmarktpolitik zu ermitteln, die Erfolgchancen arbeitsmarktpolitischer Handlungsprogramme mikroökonomisch zu schätzen sowie Kundensegmente diesen Handlungsprogrammen zuzuordnen“ (Becker/Heuke 2005, S.55).

Statt der bisherigen stichtagsbezogenen Arbeitsmarktstatistik erlaubte die auf biografische Kundendaten umgestellte Datenbasis nun eine Volumenbetrachtung der Arbeitslosigkeit, auf welcher der Planungsprozess 2005 aufsetzte. Im Zielbereich der geförderten Integrationen wurde von den Arbeitsagenturen eine wirkungsunterlegte Bedarfsberechnung für das Budget der aktiven Arbeitsförderung aus den Parametern der geplanten Teilnehmerzahlen, Integra-

⁷⁹ BA-Beratungsunterlage 125/2003.

⁸⁰ Ebenda.

⁸¹ Ebenda.

tionswahrscheinlichkeit und Kostensätze für die einzelnen Fördermaßnahmen erstellt und mit den Budgetansätzen der Zentrale abgestimmt.

Mit der Änderung des Allokationsprinzips von der Zuteilung von Haushaltsmitteln auf Basis eines Arbeitsmarktindicators, der den Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt abzubilden versuchte, zu einer „wirkungsunterlegten“ Budgetplanung, ergab sich eine deutliche Umverteilung der Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Ost nach West und von Nord nach Süd (Becker/Heuke 2005). Die damit verbundene Erwartung einer Steigerung der geförderten Integrationen bei sinkenden Ausgaben pro Integration wurde hierbei deutlich übertroffen. Die Zahl der geförderten Integrationen lag um 31,4 % über dem vereinbarten Ziel. Gleichzeitig wurde das Budget bundesweit um 19,1 % nicht ausgeschöpft. Der Geschäftsbericht 2005 der BA sieht darin einen ersten Erfolg der neuen Steuerung: „Die Agenturen haben ihre ‚Stellschrauben‘ zur Reduzierung der Kosten je geförderter Integration genutzt: Die Dauer der Förderung bei Neubewilligungen lag deutlich unter dem Vorjahresniveau.“⁸² Konnten die Einsparungen des Haushaltsjahres 2004, das mit seinem Ergebnis mit einer Milliarde unterhalb des genehmigten Bundeszuschusses von 5,2 Mrd. € abschloss, noch im Wesentlichen auf Kostenvergleiche, Benchmarking und die neuen Einkaufsprozesse von arbeitsmarktpolitischen Leistungen zurückgeführt werden, so beginnt in 2005 nun die neue Entscheidungslogik beim Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf der Agentur- und Vermittler-ebene zu greifen.

Sie wurde zu Beginn des Jahres 2005 zusätzlich mit den „Eckpunkten für das Programm 2005 im SGB III - Bereich“ präzisiert.⁸³ Damit konkretisierte die BA in einer verbindlichen Weisung ihr Formalziel „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“ in der Weise, dass die verfügbaren Ressourcen für Fördermaßnahmen nur auf Fälle hoher Wirkungserwartung zu konzentrieren sind. Die Förderentscheidung soll im Vermittlungsprozess auf der Grundlage der neu eingeführten Kundensegmentierung⁸⁴ getroffen werden, die somit zu einem wesentlichen Steuerungselement für den Ressourceneinsatz wurde. Die neue *Produkteinsatzlogik* beruht auf zwei Leitlinien:⁸⁵

- Produkte werden so eingesetzt, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird.
- Die Wirkung des Produkteinsatzes muss mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in SGB II erfolgen.

Mit der ersten Leitlinie wird die Unterstützung konzentriert auf „schwere aber auch lösbare Fälle“ mit dem Ziel, zu einer schnelleren Integration zu kommen, wobei Maßnahmen grundsätzlich so vergeben werden sollen, „dass die langfristige Wirkung berücksichtigt wird, sofern eine verlässliche Prognose möglich ist“.

Die zweite Leitlinie (Wirkung vor Übertritt in SGB II) wird damit begründet, dass der Erfolg des Ressourceneinsatzes eindeutig der BA zurechenbar und eine transparente Leistungsabgrenzung zwischen BA und ARGE/Kommunen realisierbar sein müsse.

Die Leitlinien sollen den Vermittlungsfachkräften eine „klare Entscheidungslogik“ für ihre alltäglichen Abwägungsentscheidungen an die Hand geben. Zur Begründung führte der Vorstand der BA an, dass vor dem Hintergrund der institutionellen Trennung der Rechenkreise des SGB III und SGB II, der damit einhergehenden Verknappung der für den

⁸² BA: Geschäftsbericht 2005, BA-Beratungsunterlage 36/2006, S.11.

⁸³ Beschluss des Verwaltungsrates der BA vom 3. Februar 2005; BA-Beratungsunterlage 19/2005.

⁸⁴ Vgl. Kapitel 8.

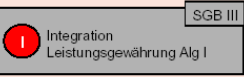
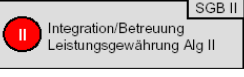
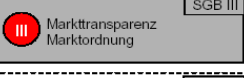
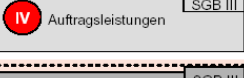
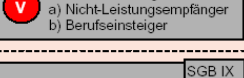
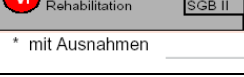
⁸⁵ Vgl. BA-Beratungsunterlage 19/2005.

SGB III-Bereich noch zur Verfügung stehenden Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik sowie insbesondere der Einführung des Aussteuerungsbetrages bei Übergang von SGB III-Leistungsbeziehern nach SGB II die BA gezwungen sei, "anstelle einer ganzheitlichen volkswirtschaftlichen Betrachtung die Aufwendungen und Wirkungen innerhalb der einzelnen Rechnungskreise in den Vordergrund zu stellen".⁸⁶

Strategie und Steuerung 2006

Mit dem Jahre 2006 wird das Zielsystem weiterentwickelt und angepasst. Es wurde von der „Gruppe Strategische Planung“ mit Teilnehmern aus allen Organisationsebenen erarbeitet. Die geschäftspolitischen Ziele werden unterteilt in übergeordnete Ziele und Aufgabebereichsziele.⁸⁷

Abbildung 5.8: Strategische Geschäftsfelder der BA

<u>Steckbriefe der Aufgabebereiche (strategischen Geschäftsfelder)</u>			
	Finanzquelle	Kunden	Beschreibung
	Beitrag	Leistungsempfänger ALG I, job-to-job	Im Aufgabebereich 1 ist es Ziel, die Dauer der faktischen Alo für Leistungsempfänger nachhaltig zu verkürzen. Der Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit soll dadurch vermieden werden.
	Steuer	Leistungsempfänger ALG II, Bedarfsgem.*	Im Aufgabebereich II haben die Kunden Anspruch auf Arbeitslosengeld II und einen weitergehenden Betreuungsanspruch auf dem Weg zur Integration.
	Beitrag	Gesamter Arbeitsmarkt	Markttransparenz wird beispielsweise durch VAM, Statistik und Berufsberatung geschaffen. Marktordnung bedeutet z.B. Zertifizierung von Bildungsträgern
	Steuer	Auftragsleistungsbezieher	Der Aufgabebereich IV umfasst alle Auftragsleistungen der BA, wie z.B. Kindergeld oder Winterbauförderung. Diese Leistungen sind wirtschaftlich und in hoher Dienstleistungsqualität zu erbringen.
	Beitrag	Nicht- LE Berufseinsteiger	Für Nicht – Leistungsempfänger sollen Märkte für sozial abgesicherte Beschäftigung erschlossen werden; Berufseinsteiger sind zunächst in Ausbildung zu integrieren.
	Beitrag Steuer	Rehabilitanden	Ziel des Aufgabebereiches ist es Rehabilitanden möglichst schnell und nachhaltig zu integrieren.

* mit Ausnahmen

Quelle: BA

iso / ochs 2006

Mit Aufnahme des neuen Zielindikators *Integrationen 2* tritt die Nachhaltigkeit der Integrationsbemühungen in den Blickpunkt. Während die frühere Steuerung mit *Integrationen 1* die Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt insgesamt erfasste, stellt das neue Ziel nun auf den Verbleib im Arbeitsmarkt über die Dauer von sechs Monaten hinaus ab. Der Vorstand setzt mit dem Ziel der *nachhaltigen* Integration einen Steuerungsimpuls gegenüber der bisherigen reinen Mengenorientierung bei den Integrationen, der auf der operativen Ebene der Handlungsprogramme des Vermittlungsprozesses eine notwendige Neuakzentuierung aufzeigt.

Neu in der Steuerungssystematik ist nun die Gliederung in strategische Geschäftsfelder, die entsprechend der gesetzlichen Aufgaben und Kundenstruktur gebildet wurden. Damit verbunden ist eine Zuordnung zu den beiden Rechnungskreisen "Beitrag" und "Auftrag" mit

⁸⁶ BA-Beratungsunterlage 5/2005, S.4.

⁸⁷ Vgl. BA-Vorstandsbrief 2/2005 vom 8. August 2005.

jeweils eigener Steuerungslogik. Für jeden Bereich wurden spezifische Bereichsziele festgelegt.

Für den Aufgabenbereich I "Integration und Leistungsgewährung für Alg I-Bezieher" mit der Rechtsgrundlage des SGB III gilt als strategische Zielsetzung, über die *nachhaltige* Reduzierung der Dauer der Arbeitslosigkeit sowohl das Volumen der Arbeitslosigkeit und die Kosten für passive Leistungen zu senken als auch hiermit langfristig kontinuierliche und hohe Beitragszahlungen zu generieren. Für die Zielsteuerung wird dieses Ziel mit zwei neuen Zielindikatoren erfasst: *Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit* und *Integrationen 2*.

In der Begründung des Vorstandes heißt es hierzu: "Der Bestand bzw. das Volumen der Arbeitslosigkeit kann umso eher gesenkt werden, je früher möglichst viele Kunden mit einem hohen Verbleibsrisiko integriert werden. Dies ist gleichzeitig der wirksamste Beitrag der BA zu einem hohen Beschäftigungsstand und einer besseren Beschäftigungsstruktur. Hier schließt sich auch der Kreis zu den Handlungsprogrammen: Welche Arbeitsmarktrisiken stehen im Fokus? Wo liegt der optimale Zeitpunkt der Intervention?"⁸⁸

Der neue Indikator *Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit* umfasst den gesamten Zeitraum, in dem eine Person Arbeitsloser, Leistungsbezieher und gegebenenfalls Maßnahmeteilnehmer ist. Als Kennzahl wird hierbei die durchschnittliche, abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit in Kalendertagen zum Zeitpunkt des Abgangs gemessen. Der Übergang eines Arbeitslosen zwischen den Rechtskreisen SGB III zu SGB II zählt hierbei nicht als Beendigung der Dauer.

Für den Aufgabenbereich Va "Markterschließung für Nicht-Leistungsempfänger" gelten die selben Zielindikatoren. Allerdings unterscheiden sich die Rahmenvorgaben für den Mitteleinsatz. Während für Leistungsbezieher die *Produkteinsatzlogik* anzuwenden ist, gilt für Nichtleistungsbezieher die Vorgabe, dass Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung lediglich im Ausnahmefall eingesetzt werden.

Mit dieser Weiterentwicklung der Ziel- und Steuerungssystematik sind neue geschäftspolitische Akzente gesetzt worden, die eine stärkere „wertorientierte Produktlogik“ als bisher im Kerngeschäft der BA und eine „Ergebniszielorientierung“ im Controlling der Agenturen ermöglichen sollen (Becker/Heuke 2005). Dem Planungs- und Steuerungsprozess liegt jedoch aus Gründen der Datenverfügbarkeit nach wie vor der Indikator *Integration 1* zu Grunde, der sämtliche Integrationen ungeachtet ihrer Nachhaltigkeit erfasst.

Trotz dieser Einschränkung wird in den grundsätzlichen Aussagen des Vorstandes der BA zur Geschäftspolitik des Jahres 2006 eine Neuakzentuierung der Zielausrichtung erkennbar. So ist nicht mehr von einer Maximierung der Integrationen sondern von ihrem „optimalen Maß“ die Rede. In Reaktion auf die hohen Mittelrückflüsse des EGT im Jahre 2005 wird konstatiert, dass höchstmögliche Wirkungen mit dem *vorhandenen* Budget, Einsparungen dagegen „als Folgewirkungen beim Arbeitslosengeld“ zu erzielen seien. Hierzu sollen die Mittel der aktiven Arbeitsförderung „auf frühzeitige Intervention bei Kunden mit Integrationspotenzial und hohem Verbleibsrisiko“ konzentriert werden.“⁸⁹

Rückmeldungen aus der Praxis und kritische Anfragen aus dem Verwaltungsrat veranlassten den Vorstand, im selben Zusammenhang eine Klarstellung zur Rolle der Beteiligten im Zielsteuerungsprozess vorzunehmen: „Die Verantwortung für die operative Umsetzung liegt bei den Agenturen für Arbeit. Die dezentralen Arbeitsmarktprogramme werden dort unter Einbindung der örtlichen Selbstverwaltung entwickelt und entschieden. Die Steuerung der

⁸⁸ BA-Beratungsunterlage 115/2005.

⁸⁹ Ebenda.

Regionaldirektionen beschränkt sich auf die Erreichung der vereinbarten Ziele und nicht auf das „Wie“ der Aufgabenerledigung.“⁹⁰

Leistungsdifferenzierung und Leistungsvergleich in der Zielsteuerung

Unter Federführung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) erarbeitete eine Projektgruppe der BA einen Typisierungsansatz, der über die meist heterogen strukturierten Regionaldirektionen hinaus mit Zuordnung der Agenturen auf zwölf Vergleichstypen einen Quervergleich ermöglicht.⁹¹ Sie sollen sowohl für den Zielplanungsprozess als auch für Leistungsvergleiche und Benchmarking genutzt werden. Die Zusammenfassung der Vergleichstypen zu fünf Strategietypen soll darüber hinaus eine Ableitung regionaler Arbeitsmarktprogramme ermöglichen (Blien/Hirschenauer/Arendt u.a. 2004). Der Typisierung liegen die Rahmenbedingungen auf den lokalen Arbeitsmärkten zu Grunde. Als zentrale Variable für die Differenzierung gilt die regionale Unterbeschäftigungsquote. Die Typisierung basiert auf einem multivariaten Verfahren und differenziert nach den Möglichkeiten der geförderten und ungeforderten Integration. Im Jahre 2005 wurde die Zuordnung der Agenturen zum Teil geändert (Blien/Hirschenauer 2005). Für jede vierte Agentur (45) ergab sich dadurch ein Wechsel ihres Vergleichstyps. Allein bei 23 Agenturen erfolgte dies auf Grund einer Änderung des Klassifikationsverfahrens, wogegen der Typwechsel bei 22 Agenturen auf Entwicklungen in den betreffenden Agenturbezirken zurückzuführen ist.

Mit der Clusterung gleichgelagerter Arbeitsagenturbezirke ergibt sich ein Vergleichsrahmen für die jährlich zu erstellende Ziel- und Budgetplanung. Als wesentliche Vergleichsgröße gilt hierbei die mit dem Berechnungstool *Blauenstein*⁹² ermittelte *regionale Integrationsquote*, womit das Verhältnis von *Integrationen 1* zu *Kundenvolumen* bezeichnet wird. Unter Berücksichtigung ausgewählter exogener, regional unterschiedlicher Rahmenbedingungen (u.a. Unterbeschäftigungsquote, Quote der offenen Stellen, Bevölkerungsdichte, Saisonspanne) wird der Schätzwert der regionalen Integrationsquote regressionsanalytisch errechnet, der von den Agenturen für Arbeit hätte erreicht werden können. Auf der Grundlage dieses für jede Arbeitsagentur ermittelten Schätzwertes wird das mögliche Zielniveau für die Jahresplanung ermittelt. Das errechnete Steigerungspotenzial ergibt sich je Agentur für Arbeit aus der Differenz zwischen Schätzwert und Istwert. Die multivariate Analyse beruht auf Vergangenheitsdaten der jeweiligen Arbeitsagentur und unterstellt einen trendmäßigen Verlauf der eingesetzten Rahmenbedingungen. Abweichende regionale Marktentwicklungen können von der mathematischen Methode nicht erfasst werden und sollen außerhalb des Modells im dezentralen bottom up-Planungsprozess berücksichtigt werden.⁹³

Für das Planungsjahr 2006 wurde für 86 der 178 Arbeitsagenturen ein Steigerungspotenzial errechnet; für die BA insgesamt eine durchschnittliche Steigerung der Integrationen von 3,0 % bei unterstellt konstantem Kundenvolumen. Ein weiteres Potenzial für Leistungssteigerungen ergibt sich nach Auffassung der Zentrale durch die abgeschlossene Umstellung auf das Geschäftssystem *Kundenzentrum*, weitere Prozessoptimierungen, spezifische regionale Komponenten und verbesserte wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Für das Jahr 2006 wird dadurch im Bundesgebiet eine Leistungssteigerung in Höhe von 5,8 % bis 7,7 % erwartet.⁹⁴

⁹⁰ Ebenda.

⁹¹ BA-Projektgruppe 2.5: Typisierung von Arbeitsamtsbezirken, Abschlussbericht vom 14.4.2003.

⁹² „Blauenstein“ wurde bei der Entwicklung des Tools als fiktiver Name einer Agentur gesetzt und hat sich im Weiteren als Bezeichnung erhalten.

⁹³ BA: Blauenstein 2006. Leistungsfähigkeit der Agenturen für Arbeit, Version 1.1, Stand 17.10.2005.

⁹⁴ Vgl. BA-Vorstandsbrief 2/2005.

Die Vergleichstypen ermöglichen neben der differenzierten Festlegung von Planungsgrößen in der Zielsteuerung auch Vergleiche der Ausgabestrukturen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die im Jahre 2002 innerhalb der Vergleichstypen noch Spannweiten bis zu 50 % aufwiesen. Nach Auffassung von Becker/Heuke (2005, S.56) konnten allein durch das Benchmarking der Ausgaben innerhalb der Vergleichstypen bereits in der Planung des Haushaltsjahres 2004 Einsparungen in dreistelliger Millionenhöhe erreicht werden. Der mit den Strategietypen angelegte Ansatz einer Politikdifferenzierung in der regionalen Arbeitsmarktpolitik wurde demgegenüber im Untersuchungszeitraum noch nicht festgestellt.

Zielvereinbarungen

Basierend auf den geschäftspolitischen Zielen, die jährlich im Juli/August von der Zentrale bekannt gegeben werden, beginnt der Planungsprozess. Der Vorstand der BA gibt hierbei einen Korridor der Veränderungsrate der Integrationen vor, die er auf Grund seiner Einschätzung der volkswirtschaftlichen Entwicklung und interner Effizienzeffekte erwartet.

Die Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit nehmen im Planungsdialog eine Einschätzung ihrer operativen Leistungsfähigkeit vor, das heißt wie viele geförderte und ungeforderte Integrationen unter den regionalen Arbeitsmarktbedingungen aus ihrer Sicht erreichbar sind und welches Budget hierfür notwendig ist. Die Regionaldirektionen geben ihren aus den einzelnen Agenturwerten aggregierten Planungswert an die Zentrale weiter, die diese mit ihren Erwartungswerten abgleicht und gegebenenfalls anpasst. Daraufhin beginnt die Haushaltsplanung der BA, die von September bis November zwischen Vorstand, Verwaltungsrat und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit abgestimmt wird. Auf Grundlage des Haushalts und der gegebenenfalls geänderten Prognosen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung passen die Agenturen und Regionaldirektionen erneut ihre Planungen an und stimmen dieses Ergebnis mit der Zentrale ab. Zu Beginn des neuen Jahres vereinbart der Vorstand mit den Regionaldirektionen deren Ergebnisbeitrag. Die Regionaldirektionen wiederum treffen mit den Agenturen Zielvereinbarungen, die in der Summe dem Regionaldirektionsziel entsprechen. Bestandteil der Zielvereinbarung ist das Budget des Eingliederungstitels. Außerhalb der Zielvereinbarung dokumentieren die Agenturen in ihrem Arbeitsmarktprogramm, mit welchem Instrumenten-Mix sie das Volumen der anvisierten Fälle geförderter Integrationen im Rahmen des vereinbarten Eingliederungstitels erreichen wollen.

Die Zielvereinbarung zwischen Zentrale und Regionaldirektion, sowie dieser und den Agenturen wird nach einem vorgegebenen Muster einheitlich abgeschlossen. Wie die Ziele innerhalb der Agentur aufgeteilt werden, ist nicht näher geregelt. In der Regel werden die Planwerte auf Teams heruntergebrochen. Nach der Steuerungskonzeption ist hierfür keine Zielvereinbarung vorgesehen. Dennoch werden in einer Reihe von Regionaldirektionen und Agenturen Vereinbarungen zwischen Geschäftsleitung bzw. Bereichsleitern und Teamleitern getroffen, insbesondere in solchen Agenturen, die bereits unter der Vor-Reform Zielvereinbarungen auf Teamebene abgeschlossen hatten. Sie haben jedoch mehr den Charakter einer in Schriftform festgehaltenen Verantwortungsübertragung bzw. -übernahme für verbalisierte oder quantifizierte Teilziele zum Agenturergebnis. Im Bereich einer Regionaldirektion erfolgt die Disaggregation der Planungs- und Zielgrößen bis auf die Fachebene der Vermittler.

Ergebnistransparenz und Ergebniskontrolle

Der Werdegang der Steuerungskonzeptionen über die Jahre 2003 bis in die jüngere Gegenwart war stets auch begleitet von der Frage nach den „richtigen“ Steuerungsgrößen für die Abbildung und das Nachhalten der geschäftspolitischen Ziele. Dies war nicht allein Proble-

men der Datenverfügbarkeit und Datenqualität geschuldet, sondern resultierte auch aus unterschiedlichen Varianten der Steuerungssystematik und Entwicklungen in der Strategiebildung.

War das Ausgangskonzept noch bestimmt von der Vorstellung, dass sich die Steuerung im Wesentlichen auf Zielindikatoren sowie Richtgrößen und Leitwerte beschränke, so entwickelte sich im Weiteren eine zunehmende Auffächerung und Detaillierung in der Systematik der Kennzahlen. Hierbei konnte ab dem Jahre 2004 mit der Einführung des Kundenzentrums auf die veränderten Strukturen und Prozesse des neuen Geschäftssystems der Agenturen Bezug genommen werden.

Erfolg und Leistungen einer Agentur sollen demnach in einem hierarchisch aufgebauten System von Kennzahlen mit entsprechenden Berichtsformaten abgebildet werden: An der Spitze stehen die Indikatoren der geschäftspolitischen Ziele. Sie sind unterlegt mit Steuerungs- und Analysekenzahlen, die zentrale Prozesselemente in den verschiedenen Funktionsbereichen des Kundenzentrums erfassen. Neben den Prozesskenzahlen, die ursprünglich als Bestandteil des Organisationscontrolling eingeführt wurden, um die Stabilisierung der neuen Elemente des Kundenzentrums an kritischen Schnittstellen (Erreichbarkeit, Wartezeiten, Beratungszeitanteil, Bearbeitungsdauer, Bearbeitungsrückstände) zu beobachten, sind dies inzwischen vor allem Kennzahlen, die sich auf die programmgesteuerten Aktivitäten der Fachkräfte beziehen.

Das IT-gestützte Berichtswesen des Controlling wurde hierzu schrittweise ausgebaut. Das *Controlling-Führungs-Informationen-System* (CFIS) löste als zentral zur Verfügung gestellte Auswertung der Controllingdaten die „handgestrickten“ und zum Teil arbeitsaufwändigen Auswertungstools ab 2004/2005 in den Agenturen ab. CFIS hat den Anspruch, eine einfache, auch ohne IT-Fachkenntnisse bedienbare Excel-Oberfläche zum Monitoring der geschäftspolitischen Ziele zu sein. Der monatliche, automatisch generierte Managementbericht gibt die Zielerreichung auf Agenturebene wieder. Auf der Grundlage des Jahres-Planwertes wird für jeden Zielindikator der auf den laufenden Monat hochgerechnete Soll-Wert mit dem erreichten Ist-Wert verglichen. Das Delta wird in absoluten Zahlen (Fallzahlen oder Budgetzahlen) und als Prozentwert ausgedrückt. Ein Gesamtindex der Zielerreichung wird aus den Einzelindikatoren errechnet. Als wesentliche Einflussgrößen der Zielerreichung werden Richtgrößen ausgewiesen. Darüber hinaus gehen Leitwerte in die Betrachtung ein. Die Daten werden grafisch mit Ampeltabellen, Verlaufs-, Netz- und Abweichungsgrafiken aufbereitet.

Vertieft wird die Zielnachhaltung im *kommentierten CFIS*, wobei die Kommentierung entweder von der Agentur an die Regionaldirektion zu berichten ist oder vom Agenturberater der Regionaldirektion erstellt und in Vorbereitung des Zielnachhaltegesprächs den Agenturen übermittelt wird. Zentraler Bestandteil des *kommentierten CFIS* sind *Ursachenanalysen*, die aus temporalen und regionalen Vergleichsbetrachtungen bestehen. Hierzu wird auf eine Vielzahl von Steuerungs- und Analysekenzahlen zugegriffen. Dabei wird nach auffälligen Abweichungen von Bezugsgrößen gesucht, etwa zu Vorjahreszeitraum (Jahresfortschrittswert) oder Vorjahresmonat, Regionaldirektion-Durchschnitt, Rangplatz des Wertes oder seines Deltas im Regionaldirektion-Bezirk oder im Vergleichstyp.

Erweitert wurde CFIS durch die Verknüpfungen mit Finanzberichten und einem Team- und Geschäftsstellendatentool, das eine differenzierte Datenauswertung innerhalb der Agentur ermöglicht. Ergänzend wurde das Planungstool *CFIS-Planung* zur Unterstützung der Ziel- und Budgetplanung entwickelt. Integrationszahlen und Budgetmittel für geförderte Integrationen werden bei Eingabe der entsprechenden Parameter gemeinsam ausgewiesen. Es simu-

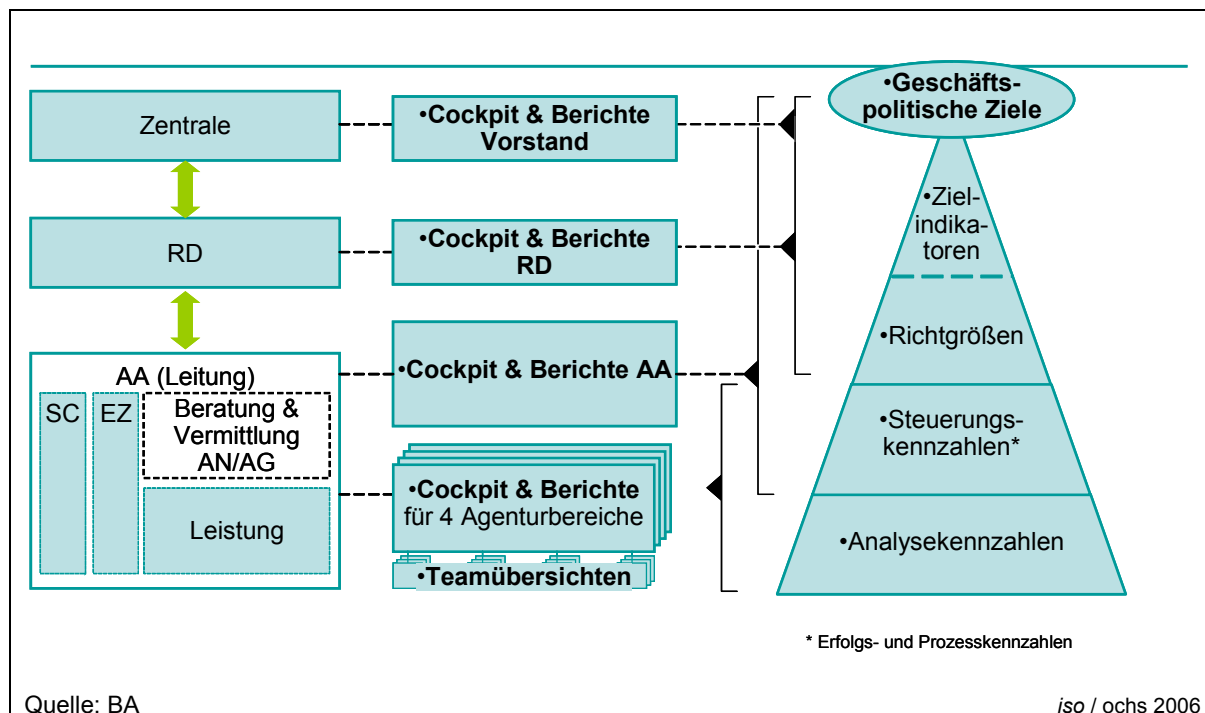
liert mithilfe eines einfachen Wirkungsmodells, welche Integrationsergebnisse bei gegebener Integrationswahrscheinlichkeit ein bestimmter Maßnahmemix zu welchen Kosten liefert.

Die CFIS-Standardberichterstattung wurde Anfang 2006 in das *Führungs-Informationssystem* (FIS) integriert. Dort sind neben der bereits in CFIS möglichen Zielplanung und Zielnachhaltung auch weitergehende Controllinganalysen und Kennzahlen der operativen Steuerung in einer IT-Anwendung miteinander verknüpft.

Datengrundlage von FIS sind die seit dem Jahr 2003 in Aufbau befindlichen biografischen Daten. Dazu werden die Kundenhistorien durch Daten über die Soziobiografie (Alter, Geschlecht, Ausbildungsstand, Familienstand etc.), Beschäftigungs- und Arbeitslosenzeiten, Zahlungsströme (Leistungsbezüge, Maßnahmekosten etc.) sowie in Anspruch genommene Dienstleistungen der BA (Beratung, Fördermaßnahmen) aus den verschiedenen IT-Fachverfahren (*VerBIS*, *Colibri*, *FINAS* u.a.) in einem *Data Warehouse* gespeichert, strukturiert und verknüpft.

Auf fünf Hierarchieebenen (bundesweit, Regionaldirektion, Agentur, Funktionsbereiche des Kundenzentrums, Teams) sind in FIS Ziele, Richtgrößen, Steuerungskennzahlen und Analyse-kennzahlen abrufbar und über sogenannte Treiberbäume miteinander kausal verknüpft.⁹⁵ Damit wird ein Zusammenhang zwischen Zielerreichung und den Prozessen definiert. Diese Verknüpfung der Zielindikatoren bis hin zu den operativen Kennzahlen unterliegt einer noch eher vagen Wirkungsvermutung und soll weiterentwickelt werden.

Abbildung 5.9: Systematik der Kennzahlen und Berichtsformate



Prinzipiell ist das System so ausgelegt, dass es von allen Ebenen aus einsehbar ist. Damit wird eine durchgängige Transparenz sowohl auf der vertikalen (Zentrale, Regionaldirektion, Agentur) als auch horizontalen Ebene (alle Agenturbezirke) ermöglicht. Zugriffsrechte und ein Rollenkonzept, das beinhaltet, wer welche Daten einsehen darf, sind noch nicht geklärt.

⁹⁵ Vgl. Darstellung Agenturcockpit FIS im Anhang zu Kapitel 5.

So ist z.B. noch nicht entschieden, ob Teamdaten nur auf Agenturebene oder auch von der Regionaldirektion analysiert werden dürfen.

Die geschäftspolitischen Ziele Mitarbeitermotivation und Kundenzufriedenheit sind bislang noch nicht in FIS integriert, sollen aber ein Bestandteil werden. Während CFIS monatlich an die Agenturen verschickt wurde, ist FIS intranetbasiert und wird laufend aktualisiert, so dass der jeweils aktuelle Datenstand einsehbar ist.

Zielnachhaltung und Führungsdialoge

Die Zielnachhaltung zwischen Zentrale und Regionaldirektionen (RD) findet auf Grundlage der monatlichen Managementreports in enger zeitlicher Taktung statt. Der persönliche Zielnachhaltedialog zwischen dem Vorstandsvorsitzenden und dem Vorsitzenden der Geschäftsführung der Regionaldirektion wird zweimonatlich durchgeführt. In den Zwischenmonaten ist die gesamte RD-Geschäftsführung beteiligt. Die Gespräche werden durch den Bereich *Steuerung der Regionaldirektionen* der Zentrale federführend mit der RD-Geschäftsführung unter Beteiligung des Controllingbereiches vorbereitet. Neben dem umfangreichen monatlichen Controllingbericht liegt der Managementbericht zu Grunde, zu dem vorab Kommentierungen und Maßnahmevorschläge als Steuerungsmaßnahmen ausgetauscht werden.

Auf RD-Seite ist die Taktung der Steuerungsgespräche mit den Geschäftsführungen der Agenturen abhängig von der Größe der Regionaldirektion. Nach den in der Anfangsphase monatlichen Zielnachhaltengesprächen werden nun zum Teil schwachstellenorientiert die Agenturen mit schlechten Zielergebnissen in die Regionaldirektionen terminiert. Die Agenturberater demgegenüber werten Controlling- und Managementberichte monatlich aus, veranlassen über Controlling zusätzliche Datenanalysen und führen hierzu Steuerungsgespräche in den Agenturen.

Auf Agenturebene wiederum sind die monatlichen Controllingdaten Gegenstand zahlreicher Führungsrunden aller Ebenen. Die Zurechnung von Ergebnissen zu den einzelnen Organisationseinheiten wie Hauptagentur, Geschäftsstellen und Teams wird durch zusätzliche Auswertungen der Agenturcontroller unterlegt. In Vorbereitung der Steuerungsgespräche mit Agenturberatern bzw. Geschäftsführung der Regionaldirektion werden auch hier Ergebniskomentierungen und Steuerungsvorschläge zum Managementbericht CFIS ausgetauscht. Die Ergebnisse der Zielerreichung werden regelmäßig über Teambesprechungen, Aushänge oder Agenturinfos an die Beschäftigten kommuniziert. Der gesamte Prozess ist auf allen Ebenen von einer Vielzahl von Gesprächskreisen und Terminen flankiert. Hierfür hatten Agenturen wie Regionaldirektionen einen Kommunikationsplan zu erstellen.

5.2.3 Wirkungsorientierte Steuerung der operativen Prozesse

Operativer Verbesserungsprozess 2005

Der Einstieg in die wirkungsorientierte Steuerung auf der operativen Ebene erfolgte im Jahre 2005 durch ein Maßnahmenpaket der Zentrale unter der Bezeichnung *Operativer Verbesserungsprozess 2005*.⁹⁶ Seine wesentlichen Eckpunkte waren mit Beschluss des Verwaltungsrates der BA am 3. Februar 2005 verabschiedet worden.⁹⁷ Mit ihm sollten einerseits kurzfris-

⁹⁶ BA: Operativer Verbesserungsprozess 2005. Leitfaden für Verbesserungen im operativen Bereich / Vorbereitung auf Handlungsprogramme.

⁹⁷ Vgl. BA-Beratungsunterlage 19/2005 vom 21. Januar 2005.

tige Ergebnisverbesserungen erzielt werden, um der Leistungserwartung der Öffentlichkeit noch vor der Flächeneinführung zentraler Reformelemente gerecht zu werden. Andererseits sollten die Agenturen frühzeitig auf die künftige Struktur und Arbeitsweise des Kundenzentrums vorbereitet werden. Die Einführung der Kundendifferenzierung auf Arbeitnehmerseite galt zugleich als Voraussetzung für die Ziel- und Budgetplanung des Jahres 2006. Mit der Festlegung von Einsatzregeln für Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung (*Produkteinsatzlogik*) reagierte die BA zugleich auf die neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen des SGB II.

Mit dem *Operativen Verbesserungsprozess* wurden erste Elemente der Handlungsprogramme für den Vermittlungsprozess implementiert. Diese als „einfache Elemente“ angekündigten Maßnahmen und Regelungen betrafen gleichwohl zentrale Konzeptteile der neuen Programmsteuerung, deren Flächeneinführung im Gros der Agenturen erst im späteren Verlauf des Jahres 2005 einsetzte und Ende des Jahres 2006 abgeschlossen sein soll. Im Einzelnen betraf dies:

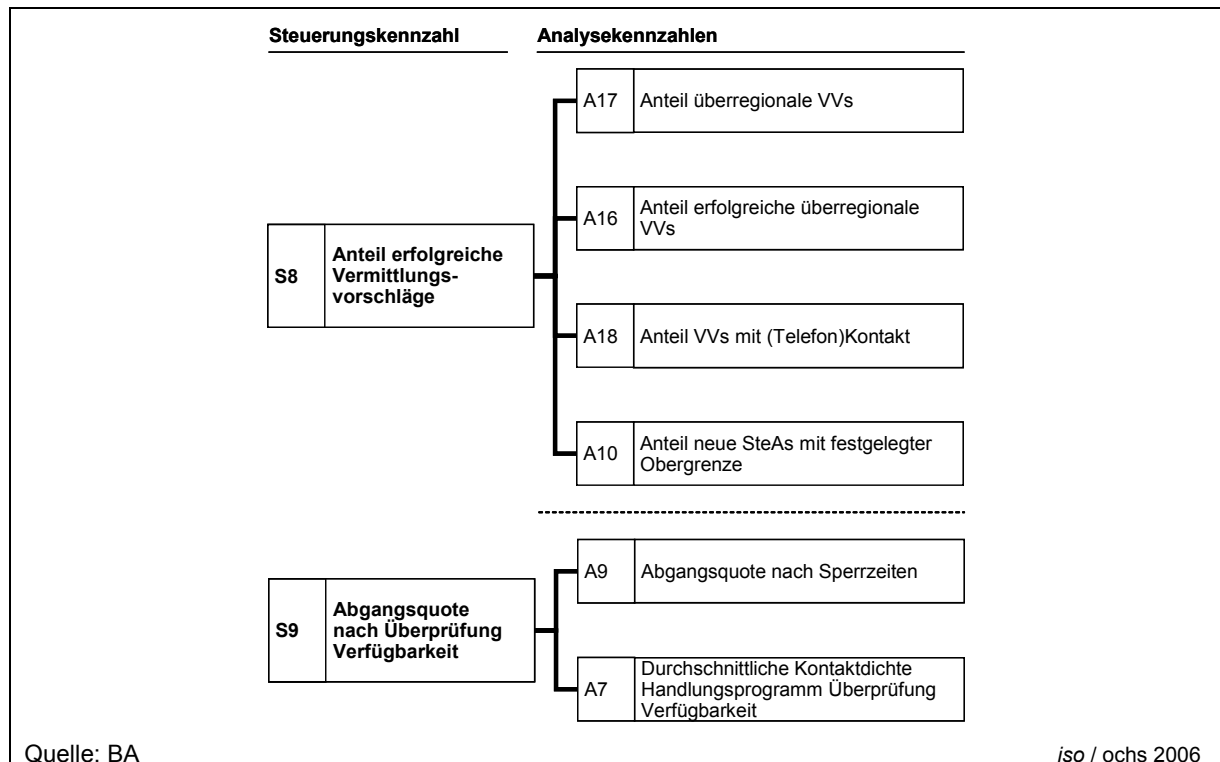
- Differenzierung der Arbeitgeberkunden des Agenturbezirks in Standard- und Zielkunden und daraus abgeleitete Strategie der Betriebskontakte;
- Optimierung der Abläufe bei den Vermittlungsprozessen durch Qualitätsstandards in der Bearbeitung der Stellenangebote und durch Verbesserung der Datenqualität;
- Differenzierung der Arbeitnehmerkunden mit der Festlegung des Unterstützungs- und Handlungsbedarfs in vier Dimensionen und der Zuordnung in vier Kundengruppen;
- Einführung der Grundlogik für Fördermaßnahmen (*Produktvergabe*) nach den *Produkteinsatzleitlinien*;
- Festlegung der Kontaktdichte für Arbeitnehmerkunden nach Kundengruppen und Erstellung eines agenturspezifischen *Kontaktdichtekonzeptes*;
- Intensivierung der überregionalen Vermittlungstätigkeit zur regionalen Mobilisierung;
- Unterstützung des selbstständigen Marktausgleichs über die *VAM-Job-Börse*.

Die Einführung der Elemente des Operativen Verbesserungsprozesses erfolgte in der Umsetzungsverantwortung der Regionaldirektionen durch die Programmberater der Regionaldirektion. Die Ergebnisverantwortung lag bei den Agenturen.

Das Controlling der operativen Prozesse

Ihrem Anspruch nach soll die operative Steuerung eine Verknüpfung der geschäftspolitischen Ziele mit den operativen Prozessen in der Agentur herstellen. Sie soll Transparenz über das operative Geschäft schaffen (Kontrollfunktion) und in regelmäßigen Führungsdialogen Potenziale für Leistungssteigerung erarbeiten (Steuerungsfunktion). Sie erstreckt sich auf alle Bereiche des Kundenzentrums (Empfang/Eingangszone, Beratung und Vermittlung, Leistungsgewährung) und auf das Service Center. Prozesskennzahlen wurden zunächst in begrenzter Zahl als Elemente des Organisations-Controlling bei der Umstellung der Agenturen auf Kundenzentrum eingeführt. Sie sind inzwischen fester Bestandteil der operativen Steuerung.

Abbildung 5.10: Zuordnung von Analysekenzahlen und Steuerungskennzahlen (Beispiel)



Im Bereich Eingangszone geht es insbesondere um den Anteil der abschließend bearbeiteten Vorsprachen, den Anteil der Vermittlungs- bzw. Beratungsgesprächszeit an der Gesamtarbeitszeit (Qualitätsvermittlungszeit) und die Vorlaufzeit der Vermittlungs- und Beratungsgespräche (Terminverfügbarkeit). Die Qualitätsvermittlungszeit wird dem Bereich Eingangszone zugeordnet, da dieser durch sorgfältige Terminierung sowie Übernahme vieler Routine-tätigkeiten die nachgelagerten Vermittlungseinheiten entlasten soll. Prozesskennzahlen des Leistungsbereichs sind Anzahl Antragsrückstände Alg I, Rückstände sonstiger Bearbeitungsvorgänge und Anteil der taggleich bearbeiteten Leistungsanträge.

Für den Vermittlungsprozess selbst hat die Einführung der Handlungsprogramme eine Reihe weiterer Kennzahlen erbracht, die monatlich ausgewiesen werden. Acht Steuerungskennzahlen sind unterlegt mit 16 Analysekenzahlen, mithilfe derer die Ursachen von Fehlentwicklungen analysiert und beschrieben werden sollen (siehe Abbildung 5.10). Jedoch bestehe zwischen beiden Zahlenebenen weder ein deterministischer noch ein quantifizierbarer Zusammenhang. Weiterhin sind die einzelnen Steuerungs- und Analysekenzahlen mit Maßnahmevorschlägen für den Fall abweichender Ergebnisse hinterlegt. Für eine Reihe von Aktivitäten sind in der Programmstruktur der Vermittlung explizite Standards gesetzt. Sie werden auf Teamebene und mit stichprobenartigen Auswertungen bis auf Vermittlerebene ausgewertet und über Dienstbesprechungen und Einzelcoaching nachgehalten. Darüber hinaus wird im Rahmen des operativen Controllings eine Reihe zusätzlicher, in FIS nicht vorgesehener Analysen empfohlen, deren Ergebnisse wiederum zu Steuerungsreaktionen führen können.

5.3 Übermaß und Richtungsprobleme – Antworten aus der Organisation

Die Umsetzung der neuen Steuerung, beginnend mit der Planung der geschäftspolitischen Ziele und des wirkungsunterlegten Haushaltes, der Zielnachhaltung im Zusammenspiel zwischen Zentrale und Regionaldirektionen, zwischen letzteren und den Agenturen und innerhalb der Agenturen zwischen Geschäftsleitung und Teams, den flankierenden Controllingprozessen mit Datengenerierung, -aufbereitung und -auswertung, der operativen Steuerung der Geschäftsprozesse bis hin zum Organisationscontrolling der Reformumsetzung beherrscht in einer bis dahin nicht gekannten Weise das Geschehen auf allen Ebenen und in allen Bereichen der BA. Steuerung ist erfahrungsgesättigtes Thema in nahezu allen Gesprächen, die mit Führungskräften aller Ebenen und mit Fachkräften geführt wurden. Die Aussagen und Einschätzungen, die hierbei gegeben wurden, sind äußerst heterogen, zum Teil entgegengesetzt in ihrer Bewertung. Eine Reihe von Befunden erweist sich jedoch in der Wahrnehmung und Erfahrung der Implementationspraxis durch die Beteiligten als weitgehend stabil:

- Steuerung ist allgegenwärtig. Sie hat sich ihre eigene Sprache geschaffen, mit der die Organisation ihre Ziele und Prozesse plant, steuert und kontrolliert.
- Der Planungsprozess, der den jährlichen Zielvereinbarungen zwischen Regionaldirektionen und Agenturen vorausgeht, ist hoch aufwändig und bindet über mehrere Wochen Führungskapazitäten in den Agenturen.
- Die zwischen den Leitungsebenen von Zentrale, Regionaldirektion und Arbeitsagenturen getroffenen Zielvereinbarungen stellen einerseits Verbindlichkeit und Eindeutigkeit der erwarteten Leistungsbeiträge her. Andererseits wird durch ein den Praktikern nicht nachvollziehbares Rechenmodell (Blauenstein) und durch „gewillkürte“ Aufschläge der Zentrale eine Zielvorgabe praktiziert, der sich die Agenturen faktisch kaum entziehen können.
- Der arbeitsmarkt- und geschäftspolitische Gestaltungsspielraum der Agenturen wird von diesen durch vorgegebene Leistungs- und Prozessstandards, durch Handlungsprogramme und Produkteinsatzlogik, durch die frühe Präsenz und Intervention der Regionaldirektion in der Planungsphase über den Agenturberater als weitgehend eingeschränkt erfahren - ganz im Gegensatz zur Sichtweise der Zentrale, die eine Stärkung dezentraler Optionen sieht.
- Die Interaktionsprozesse der Zielsteuerung sind weitgehend stabil. Sie finden in enger zeitlicher Taktung statt und erfordern einen hohen Zeit- und Kommunikationsaufwand.
- Gegenstand der Steuerungsgespräche sind insbesondere Abweichungen von Ziel- und Sollwerten. Steuerungsgespräche zwischen den Leitungsebenen und mit den ausführenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind vor allem schwachstellenorientiert.
- Die Steuerung ist zahlengetrieben und zahlendominiert. Dabei sehen sich die Agenturen einer zunehmenden Zahl von Kennzahlen und Abweichungswerten insbesondere aus dem operativen Bereich zu unterschiedlichen zeitlichen, regionalen und sektoralen Bezugsgrößen konfrontiert, die die Handlungsorientierung der Leitungskräfte eher diffus werden lassen.
- Die enge Taktung des Reporting mit umfangreichen Controllingberichten, die Vielzahl von Einzeldaten und Abweichungswerten, das Fehlen von Toleranz-

schwelen für das Einsetzen der Steuerungsinterventionen der Regionaldirektionen und die stringente Nachhaltung der mit den Agenturen vereinbarten Steuerungsmaßnahmen bewirken auf Agenturebene eine Reaktionspraxis, die teilweise zu erratischem Aktionismus tendiert.

- Der Anspruch der Zielsteuerung (management by objectives) mit der systematischen Trennung zwischen „WAS“ (Ziele) und „WIE“ (operative Umsetzung) wird in der Praxis der Zielsteuerung selbst in zweierlei Hinsicht unterlaufen: Durch Disaggregation der Ergebnisse bis auf kleine Einheiten (Zentrale bis auf Agenturebene, Regionaldirektionen bis auf Teamebene) und durch vorgreifende Analyse der operativen Prozessdaten und darauf bezogene Steuerungsinterventionen seitens der Regionaldirektionen.
- Die Datenbasis der Planung und Steuerung wurde einerseits durch das Datenqualitätsmanagement, andererseits durch die biografischen Kundendaten auf ein neues qualitatives Niveau gebracht. Die Kundendaten sind jedoch aus systematischen Gründen instabil und erschweren dadurch Planung und Controllingprozesse.
- Die intensive und regelmäßige Beschäftigung mit Zahlen und der damit verbundene Aufwand haben zu einer ganzen Reihe von kleineren und größeren Innovationen geführt, die von einer Agentur oder Regionaldirektion ausgehend sehr schnell ihre Verbreitung fanden. Dies betrifft Instrumente des Controlling und der Steuerung.
- Das Maßnahmespektrum der durch Steuerungsinterventionen ausgelösten Reaktionen der Agenturen ist dagegen nach wie vor sehr begrenzt und konzentriert sich zur Hauptsache auf Verbesserung der Datenqualität (Überprüfung von Abmeldegründen), Kundenkontaktdichte und Absolventenmanagement auf Arbeitnehmerseite, Akquisitions- und Vertriebsaktionen auf Arbeitgeberseite.

Ein Teil der dargestellten Befunde wird darauf zurückgeführt, dass für Ziele (Wirkungen) und Maßnahmen/Aktivitäten (Ursachen) kein schlüssiges Wirkungsmodell vorliege. Controlling versucht Stellhebel zu identifizieren, die einzeln oder kombiniert erwünschte Wirkungen haben dürften. Das basiert zwar nicht einfach auf Vermutungen, aber auch nicht auf gesichertem Wissen. In der Folge der ständigen Suche nach Zusammenhängen und nach Anhaltspunkten für die Erklärung auftretender Abweichungen von Vergleichswerten und unter dem Erklärungsdruck gegenüber der nächst höheren Organisationsebene generieren die operativen Geschäftsbereiche der Agenturen und Regionaldirektionen mit Unterstützung der Controller immer neue Auswertungsschemata und Kennzahlen.

5.3.1 Neue Führungsorganisation – Dezentralisierung oder „regionale Zentralisierung“?

Grundsätzlich findet die neue Führungsorganisation seitens der Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen eine positive Resonanz. Im Einzelnen differieren ihre Einschätzungen und Bewertungen.

Die dreiköpfige Geschäftsführung der Agenturen wird nach deren Selbstverständnis unterschiedlich praktiziert, wenngleich die funktionale Aufgabenteilung eindeutig geregelt ist. Es sind Agenturen anzutreffen, in denen die Geschäftsführung als kollegiales Gremium verstanden wird, in dem zwar jeder seinen eigenen Verantwortungsbereich wahrnimmt, dennoch aber keine „einsamen Entscheidungen“ getroffen werden, die von einiger Reichweite sind. In

anderen dagegen wird noch ein eher „direktoriales“ Modell praktiziert. Ein Engpass zeichnet sich nach Einschätzung von Führungskräften in Agenturen in der Position des Geschäftsführers Operativ ab, der nun für die gesamte Breite des Fach- und Dienstleistungsspektrums einer Agentur zuständig ist. Insbesondere in größeren Agenturen erweise es sich, dass die Grenzen zur fachlichen und kapazitätsmäßigen Überforderung schnell überschritten sind.

Durchgängig wird begrüßt, dass mit den kleineren Führungsspannen insbesondere auf der unteren Ebene der Teamleiter mit einem fachlich homogenen Zuständigkeitsbereich eine bessere Führungs- und Fachbetreuung eingetreten sei. Eingeschränkt wird dies in einer Reihe von Agenturen, wo auf Grund des Unterschreitens kritischer Größen einem Teamleiter nun wieder zwei verschiedenartige Funktionseinheiten zugewiesen sind, zum Beispiel Empfang/Eingangszone und Arbeitnehmer-Leistung.

Mit der Matrixorganisation der Regionaldirektion sollen fachliche Spezialisierung (Programmbereiche) und hohe Steuerungskompetenz gegenüber den Agenturen durch enge Betreuungsspannen (Agenturberater) in Form der Führungsunterstützungsteams organisatorisch miteinander verzahnt werden. Die Grundidee als solche wird weithin akzeptiert, doch ist die Praxis aus Sicht von Geschäftsführungsmitgliedern der Regionaldirektionen, von Programm- wie von Agenturberatern nicht frei von Spannungen. Als Gründe werden einerseits die Inanspruchnahmen der Programmberater durch die Einführung der Reformelemente in den Agenturen genannt, andererseits treten immer wieder Differenzen in Kompetenzfragen zwischen Agenturberatern und Programmbereichen auf.⁹⁸ Matrix funktioniert daher nach Aussagen der Gesprächspartner in den Regionaldirektionen nur, „wenn man unendlich viel kommuniziert. Sehr viele Runden, um die Schnittstellen zu minimieren.“ (Führungskraft Regionaldirektion)

Praktisch waren die Führungsunterstützungsteams (FU-Teams) in der von Konzept und Organisationsplan vorgesehenen Form bislang nur beschränkt einsatzfähig. Agenturberater stellen einmütig fest, dass sie für ihre Steuerungsaktivitäten im Zusammenhang der Zielnachhaltung „ihrer“ Agenturen nur in geringem Umfang auf die ihnen fest zugeteilten Fachleute der Programmbereiche Arbeitnehmer, Arbeitgeber oder Leistung zugreifen konnten. Zum Teil waren Stellen vakant. Durchweg aber waren die entsprechenden Programmberater wiederholt über längere Zeitstrecken mit der Planung, Schulung und Nachbetreuung der Reformelemente Kundenzentrum, Handlungsprogramme, *VerBIS*, *Colibri* usw. in den Agenturen der Regionaldirektion beschäftigt.

In die Aufgabenstellung der drei neu eingerichteten Programmbereiche Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Leistung sind die ehemaligen, nach den rechtlichen Instrumentarien aufgestellten Fachreferate aufgegangen, wenngleich mit deutlich reduzierter Personalkapazität. Galt das frühere Landesarbeitsamt mit seinen ausgewiesenen Fachleuten im klassischen Vermittlungsreferat, Reha-Referat und Förderreferat und in den spezialisierten Leistungsreferaten der Leistungsabteilung und schließlich in der Berufsberatung als Anlaufstelle für Fachfragen aus den Agenturen, v.a. mit rechtlichem Hintergrund, so hat sich nun die Aufgabenstellung deutlich gewandelt. Auf beiden Seiten, Agenturen wie Regionaldirektionen, finden sich Stimmen, die den Wegfall der „bewährten Fachschiene“ bedauern. Andererseits wird darin auch eine Stärkung der Agenturen gesehen, nämlich „Dinge selber zu entscheiden und nicht immer zum Hörer zu greifen“ (Führungskraft Regionaldirektion). Die Änderung des Arbeitsschwerpunktes und der Arbeitsweise in den Programmbereichen wird als Übergang von der „Rechtsfachlichkeit“ zur „Prozessfachlichkeit“ beschrieben. Damit gehe auch eine sehr viel stärkere Hinwendung zu den operativen

⁹⁸ Dass dies auch mit dem Aufeinandertreffen von Ziel- und Programmsteuerung in der Aufgabenstruktur der Matrix zu tun hat, lässt sich aus den Ausführungen von Norden (2005) schließen.

sehr viel stärkere Hinwendung zu den operativen Prozessen der Agenturen einher. Um diese Kompetenz anzueignen, wurden in der Übergangsphase zum Teil mehrwöchige Praktikumsphasen auf vakanten Vermittlerstellen organisiert.

Die „neue Fachlichkeit“ sei überdies dringend geboten, um dem Beratungs- und Interventionsanspruch gegenüber den Agenturen gerecht zu werden, denn „die Stellschrauben, wo man Ziele beeinflussen kann, liegen in der Regel sehr tief in der fachlichen Durchdringung der Prozesse in den Agenturen“ (Führungskraft Regionaldirektion). Eine letztlich paradoxe Situation: Die Rechtsfachlichkeit in Fragen außerhalb der Tagesroutine einer Agenturfachkraft oder in den Umsetzungsfragen einer neuen Rechtsnorm wird von der Regionaldirektion nach ihrem neuen Aufgabenverständnis nicht mehr oder nur eingeschränkt vorgehalten. Die Prozessfachlichkeit, soweit sie über die Konzeptrealität hinausgeht, muss erst noch aus der Praxis der Agenturen angeeignet werden, um in den Steuerungsinteraktionen als kompetente Partner gegenüber diesen auftreten zu können.

Die Rolle der Agenturberater wird nach dem Eindruck, der in den Regionaldirektionen wie in den Agenturen gewonnen werden konnte, sehr unterschiedlich verstanden und wahrgenommen. Sie schwankt zwischen unterstützender Beratungs- und direkter Steuerungsfunktion. Entsprechend ist die Akzeptanz auf Agenturseite unterschiedlich ausgeprägt. Die Differenz in der Akzentsetzung der Rollengestaltung findet sich zwischen den Regionaldirektionen ebenso wie zwischen einzelnen Agenturberatern. Auch in der Rekrutierungspraxis legen die Regionaldirektionen unterschiedliche Maßstäbe an. Wird in einer Regionaldirektion betont, dass alle Agenturberater „direktorabel“ seien und somit „auf Augenhöhe“ zu den Vorsitzenden der Agenturgeschäftsleitung stünden, so wird in anderen eher auf Fachleute und Praktiker aus den mittleren Ebenen gesetzt.

In der Praxis zeigt sich, dass in der Rolle der Agenturberater ein Konfliktpotenzial angelegt ist, das grundsätzlich auf die widersprüchliche Bestimmung der Agenturen und der Geschäftsverantwortung der örtlichen Geschäftsführungen zurückzuführen ist.

Sind die Agenturen nun als Einheiten zu begreifen, denen die verantwortliche Gestaltung lokaler Arbeitsmarktpolitik und die Verantwortung für die Erbringung qualifizierter Dienstleistungen obliegt, oder sind sie ausführende Filialen der Regionaldirektion? Für beides finden sich prominente Aussagen in unterschiedlichen Kontexten. In der Praxis konstatieren Geschäftsführer von Agenturen vielfach, dass sich der im neuen Führungsmodell verankerte Anspruch der Geschäftsverantwortung gegenüber dem Interventionsanspruch der Regionaldirektionen kaum aufrechterhalten ließe. Die zwischen Regionaldirektion und Agenturen geteilte Ergebnisverantwortung schafft ein strukturelles Dilemma: Setzt die Verantwortlichkeit der örtlichen Geschäftsführungen im Verständnis einer Zielsteuerung einen entsprechenden Handlungs- und Entscheidungsspielraum voraus (was dem Agenturberater die Beratungsrolle zuwiese), so leitet sich aus der nur mittelbar, über die Leistungsbeiträge der Agenturen herstellbaren Erfolgsverantwortung der Regionaldirektionen ein tendenziell interventionistisches Steuerungsverständnis ab (woraus die direktiven Elemente in der Rolle des Agenturberaters begründet werden).

Ein weithin durchgängiger Tenor der Einschätzungen zur neuen Machtbalance zwischen den Organisationsebenen geht dahin, dass der Aufhebung des früheren Weisungsregimes mit seiner Flut von Erlassen aus Zentrale und Regionaldirektion nun keineswegs eine Stärkung der geschäftspolitischen und operativen Handlungsspielräume der Agenturen folge. Wenn es denn eine Dezentralisierung gegeben habe, dann sei sie nicht bei den Agenturen, also am Ort der Leistungsproduktion, sondern bei den Regionaldirektionen zu verorten. Der Geschäftsführer einer Regionaldirektion charakterisiert die Reform denn auch als „regionale

Dezentralisierung“, aus der die Mittelinstanz gestärkt hervorgegangen sei. Was sich aus Sicht einer Regionaldirektion als „regionale Dezentralisierung“ darstellt, werten Vertreter der Agenturen als „regionale Zentralisierung“.

5.3.2 Zielsteuerung – wie weit geht der Gestaltungsspielraum der Agenturen?

Aus formaler Sicht liegt die Zuständigkeit für die Aufstellung ihres jährlichen Arbeitsmarktprogramms nach wie vor bei den Agenturen und die Konzeption des *wirkungsunterlegten Haushaltes* geht davon aus, dass die Agenturen ihre Integrationsziele beziffern und für das Budget der geförderten Integrationen einen Planungsvorschlag erstellen, der nach mehreren Abstimmungsprozessen schließlich in eine Zielvereinbarung mit der Regionaldirektion einmündet.

Zur Rahmensetzung des Planungsprozesses 2006 wird von der Führungskraft einer Regionaldirektion festgestellt: „Es gibt keine Vorgabe des Vorstandes, wie viele geförderte Integrationen er erwartet. Das ist eine Planung der Agenturen, mit Haushalt dezentral unterlegt. Der Haushalt der BA hat die Planungen der Agenturen aufgegriffen. Die Budgetplanung ist von unten nach oben aufgesetzt. Die Leistungsvorgabe des Vorstandes betrifft (lediglich) die Integrationen gesamt.“ In der Praxis wird der Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum der Agenturen jedoch durch Elemente der Steuerungssystematik und –praxis weitgehend eingeschränkt.

Zunächst lässt sich konstatieren, dass die Regionaldirektionen maßgeblich auf die Erstellung der Zielplanung und Budgetierung der Agenturen Einfluss nehmen. Dies erfolgt entweder in Dienstbesprechungen der Geschäftsführungen von Regionaldirektionen und Agenturen oder über die Tätigkeit der Agenturberater vor Ort in den Agenturen.

Aus der Geschäftsleitung einer Regionaldirektion wird die Planungspraxis so dargestellt: „Der Agenturberater ist bei der Planung der Agentur dabei. Wir setzen uns nur noch mit den Geschäftsführern (der Agenturen) zusammen, wenn der Agenturberater sagt, er hat da eine andere Meinung als die Geschäftsführung. Die Planungen der Agenturen sind auf diese Weise sehr nahe an der Regionaldirektion dran.“

Beide Seiten bekräftigen in zahlreichen Gesprächen, dass sich die Agenturberater, nach ersten Anfangs- und Findungsschwierigkeiten, durch ihre zunehmende Vertrautheit mit den Verhältnissen der ihnen zugewiesenen kleinen Zahl von Agenturen sehr wohl auch als Vertreter der Agenturbelange gegenüber der Leitung der Regionaldirektion verstehen. Dennoch bringt die Regionaldirektion in dem einen Falle eher konsensorientiert über die vermittelnde und vorbereitende Tätigkeit der Agenturberater, im anderen Falle eher direktiv ihre Zielvorstellungen in den Planungsprozess der Agenturen ein.

Eine Einschränkung der Planungs- und Entscheidungshoheit der Agenturen im *Eingliederungstitel*, der die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung enthält, ergibt sich dabei nicht nur durch die Präsenz der Regionaldirektion in der Planungsphase. Zu nennen sind auch im Steuerungssystem angelegte Restriktionen und Vorgaben, die die Leistungs politik und die arbeitsmarktpolitischen Optionen der Agenturen in engen Bahnen halten. Der Geschäftsführer einer Agentur stellt hierzu fest: „Wir haben in den Agenturen keinen Spielraum mehr. Wir sind vereinheitlicht in den Arbeitsprozessen. Die EGT-Verteilung ist zwar noch originäre Entscheidung der Agentur. Aber da wir wirkungsorientiert mit jedem Instrument eingebunden sind, gibt es da nicht mehr viel Freiheit.“ Der Gestaltungsrahmen wird eng gehalten durch die Leitlinien des Produkteinsatzes, durch die schematische Differenzierung der Leistungs politik nach Kundensegmenten, durch Regularien der Programmsteuerung im

Vermittlungsprozess und nicht zuletzt durch Hürden, die der zentralisierte Einkaufsprozess nicht nur für flexiblen und bedarfsgerechten Instrumenteneinsatz sondern auch in der Ausgestaltung von Kooperationsnetzwerken darstellt. Bei der Planung der *Integrationen gesamt*, der bislang zentralen Größe der Zielsteuerung, sehen sich die Agenturen durch das Planungsinstrument *Blauenstein* mit einem Erwartungswert konfrontiert, der auf Grundlage der Daten des regionalen Arbeitsmarktes ihr Leistungspotenzial an Integrationen ausweist, ohne dass dies im Einzelnen nachvollziehbar ist.

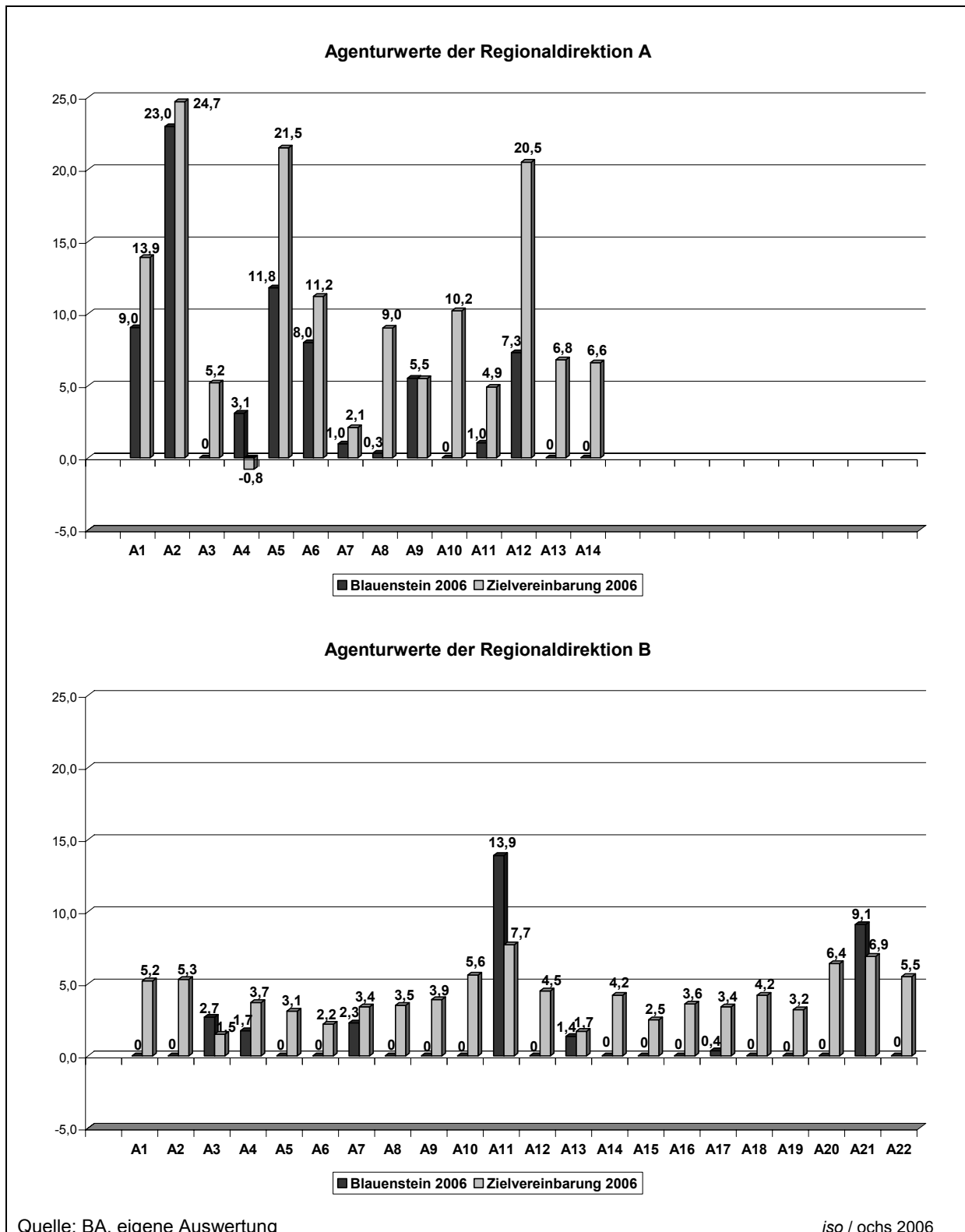
Der Grad mehr oder weniger direkter Einflussnahme auf Geschäftspolitik und operative Maßnahmen setzt sich im unterjährigen Zielnachhalteprozess fort. Ein Agenturleiter konstatiert hierzu: „Wir können frei entscheiden, wann wir uns auf Zielerreichungskurs bewegen.“ Die Auswertung der Management-Reports zur Zielerreichung und die Gespräche in den Regionaldirektionen zeigen jedoch, dass sich die Regionaldirektionen nicht auf die Betrachtung und Bewertung der Zielwerte einer Arbeitsagentur beschränken, sondern unabhängig von der Zielerreichung auch weit in unterlegte Steuerungs- und Analysekenzahlen einsteigen, wo in unterschiedlichen Betrachtungsebenen stets Abweichungen zu konstatieren sind. Diese wiederum sind Anlass, gegensteuernde Maßnahmen einzufordern und diese zum Teil vorzugeben. Die „Geduld“, die das Steuerungssystem hierbei an den Tag legt, das heißt wie schnell es auf Abweichungen in Unterwerten der Kennzahlenhierarchie reagiert, ist zwischen den Regionaldirektionen unterschiedlich ausgeprägt und führt zu einer entsprechenden Wahrnehmung von Kontrolldruck und Handlungsspielraum in den Agenturen.

5.3.3 Zahlenorientiert steuern – Anspruch und Realität

Insgesamt ist nach Einschätzung von Führungskräften der Agenturen der Ansatz grundsätzlich richtig, die unterschiedlichen Bedingungen regionaler Märkte in der Zielplanung zu berücksichtigen. Zweifel werden jedoch geäußert, inwieweit das Instrument *Blauenstein* hierzu eine taugliche Grundlage ist. So seien die makroökonomischen Daten zur Ermittlung des Potenzials einer Agentur an Integrationen zu grob, um daraus einen annähernd genauen Planungswert zu erhalten. In diesem Zusammenhang wird wiederholt auf Unplausibilitäten der *Blauenstein*werte beim Leistungsvergleich der Agenturen eines Vergleichstyps hingewiesen. Einige Agenturen, die bisher als „gute Agenturen“ angesehen wurden, weichen erheblich negativ vom Wert ihrer errechneten Leistungsfähigkeit ab, wogegen für einige „schwächere Agenturen“ das Umgekehrte gelte.

Weitere kritische Äußerungen zum derzeitigen Verfahren der Leistungsmessung der Agenturen und den daraus abgeleiteten Zielerwartungen betreffen die Aktualität der Datenbasis von *Blauenstein*. Die Berechnung des Leistungspotenzials basiert auf einer vergangenheitsorientierten Hochrechnung von Vorjahresdaten, wobei Einmaleffekte, die sich in den kleinräumigen Dimensionen eines Agenturbezirkes durchschlagend bemerkbar machen können, unberücksichtigt bleiben. Letztlich wird der mit *Blauenstein* einhergehende Anspruch einer Verwissenschaftlichung oder zumindest Versachlichung der differenzierten Einschätzung des Leistungspotenzials der Agenturen und der Zielplanung in Frage gestellt durch den nach Einschätzung von Führungskräften „gewillkürten“ linearen Aufschlag *Blauenstein plus*, der mit Effizienzgewinnen durch eingeführte Reformelemente begründet wird. Der Einwand lautet: Ein noch so effizientes System schaffe keine neuen Arbeitsplätze. Zumindest sei die gegenwärtige Ausrichtung der Handlungsprogramme im Vermittlungsprozess (noch) nicht auf die Zielstellung der Beschäftigungsförderung auf der Angebotsseite fokussiert.

Abbildung 5.11: Leistungspotenzial der Agenturen nach „Blauenstein“ und Steigerungsrate der Zielvereinbarung 2006 – Vergleich der Agenturwerte in zwei Regionaldirektionen⁹⁹



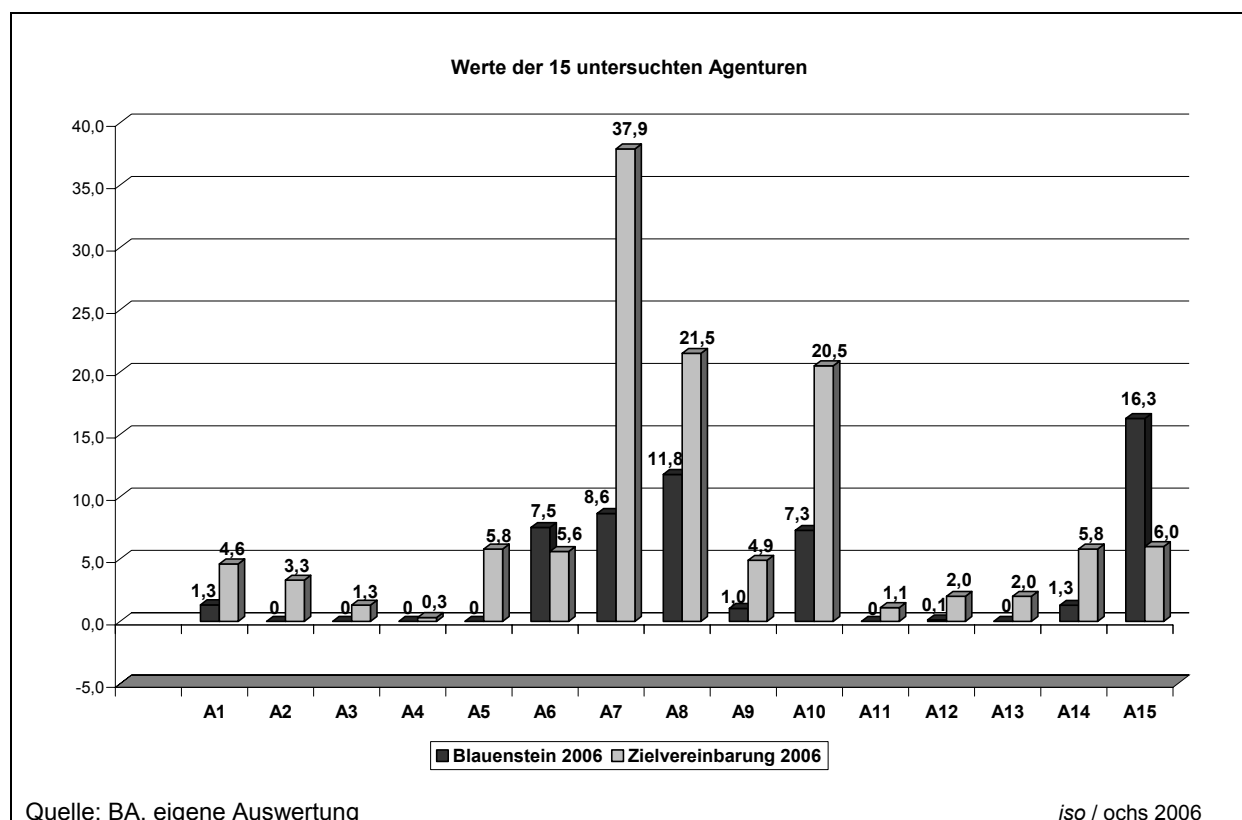
Eine Auswertung der Planungsdaten und -ergebnisse des Jahres 2006 zeigt, dass es zwischen Regionaldirektionen zum Teil erhebliche Unterschiede gibt, ob und in welchem Maße

⁹⁹ Agenturen mit einem negativen Steigerungspotenzial werden mit 0 % ausgewiesen.

das mit *Blauenstein* rechnerisch ermittelte Leistungspotenzial der Agenturen zur Grundlage der Zielvereinbarungen wurde. Dies kann im Vergleich von zwei der untersuchten Regionaldirektionen deutlich gemacht werden (vgl. Abbildung 5.11). Während in Regionaldirektion A mit Ausnahme einer Agentur zum Teil erheblich höhere Abschlüsse in den Zielvereinbarungen gegenüber dem rechnerisch ermittelten Leistungspotenzial vorzufinden sind, hat Regionaldirektion B bei zwei Agenturen mit einem hohen Blauensteinwert eine geringere Steigerungsrate vereinbart und liegt bei den übrigen Agenturen mit einer geringen Streuung über dem Blauensteinwert, wobei die Steigerungsrate in etwa in dem von der Zentrale vorgegeben Korridor des Effizienzaufschlages liegt.

Auch die Planwerte der Zielvereinbarungen, die zu Beginn des Jahres in den untersuchten 15 Agenturen abgeschlossen wurden, weichen in vier Fällen erheblich von den Berechnungen ihres Leistungspotenzials ab. In einem Fall wurde der Zielwert niedriger vereinbart (dort wurde auch nachdrücklich die Unplausibilität des im Vergleichstyp weit überdurchschnittlich hohen Blauensteinwertes beklagt), in drei Fällen höher. In einer Agentur liegt die Zielvereinbarung zur Steigerung der Integrationen mehr als 29 Prozentpunkte über dem ermittelten Wert ihres Leistungspotenzials (vgl. Abbildung 5.12).

Abbildung 5.12: Leistungspotenzial der Agenturen nach „Blauenstein“ und Steigerungsrate der Zielvereinbarung 2006 – Werte der untersuchten 15 Agenturen



Ein Erschwernis der Planung, wie sie allerorten von Führungskräften berichtet wird, liegt in der zum Teil unklaren Datenlage. Dies betrifft mehrere Aspekte. Zum einen wird darauf hingewiesen, dass die biografischen Kundendaten, die nun als Grundlage der Planung herangezogen werden, systembedingt instabil sind. Fortlaufende Aktualisierungen der zu einem nicht unerheblichen Teil verspätet eingehenden Statusänderungen werden rückwirkend zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens eingebucht, was dazu führt, dass die Daten (Kundenvolu-

men) eines Kalendermonats zunächst nur vorläufig sind und in den Folgemonaten mit jedem neuen Ladestand rückwirkend aktualisiert werden. In der Planungsphase eines Jahres, die im Spätsommer/Herbst beginnt, kann daher erst auf die bis dahin relativ stabilen Daten des Monats Mai Bezug genommen werden. Auch in der weiteren Zielnachhaltung werden Steuerungsmaßnahmen problematisch, wenn sie auf kleinere Einheiten gerichtet und kurzfristig angelegt sind. Denn die für eine Steuerungsperiode vom Controlling bereitgestellten Daten sind mit beträchtlichen Abweichungen stets unvollständige Daten.¹⁰⁰ Der Informationszugewinn, den die biografischen Kundendaten bieten, indem von der Stichtags- auf Volumenbetrachtung der Arbeitslosigkeit umgestellt wurde, muss mit einer Einbuße der Genauigkeit „am aktuellen Rand“ erkaufte werden. Das Maßnehmen einer Ergebnisentwicklung am Vorjahresmonat, eine bislang übliche Größe, ist nunmehr nur noch eingeschränkt praxistauglich.

Gravierend werden für die Zielplanung Abgrenzungsprobleme in der SGB III- und SGB II-Kundenzuordnung gesehen, die insbesondere im Bereich der Integrationen in Ausbildung und der Integrationen von Nicht-Leistungsempfängern auftreten. Ein weitere Problematik liegt nach Darstellung der Planungs Beteiligten darin, dass die Zielplanung für das Folgejahr auf einer Datenbasis vorgenommen wird, in der mehrere Monate der Arbeitsmarktentwicklung des Altjahres noch keine Berücksichtigung finden können. Die Spezifik der Planung kann hierbei zu einem paradoxen Effekt führen. Da das Plansoll der Integrationen des neuen Jahres zunächst als Veränderungsrate (auf der Basis des gleitenden Jahreswertes für den vergangenen Monat Mai) festgelegt und anschließend in absolute Zahlen umgerechnet wird, wird der Prozentwert der projektierten Veränderung bei einer abweichenden Arbeitsmarktentwicklung bis zum Jahresende sich anders darstellen als zum Zeitpunkt seiner frühen Planung. Entwickeln sich etwa bis zum Ende des alten Jahres die Integrationszahlen geringer als erwartet, so bleibt zwar das in absoluten Zahlen fixierte Plansoll des neuen Jahres bestehen, beinhaltet jedoch eine höhere Steigerungsrate als zunächst geplant. Dies bedeutet, dass die Agentur gemäß ihrer Planung relativ mehr Integrationen realisieren muss bei einem weniger aufnahmefähigen Markt und relativ weniger Integrationen bei Verbesserung der Marktsituation. Seitens der Gesprächspartner, die auf diese Problematik aufmerksam machten, wird der Vorschlag unterbreitet, die Planung der Zielgröße Integrationen zunächst als prozentuale Veränderung festzuhalten, und diese erst nach Abschluss des Altjahres in eine absolute Größe umzuwandeln.

Das Zusammenspiel all dieser Faktoren führt dazu, dass die Zielsteuerung bereits von ihrer Grundlage her, nämlich der Festlegung eines verbindlich anerkannten und gemeinsam vereinbarten Zielwertes, an Akzeptanz einbüßt.¹⁰¹

¹⁰⁰ Im je aktuellen Monat weisen die Daten nach Angabe eines Controllers erst ca. 80 % der tatsächlichen Integrationen aus.

¹⁰¹ Am Beispiel einer der untersuchten Agenturen lässt sich dies illustrieren: Blauenstein wies für sie, nachdem ihre Clusterzuordnung des Vergleichstyps gewechselt wurde, ein rechnerisches Potenzial an zusätzlichen Integrationen für das Jahr 2006 von 7,3 % aus. Mit dem „Reformzuschlag“, der die erwarteten Effizienzgewinne bereits realisierter Reformelemente abbilden soll, ergibt sich eine Steigerung von 8,1 % gegenüber dem Vorjahr. Die Regionaldirektion unterbreitete darüber hinaus zur Ergebnissteigerung das Angebot zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte, die nach Absprache zunächst „neben der Planung laufen“ sollten, dann aber doch mit weiteren 10 %-Punkten in den Zielwert eingingen. Die auf diese Weise mit 18,1 % geplante und in absoluten Zahlen festgeschriebene Steigerung der Integrationen war zum Beginn der Realisierungsperiode auf 20,5 % angewachsen, da die absolute Bezugsgröße zum Ende des Jahres 2005 geringer ausfiel als zum frühen Planungszeitpunkt erwartet. Im Monat März 2006 sah sich die Geschäftsführung der Agentur seitens der Regionaldirektion gedrängt, eine Zielvereinbarung über die Steigerung der Integrationen um ein Fünftel des Vorjahreswertes abzuschließen, die ausdrücklich als unrealistisch bewertet wurde. In jedem Monatsreport der Zielnachhaltung wird sie regelmäßig mit der Frage konfrontiert, warum die Planung nicht realisiert werden konnte, und ebenso regelmäßig verweist sie auf die unrealistische Zielstellung.

Für den Bereich der unterjährigen Zielnachhaltung wie auch für das Controlling der operativen Prozesse konstatieren Führungskräfte durchgängig, dass sie sich einer nicht mehr zu bewältigenden Fülle an Kennzahlen konfrontiert sehen.¹⁰² Dabei sei nach Aussage eines Controllers nicht die „Kennzahlenflut“ als solche das Problem, sondern „die latente Neigung der Steuerungsinstanzen, auf viele Kennzahlen zu schauen und Reaktionen einzufordern.“ Die Auseinandersetzung mit Zahlen, deren Auswertung und Deutung mache in der Gegenwart die Hauptanforderung der Führungsarbeit aus und binde in hohem Maße Arbeitskapazität.¹⁰³ Führungskräfte der Agenturen äußern sich hierzu kritisch: „Wir werden ganz schön zugeknallt. Dabei kann teilweise keiner, auch seitens der Regionaldirektion, erklären, wo die Zahlen herkommen. Vieles ist nicht nachvollziehbar.“ „Die Kiste (Computer) frisst meine Zeit. Ich würde lieber draußen sein.“

Eine Vielzahl von Aussagen deutet darauf hin, dass die Zahlenwelt der Steuerung eine Realität *sui generis* zu werden droht. Selbst von einem Experten im Bereich der Steuerung wird kritisch konstatiert: „Wir haben es inzwischen mit zwei Welten zu tun: Der virtuellen Welt der Zahlen und den Kundenprozessen vor Ort.“ Hinzu kommt nach Darstellung der Praktiker, dass unterhalb der Daten und Prozeduren der Zielsteuerung den prozessbezogenen Kennzahlen und Auswertungen zunehmende Bedeutung zukomme, zumal diese automatisch im Geschäftsprozess generierten Werte überwiegend wöchentlich ausgewiesen werden. So habe insbesondere die Prozesskennzahl zum Vermittlerzeitanteil in der Kundenberatung (PKZ 2) eine so dominante Rolle im Tagesgeschäft gewonnen, dass sie sich gleichsam verselbstständigt habe. In nahezu allen Vermittlergesprächen, die in der letzten Phase der Empirie geführt wurden, ist von ihr die Rede. Sie sei ständiges Thema in den Teambesprechungen. Eine Vermittlerin spitzt es in der Aussage zu: „Heute geht es immer um Zahlen. Ich frage mich, worüber haben wir früher gesprochen? Über Vermittlungen.“ Die Führungskraft einer Regionaldirektion bestätigt diese Wahrnehmung: „Das ist eine Entwicklung, die muss man schon mit Sorge betrachten. Es wird nicht mehr um die Sache diskutiert, sondern es geht nur noch um die Frage, wie können wir die PKZ erreichen.“ Das Anliegen des Controlling, „die Zahlen sind die Grundlage, um sich über inhaltliche Fragen zu verständigen“, trete dabei zunehmend in den Hintergrund.

5.3.4 Benchmarking – Wer ist gut, aber warum?

Vereinheitlichung der Strukturen und des Prozessdesigns in den Agenturen soll nach der Logik des Reformansatzes neben der besseren Steuerbarkeit der Organisation die Grundlage schaffen, *in diesen Strukturen* aufscheinende herausragende Leistungen zu identifizieren und zum Gegenstand des Organisationslernens zu machen. Mit den Vergleichstypen wurden zudem die regionalen Arbeitsmarktbedingungen als Umfeldfaktor der Agenturen standardisiert. Transparenz von Leistungs- und Prozessdaten sollen das Benchmarking der Agenturen ermöglichen. Die Daten aller Agenturen sind jeder Agentur über das Intranet der BA zugänglich.

Bei der Zielsteuerung wird konsequent der Vergleich der einzelnen Zielindikatoren bzw. Richtgrößen mit dem Durchschnittswert der Zielerreichung im Vergleichstyp hergestellt,

¹⁰² Ein Controllingexperte der Zentrale berichtet von 160 bis 180 Steuerungskennzahlen, die nach Absprache der Zentralbereiche nun um 50 % reduziert werden sollen. Aus dem dezentralen Controlling wird mitgeteilt, dass alleine aus der „Biodatenwelt“ bereits 340 Kennzahlen aufgerufen werden können.

¹⁰³ Aus einer Regionaldirektion wird berichtet, dass die monatliche Vorbereitung der Steuerungsgespräche etwa 25 Arbeitstage binde. Der Controller einer Arbeitsagentur kalkuliert monatlich drei bis vier Arbeitstage jeweils für sich selbst, für Geschäftsführer Finanzen und Geschäftsführer Operativ, Bereichsleiter und weitere punktuell befasste Fach- und Führungskräfte alleine für die Auswertungsprozeduren der Zielsteuerung.

wobei hierbei die *Bestperformer* identifiziert werden. Allerdings wird von Agenturseite kritisch angemerkt, dass solche Vergleiche wenig aussagekräftig seien, wenn die Basis der Ziele nicht bekannt sei, was auch zu sehr kritischen Einschätzungen der Prämierung der Agenturen mit überdurchschnittlichen Zielwerten führte. Im Zusammenhang mit der skeptischen Einschätzung zur Validität von *Blauenstein* bei der jährlichen Zielfindung wird darauf hingewiesen, dass es Agenturen schwerer falle, eine überdurchschnittliche Zielerreichung auszuweisen, wenn sie von einer hohen und ambitionierten Planungsbasis ausgingen. Insofern böten die überdurchschnittlichen Zielerreichungswerte anderer Agenturen wenig Anreiz, sich über deren Praxis kundig zu machen. Hinzu kommt, dass die Transparenz der Ergebnisse im Wesentlichen auf der Basis des Controlling erfolge und nicht über direkte Kommunikation und Austausch zwischen den Agenturen, die im Vergleichstyp zum Teil auch bundesweit gestreut sein können. Versuche, sich bei anderen über die Gründe guter Zahlenwerte zu erkundigen, könnten oftmals nicht beantwortet werden. Ein Agenturleiter gibt seine Erfahrung bei solchen Nachfragen mit den Worten wieder: „Könnt ihr erklären, weswegen ihr so gut seid? (Antwort:) Nein, können wir nicht.“

Unklar bleibt, ob hier kompetitive Vorteile nicht preisgegeben werden sollen, oder ob schlichtweg kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Aktivitäten und guten Zielwerten gesehen wird. In den Aussagen hierzu wird insbesondere auf Letzteres hingewiesen. Der Vorstellung, es gäbe ein stringentes Modell eines den Zielen zugeordneten Hebelbaumes, steht eine weitreichende Orientierungslosigkeit bei der Interpretation auffälliger Zahlenwerte entgegen. Bei der Beurteilung guter bzw. schlechter Ergebnisse spiele auch eine Rolle, dass trotz der relativen Homogenität der Agenturen eines Vergleichstyps immer auch Besonderheiten der regionalen Arbeitsmärkte, wie z.B. starkes Saisongeschäft bis hin zu singulären Ereignissen und Entwicklungen, auf die Zielerreichung der Integrationen einwirkten.

Mit dem Agenturberater der Regionaldirektionen hat die BA eine Instanz geschaffen, die Erfahrungen guter Praxis zwischen den Agenturen vermitteln soll. Sie können dies jedoch nur in der Betrachtung einer kleinen Zahl von Agenturen wahrnehmen, für die sie zuständig sind. Über ein enges Spektrum von eher traditionellen Lösungsansätzen hinaus ist in den Gesprächen mit Agenturen und Regionaldirektionen kein erkennbarer Innovationssprung erkennbar, der auf das Benchmarking zurückgeführt werden könnte.

5.3.5 Zielvereinbarung oder Zielvorgabe?

Die Einschätzungen, wie weit die BA inzwischen ihren Anspruch der Zielsteuerung realisieren konnte, sind geteilt. Auf der einen Seite finden sich Führungskräfte und Mitarbeiter, die bereits in den 90er Jahren bis 2002 eine Praxis von Zielvereinbarungen erfahren hatten, die nach ihren Darstellungen tatsächlich auch Vereinbarungscharakter hatten. Sie äußern sich in besonders kritischer Weise zur derzeitigen Praxis. Auf der anderen Seite wird nüchtern konstatiert, der Vorstand eines großen Wirtschaftsunternehmens lasse auch nicht zu, dass ihm das Mengengerüst seiner Produkte von unten her, also von den Betrieben, geplant werde.

Wie oben zum Planungsprozess dargestellt, differiert gegenwärtig der Charakter der aus den Zielplanungen resultierenden Zielvereinbarungen im Maße seiner mehr oder minder direktiven Vorgabe von Regionaldirektion zu Regionaldirektion. Der Zwang, für unrealistisch gehaltene Zielvereinbarungen abschließen zu müssen, sucht seinen Ausweg in Fußnoten, in denen Agenturleitungen ihre abweichende Auffassung zu Protokoll geben. In den Zielnachhaltengesprächen werden sie dennoch an den abgeschlossenen Werten gemessen.

Die Problematik wird dort, wo man sich kritisch damit auseinandersetzt, unter zweierlei Aspekten thematisiert: Zum einen wird die Frage aufgeworfen, welche Bedeutung eine zahlengetriebene Steuerung mit direktiven Vorgaben hat, wenn sie sich von den regionalen Marktgegebenheiten löst und nicht mehr von substanziellen Aktivitäten im Dienstleistungsprozess getragen wird. In diesem Zusammenhang wird auch die Aussagekraft eines Rechenmodells (*Blauenstein*), das der Makroökonomie entliehen ist, für kleinräumige Marktverhältnisse hinterfragt. Ebenso wird die Vermutung geäußert, dass überzogene Zielstellungen sich kaum realisieren ließen, es sei denn durch opportunistisches Verhalten und einen „geschmeidigen Umgang mit Zahlen“ oder mit „einfallreichen Arrangements“.

Zum anderen wird nachdrücklich kritisiert, dass das Engagement der Beteiligten durch unrealistische Zielvorgaben kaum gefördert und aktive Verantwortungsübernahme unterlaufen werde. Der Geschäftsführer einer Agentur: „Ich hatte mal die Vorstellung, dass da ein Prozess in Gang kommt, wo wir die Kraft haben, aktiv mitzuwirken. Ich habe es zweimal versucht. Jetzt nicht mehr. Es geht so nicht, wie wir erhofft haben. Die Regionaldirektion hat erkannt, dass sie die Ziele durchreichen muss. Es ist in Wirklichkeit kein Vereinbarungsprozess. Der Vorstand wollte eine bestimmte Marge haben, die haben wir unterschrieben. Ich habe noch eine Protokollnotiz durchgesetzt, in der die von uns als realistisch angesehene Zahl festgehalten wurde.“

In der Steuerungskonzeption ist bislang nicht vorgesehen, dass die zwischen den Organisationsebenen Zentrale – Regionaldirektion – Agentur abgeschlossenen Zielvereinbarungen auch auf der operative Ebene, mit den Teams der Agenturen, fortgeführt werden. In der Sprache der Reform-Charts ist vom „operativen Dialog“ die Rede. Tatsächlich ist es in den untersuchten Agenturen überwiegend Praxis, dass die Zielindikatoren auf die Teams „heruntergerechnet“ werden, also dass das Gesamtvolumen der Planstellung einer Agentur nach intern festgelegten Kriterien (Personalstärke, arbeitsmarktliche Kriterien, bisherige Ergebnisse) auf die Vermittlerteams aufgeteilt wird und die Zielerreichung in den monatlichen Controllingberichten fortgeschrieben wird. Lediglich in einer der Agenturen wurde (im Jahre 2005) bewusst darauf verzichtet mit der Begründung, dass es sich bei der mit der Regionaldirektion vereinbarten Zielmarge von Integrationen gefördert und ungefördert um das in der Gesamtverantwortung der Agentur zu erbringende Ergebnis handele, dessen Entwicklung weniger auf Teamebene als durch die steuernden Interventionen der Geschäftsleitung der Agentur, z.B. bei den ermessenslenkenden Weisungen für den Einsatz von Instrumenten zur Beschäftigungsförderung, zu beeinflussen sei.

In einer Reihe von Agenturen werden Zielvereinbarungen auch auf den weiteren Führungsebenen bis zu den Teamleitern getroffen. Zum Teil enthalten sie eine nicht zahlenmäßig spezifizierte Zielstellung, zum Teil sind die einzelnen Zielindikatoren quantitativ ausgewiesen. Im letzteren Fall wird von der Controllingseite aus verschiedenen Vergleichsbetrachtungen ein Soll-Wert ermittelt. Der Charakter der Zielvereinbarung entspricht auch in diesem Falle, wie auf den vorgelagerten Ebenen, eher einer Vorgabe, die in einem schriftlich festgehaltenen Zustimmungsakt seitens des Teamleiters ihre Bestätigung findet.

Für die Fachkräfte in den Vermittlungsteams stellen die geschäftspolitischen Zielgrößen mit ihrem Vorgabecharakter eine Realität dar, die zwar regelmäßig kommuniziert wird, aber doch eher außerhalb ihrer Arbeit liegt. Die Botschaft, die bislang bei ihnen angekommen ist und durch operativen Verbesserungsprozess wie durch Handlungsprogramme verstärkt wird, ist widersprüchlich. Einerseits stellt die Zielsteuerung auf Maximierung der Integrationen ab, andererseits sind sie nach der Maßgabe *Wirkung und Wirtschaftlichkeit* gehalten, strenge Erfolgsmaßstäbe beim Einsatz ihres integrationsfördernden Instrumentariums anzulegen.

5.3.6 Strategie und Steuerung – Wer folgt wem?

Das Jahr 2005 war nach der institutionellen Trennung der Rechtskreise gekennzeichnet durch einen erheblichen Rückgang der den Arbeitsagenturen im EGT noch verfügbaren Fördermittel für den Bereich des SGB III. Dieses ohnehin verringerte Budgetvolumen wurde jedoch von den Agenturen nicht ausgeschöpft. Als Begründung wird darauf verwiesen, dass zum Zeitpunkt der Planung des Haushaltes die Kundendifferenzierung, aus welcher der Förderbedarf abgeleitet wird, noch nicht vorgenommen worden sei. Andererseits erwies es sich, dass einem nicht unerheblichen Teil der im Laufe des Jahres 2005 so eingestuften *Beratungskunden Fördern* keine Fördermaßnahme zukam. Unter dem Kontrolldruck der neu hergestellten Transparenz scheinen daher Agenturen und Fachkräfte eher dazu zu neigen, die Regeln der *Produkteinsatzlogik* noch restriktiver anzuwenden, wie die Führungskraft einer Regionaldirektion mutmaßt: „Es hat sicher Vermittler gegeben, die sich gesagt haben, bevor ich das Geld in die Hand nehme und das geht dann schief und ich muss mich bei meinem Teamleiter oder Bereichsleiter rechtfertigen ... Die Sorge ist insgesamt, dass die Agenturen zu vorsichtig planen. Dass sie viel mehr hätten machen können, es aber nicht tun.“

In der Schlussphase der Empirie zu diesem Bericht konnten erste Einschätzungen von Experten und Führungskräften aufgenommen werden, die auf eine sich verschärfende Inkonsistenz zwischen neuer Geschäftspolitik des Vorstandes der BA und Steuerungspraxis verweisen.

Für 2006 wurde als neues geschäftspolitisches Ziel die Nachhaltigkeit der Integrationen aufgenommen (Indikator *Integration 2*). Diese wie auch die neue Zielstellung *Verkürzung der faktischen Dauer der Arbeitslosigkeit* können jedoch mangels verfügbarer Daten nicht geplant werden. Nach Auffassung von Geschäftsführungen sei es schwierig, dies den Führungs- und Fachkräften zu vermitteln. Das Steuerungsproblem mit den neuen Zielindikatoren wird jedoch nicht nur in der Datenverfügbarkeit gesehen, sondern liege grundsätzlich in der Unklarheit der Wirkungszusammenhänge: „Bei *Integration 2* und *faktische Dauer der Arbeitslosigkeit* stehen wir im Moment noch ganz am Anfang. Wir wissen noch nicht so richtig, mit welchen Wirkungszusammenhängen können wir diese eigentlich zielgerichtet steuern? Wir haben zwar Vermutungen wie frühzeitiger Instrumenteneinsatz usw., aber wenn wir uns die Größenordnung *Integration 2* anschauen, stellt sich die Frage: Können wir die wirklich steuern? Ich habe die Frage mit den Agenturen diskutiert. Und wenn wir es ganz ernsthaft betrachten, kommen wir zu dem Ergebnis, *Integration 2* findet statt oder findet nicht statt“ (Führungskraft Regionaldirektion). Die Gefahr, dass der Fokus der Vermittlungsarbeit in diesem Zusammenhang noch stärker auf gute Bewerber gerichtet werde, bei denen die Chance zu dauerhafter Beschäftigung größer ist, sei damit tendenziell angelegt.

Andererseits berge die ersatzweise Steuerung über *Integrationen 1* die Gefahr von Fehlansätzen. Dieser Indikator zielen ungeachtet der Integrationsqualität in erster Linie auf eine rein quantitative Maximierungsstrategie. So sei die Steigerung der Integrationen in den beiden letzten Jahren zu guten Teilen auf eine Beschleunigung des Umschlagprozesses zurückzuführen. Dies hänge zwar einerseits mit dem Einstellungsverhalten der Unternehmen zusammen, die zunehmend kurzfristige Arbeitsverhältnisse anböten. Andererseits habe jedoch auch „die nachdrückliche Einflussnahme auf Kundenverhalten, auf Perspektivänderung und dergleichen eher ein unstabiles Beschäftigungsverhältnis gefördert“ (Führungskraft Regionaldirektion). Auch nutzten die Vermittler jede sich bietende Gelegenheit, Arbeitslose in kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln. „Wir gehen teilweise ganz aktiv in das Feld der kurzfristigen Vermittlungsaktivitäten und produzieren über diesen Weg *Integrationen 1* und ich glaube, wir reduzieren damit ganz im Gegenteil zur Erwartung der Zentrale den

Anteil der *Integrationen 2*. Denn wir wollen auf jeden Fall die Chance bieten, auch vorübergehend für ein paar Monate einen Job aufzunehmen. Gerade im Bereich der kurzfristigen Beschäftigung kommen wir immer stärker in die Situation, dass wir durch unsere Dienstleistung dem Arbeitgeber Arbeitskräfte zur Verfügung stellen, wo er unter Umständen eher Überstunden laufen lässt“ (Führungskraft Regionaldirektion).

Insgesamt wird die Einschätzung wiedergegeben, dass die Gesamtzahl der *Integrationen 2* von so vielen externen Faktoren abhängig sei, dass die Messung des Anteils einer Agentur an dieser Kennzahl äußerst schwierig ausfalle. Kritisch hinterfragt wird weiterhin, ob die bisherige Förderpolitik mit dieser Neuausrichtung der Geschäftspolitik der BA noch vereinbar sei. Gilt bislang der Grundsatz, Fördermaßnahmen von sehr kurzer Dauer zu planen, um Integrationen zu beschleunigen, so wird inzwischen von der Führungskraft einer Regionaldirektion die Frage aufgeworfen, ob das Ziel der Nachhaltigkeit von Integrationen nicht eine andere Struktur von Fördermaßnahmen erfordere. Von anderer Seite wird die bisherige Vereinseitigung in der Betrachtung der fiskalischen Effekte allein auf der Ausgabenseite kritisiert. Mit der Aufnahme des Nachhaltigkeitszieles komme nun auch stärker die Einnahmenseite des Gesamthaushaltes der BA in den Blick (Experte Zentrale).

Die *Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit*, das *Volumen der Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld* und die *Übertritte in SGB II* sind drei Steuerungsgrößen, die nur schwer in eine Balance zu bringen seien, ohne dass Fehlsteuerungseffekte bei einer dieser Größen auftreten. Verstärkt werde dies, wenn das eng auf Wirtschaftlichkeit ausgelegte Kalkül von Produkteinsatzlogik und Handlungsprogrammen seine Wirkungsperspektive nur auf den SGB III-Bereich beschränke. In diesem Zusammenhang wird auf die Problematik des Aussteuerungsbetrages hingewiesen. Die Prämisse des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes der Beitragsgelder der Versicherungsgemeinschaft führe notgedrungen zu einer kurzfristigen Wirkungsbeurteilung, was rasche Beendigung der Arbeitslosigkeit durch schnelle Integration und *aus anderen Gründen* bedeute. Produkteinsatzlogik und Handlungsprogramme, beide für den Vermittlungsprozess wirkungsmächtige Steuerungselemente, seien hierauf ausgerichtet. Demgegenüber zielt *Integration 2* auf „Nachhaltigkeit, die wird im Handlungsprogramm und in der Produkteinsatzlogik nicht abgebildet“ (Führungskraft Regionaldirektion).

In dieser Weise finden sich auch Aussagen aus der Zentrale der BA, wonach der wirkungsorientierte Steuerungsansatz noch nicht der neuen geschäftspolitischen Ausrichtung auf Nachhaltigkeit und auf Volumeneffekte der Arbeitslosigkeit nachkomme. Dieser Auffassung nach ist der einzige Erfolgsindikator, mit dem der Erfolg der Arbeitsmarktpolitik der BA sich nachhaltig im Gesamthaushalt niederschlagen könne, das Volumen der nicht ausgeschöpften Leistungsansprüche SGB III bei Abgang. Denn der Volumeneffekt der Integration des potenziellen Langzeitarbeitslosen gegenüber der verkürzten Integration eines Marktkunden könne je nach Fall den 20- bis 30-fachen Effekt ausmachen. Gegenüber einer weiter methodisch verfeinerten Entscheidungslogik für Fördermaßnahmen, wie sie gegenwärtig vom Zentralbereich Produkte und Programme betrieben werde, sei dies „im Wesentlichen durch Förderung der Mobilität und durch soziale Ermöglichung der Arbeitsaufnahme“ (Experte Zentrale) zu erreichen. Dies bedeute eine Fokussierung des Vermittlungsgeschäftes auf „mittelschwere Integrationsrisiken“. Damit würde auch dem gesetzlichen Auftrag der Zielgruppenintegration wieder stärker Rechnung getragen. „Menschen mit Migrationshintergrund, Berufsrückkehrerinnen, Ältere, also die Personengruppen, die schwer wieder zu integrieren sind, wenn die aus der Beschäftigung rauskommen, sind das die klassischen Fälle, die uns richtig lange weh tun.“ (Experte Zentrale) Der Vorstandsbeschluss zu den geschäftspolitischen Zielen 2006 weist bereits in diese Richtung. Die Anpassung der Ziel- und der operativen Steuerung mit ihrer derzeitigen Maximierungsstrategie bei Integrationen

(Zielsteuerung) bzw. produktorientierter Wirkungslogik (Handlungsprogramme) stehe jedoch noch aus.

5.4 Der zahlengetriebene Dienstleister

Die BA hat mit den bisher vorliegenden Ergebnissen ihrer Reform einen großen Schritt nach vorne getan. Sie hat ihre Zentralstrukturen, ihre Führungsorganisation und ihr Steuerungssystem grundlegend umgebaut und damit ihre Kompetenz zu durchgängiger Organisationssteuerung unbestreitbar gesteigert. Wie bei einem derart komplexen und umfangreichen Reformvorhaben nicht anders zu erwarten und ohne die reformerische Organisationsleistung gering zu schätzen, folgt dieser allgemeinen Feststellung eine Reihe von Einschränkungen, die auf Anpassungs- und Veränderungsbedarf im Detail wie im Grundsätzlichen hinweisen. In diesem Sinne konstatieren wir in der gegenwärtigen Ausrichtung und Systematik der Organisationssteuerung

- ein neues Steuerungsproblem, indem die verdichteten Interaktionsroutinen der Steuerung in Verbindung mit einer überbordenden Kennzahlenflut zu einer abgehobenen Realität eigener Art zu werden drohen;
- ein Aktivierungs- und Innovationsproblem, das nicht zuletzt dem zentralistischen Steuerungsanspruch und seiner Tendenz zu Standardisierung und Vereinheitlichung und dem darauf ansetzenden Kontrolldruck geschuldet ist;
- ein Problem der Überdeterminierung der Steuerung durch die Gleichzeitigkeit von Ziel- und Wirkungssteuerung;
- ein Politik- und Strategieproblem, das auf ungeklärte Organisationszielbestimmung zurückzuführen ist.

5.4.1 Die „virtuelle Welt“ der neuen Steuerung

Der Grundtenor, dem man auf allen Ebenen der BA begegnet, zeigt einen Widerspruch auf: In einem Maße, wie es vordem nie der Fall war, ist das Tagesgeschäft der Führungskräfte durch die Beschäftigung mit der Messung des Erfolgs ihrer Arbeit geprägt. In hoher Regelmäßigkeit und Dichte sind die Zielwerte, Leistungs- und Prozessdaten, Analysen und Steuerungsüberlegungen Gegenstand von Besprechungen, Führungsrunden und Steuerungskreisen. Zugleich verstärkt sich der Eindruck, dass die Steuerungsroutinen in den Leerlauf zu geraten drohen und dass die Flut der Kennzahlen die gegenteilige Wirkung dessen erzeugt, was man sich von ihr verspricht: hohe Steuerungseffizienz durch mehr Transparenz und Auslösen wirksamer Interventionen im Geschäftsprozess. Zu viele Zahlen, zu viele Managementpapiere, zu hoher Aufwand in der Beschäftigung mit ihnen; zu kurze Feedbackschleifen, die nicht mit den deutlich längeren Wirkungsperioden korrespondieren, rufen die Gefahr hervor, dass die Steuerung in Selbstbeschäftigung und erratischen Aktivismus abgleitet.

Die BA hat eine neue Steuerung, aber es fehlt ihr noch an einer Steuerungskultur. Wird offiziell die notwendige Selbstbeschränkung der Zentralstrukturen postuliert, wenn es um die Beachtung der Verantwortungsräume und Systemgrenzen, um die Trennung von Zielbeobachtung und dezentraler Maßnahmenzuständigkeit in der Zielsteuerung geht, so wird ungeachtet dessen von oben bis in kleine Einheiten durchkontrolliert und mit einem zum Teil direktiven Beratungsanspruch in das Planungs- und Maßnahmenregime der Agenturen eingegriffen. Es finden sich Fälle, in denen Zielvorgaben mit teilweise unrealistischen Zielwerten als Zielvereinbarungen oktroyiert werden, ohne dass die für das Ergebnis in der

Verantwortung stehenden Geschäftsleitungen der Agenturen hierzu ihr Commitment geben können. In der Zielnachhaltung fehlen Toleranzgrenzen und Schwellenwerte, ab denen erst die Steuerungsintervention aus den Zentralstrukturen greifen sollte. Demgegenüber bewegt sich das Reaktionsspektrum der Agenturen in einem sehr engen Bereich eher traditioneller Maßnahmen: Absolventenmanagement, Kontrolle der Abmeldegründe, Kontaktdichte etc.

Der Versuch, eine Versachlichung der (Mikro-)Planungsprozesse auf der Grundlage eines der Makroökonomie entlehnten Rechenmodells zu erreichen, ist nur zum Teil gelungen. Es bestehen Zweifel an der Validität der nicht nachvollziehbaren Daten, an denen sich die Zielenerwartungen gegenüber den Agenturen ausrichten, zumal die Ergebnisse in einer Reihe von Fällen von geringer Plausibilität sind. Im Bereich der Planung und Budgetierung ihrer Fördermaßnahmen hat die BA ein System entwickelt, das zum ersten Mal eine wirkungsorientierte Ressourcenallokation erlaubt. Sie hat jedoch gleichzeitig restriktive Einsatzbedingungen verbindlich vorgegeben, welche die Agenturen und Fachkräfte zu einer zurückhaltenden Ressourcennutzung veranlassen, so dass paradoxerweise Spareffekte auftreten, die in diesem Maße geschäftspolitisch nicht erwünscht sind.

Die BA hat in der Konzeptionierung und Umsetzung ihres Steuerungssystems nicht nur nicht viel geleistet, sie hat auch zu viel des Guten getan, was die Fülle der Kennzahlen, die Prozessdichte und den Kontrolldruck betrifft. Zieht man die Programmsteuerung in den Kundenprozessen hinzu, dann wird deutlich, dass auch der Arbeitsprozess auf der Fachebene einer Überdeterminierung unterliegt, die wiederum über eine Vielzahl von Steuerungs- und Prozessparametern transparent gehalten und kontrolliert wird. Wenn das Gespräch nur noch über Zahlen geht, dann droht das Eigentliche, nämlich der inhaltliche und fachliche Fokus des Dienstleistungsprozesses, die Individualität eines jeden Beratungsfalles, wie auch die besonderen Handlungsanforderungen eines regionalen Marktes in den Hintergrund zu treten.

Verschärft wird dieses Problem durch die Tatsache, dass bislang im Zentrum der Planungen und Zielbetrachtung mit dem Indikator Integrationen eine Größe steht, die sich weitgehend dem direkten und unmittelbaren Einfluss der BA entzieht. In dem Maße jedoch, wie der zentrale Zielindikator nicht direkt aus dem Ergebnis des Geschäftsprozesses abgeleitet werden kann, droht die Steuerung in einen Leerlauf zu geraten. So wird denn von kritischen Stimmen bereits von einer „virtuellen Welt“ gesprochen, die sich von dem realen Kundenprozess abgehoben habe, die Beteiligten aber in hohem Maße beschäftige. Das in diesem Zusammenhang herangezogene Bild des Pendelausschlages bringt die Erwartung zum Ausdruck, dass die Zahlenorientierung auf ein vertretbares Maß zurückgeführt und der leibendigen Arbeit der Fachkräfte wieder ein größerer Stellenwert in der BA eingeräumt werde.

5.4.2 Der Zentralismus der neuen Steuerung

Wie viel Zentralismus braucht die BA, wie viel Freiraum brauchen ihre Arbeitsagenturen? Die alte BA wird als Behörde mit ausgeprägten hierarchischen und zentralistischen Zügen charakterisiert. Paradoxerweise hatten die früheren Arbeitsämter faktisch großen Gestaltungs- und Handlungsspielraum. Die neue BA beansprucht, mit ihrer funktionalen Führungsorganisation und ihrem Zielsteuerungssystem einen Beitrag zur Dezentralisierung geleistet zu haben. Paradoxerweise sehen die Arbeitsagenturen ihren Handlungs- und Entscheidungsspielraum eingeschränkt wie nie zuvor und sich auf den Status von Filialbetrieben zurückgestuft.

Die Befunde dieser Untersuchung zeigen, dass der Entscheidungsautonomie der Agenturen als Akteure im regionalen Arbeitsmarkt und ihren Handlungsoptionen im Dienstleistungspro-

zess durch das neue Steuerungssystem enge Grenzen gesetzt werden. Neben Agenturen, deren Geschäftsführung noch ein ausgesprochen „politisches“ Verständnis ihrer Aufgabe und Wirkungsmöglichkeiten im jeweiligen regionalen Arbeitsmarkt mit seinen institutionellen Strukturen erkennen ließ, sehen sich andere nurmehr als Außenstelle des Steuerungs- und Controllingsystems.

Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, dass die Reform- und Organisationsressourcen weitestgehend darauf gerichtet sind, die Prozesse der zahlengetriebenen Steuerung zur dominanten Agenda der Leitung einer Agentur zu machen, wogegen Strategien und Innovationen für erfolgreiches Wirken beim Einsatz der Ressourcen einer Arbeitsagentur in ihrem regionalen Arbeitsmarkt und damit die raum- und strukturorientierte dezentrale Geschäftspolitik kaum erkennbare Supports und Anreize erfahren.

Die Systemstrukturen der Steuerung haben die Agenturen in ihrer geschäftspolitischen Substanz gleichsam entmachtet. Das gilt für ihre Handlungskompetenz nach innen wie nach außen. Als wesentliches Moment muss neben der dominanten Rolle der Regionaldirektionen die durchgängige Standardisierung von Strukturen, Prozessen und Entscheidungsregeln gesehen werden, die mit der Steuerung einhergeht und als Voraussetzung eines durchgängigen Controlling gilt.

Auf diese Weise entsteht ein geschlossenes System, in dem nur das möglich ist, was möglich sein darf. Benchmarking, das nicht nur Entwicklungs- und Verbesserungsbedarf erkennen lassen, sondern auch Organisationslernen befördern soll, findet auf diese Weise in einem engen Korridor statt, dessen Grenzen durch die eingeführten Strukturen, Prozesse, Programme und Leistungsarten gesetzt sind. Abweichungen hiervon, die Ansatz einer Innovation und bedarfsgerechten Anpassung sein könnten, werden der Einheitlichkeit wegen durch das Organisations- und Prozesscontrolling klein gehalten, oder sie werden zurückgehalten und verborgen, um den darin liegenden kompetitiven Vorteil zu wahren oder der Gefahr zu entgehen, sie wieder zurücknehmen zu müssen.

Das Steuern einer auf Einheitlichkeit ausgelegten Struktur bringt einerseits Effizienzvorteile. Transparenz, wesentliche Voraussetzung zur Beherrschung einer derart großen Organisation, lässt sich leichter herstellen. Das Vordenken und Implementieren neuer Prozess- und Handlungselemente lässt sich angesichts der reduzierten Komplexität einfacher bewerkstelligen. Es schafft andererseits ein gravierendes Problem: Es mindert die Fähigkeit der Organisation zur selbststeuernden flexiblen Anpassung an Anforderungen ihres Umfeldes. Standardisierung vermindert Flexibilitätspotenziale, die ein Spielen mit Regeln und das Nutzen von Freiräumen beinhalten. Controlling wirkt hierbei nivellierend, wenn es mit einem zu starken Kontrolldruck der steuernden Instanzen einhergeht, wenn keine Verständigung über Abweichungskorridore und Toleranzschwellen stattfindet und wenn die Mittelinstanz unter dem Verantwortungs- und Rechtfertigungsdruck ihrer eigenen Zielerfüllung, die sie nur durch die Einzelbeiträge ihrer Agenturen realisieren kann, zu schnell auf Abweichungen reagiert und Reaktionen einfordert.

Die BA läuft mit ihrem Steuerungssystem, das als technokratische Variante eines neuen Zentralismus zu charakterisieren ist, in ein Risiko. Sie verkennt, dass die Ressource für dringend notwendige Innovationen nicht allein im Planungsapparat einer Zentrale verortet werden kann, sondern dass hierfür die Erfahrung und Kreativität ihrer Praktiker vor Ort aktiviert werden müssen.

Von Seiten der BA wird die Auffassung vertreten, dass die Gesamtreform unter dem gebotenen Zeitdruck und der Anforderung paralleler Einführung der einzelnen Reformelemente ohne ein hohes Maß an Einheitlichkeit nicht zu bewältigen gewesen wäre. Mit Abschluss der

Flächeneinführung im Jahre 2006 sollte nun für notwendige und innovative Differenzierungen Raum gegeben werden.

5.4.3 Das Vertrauensproblem der neuen Steuerung

Die alte Steuerung wird im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch als Inputsteuerung und im Hinblick auf die Art des Ressourceneinsatzes als prozessorientierte Detailsteuerung oder Konditionalsteuerung bezeichnet und kritisiert. Die neue Steuerung ist *ihrem Anspruch nach* eine Zielsteuerung, mit der die Zentrale gleichsam „auf Abstand“ ihre Agenturen über Zielvereinbarungen steuert und die Geschäftsverantwortung für den Prozess der Realisierung dieser Ziele den Agenturen zuweist. Diesem Steuerungsprinzip liegt ein Organisationsverständnis zu Grunde, das ein neues Verhältnis zwischen den Beteiligten begründet. An die Stelle von hierarchischer Über- und Unterordnung, Konzentration der Ergebnis- und Handlungsverantwortung in der Organisationsspitze und jederzeitigen Eingriffsrechten tritt die Ausdifferenzierung von Verantwortungsfeldern. Strategiebildung und Zielbestimmung (WAS erreicht werden soll) obliegen der Organisationsspitze, die Umsetzung im operativen Geschäft (WIE die Ziele erreicht werden) obliegt im vorgegebenen Rahmen den „Produktionseinheiten“. Der Kontrakt ist das Medium, über das die Verbindlichkeit des beiderseitigen Leistungsbeitrages hergestellt wird.

In der *formalen* Ausgestaltung ihrer Führungsorganisation entspricht die BA diesem Ansatz. Sie hat das behördenförmige Durchgriffsregime der alten Referatestruktur aufgelöst. Sie hat sich in der Aufgabenstellung ihrer Zentrale auf Strategie und Zielbildung, Produkt- und Programmentwicklung und -betreuung zurückgezogen. Sie hat ihre Mittelinstanz von der zwischengeschalteten *Fachaufsicht* in *Führungsunterstützung* umgewandelt. Und sie hat mit der funktional gegliederten *Geschäftsführung* Kompetenz und Potenzial für die Leitung der Geschäftsprozesse vor Ort deutlich gestärkt. Mit der Festlegung ihrer Ergebniszielindikatoren, Zielvereinbarungen zwischen den Organisationsebenen und festen Routinen der Steuerungsinteraktionen in der Zielnachhaltung hat sie die schon in früheren Jahren angelegte Zielsteuerung konsequent weiter entwickelt.

Der Übergang zum *management by objectives* ist in der BA vollzogen, wird aber zugleich wieder in Frage gestellt. Das Prinzip des Steuerns „auf Abstand“ durch Ziele und Kontrakte wird nicht konsequent durchgehalten. Es lassen sich zwei Entwicklungen konstatieren, die zum Anspruch und zur Systematik einer Zielsteuerung gegenläufig oder zumindest in großer Spannung stehen: das zu eng angelegte Kontroll- und Interventionsregime in der Zielsteuerung selbst und eine zusätzlich parallel aufgesetzte Wirkungssteuerung. Auf die Kontroll- und Interventionspraxis in der Umsetzung der Zielsteuerung wurde in den beiden vorherigen Abschnitten eingegangen.

Mit den Handlungsprogrammen im Vermittlungsprozess hat die BA im zeitlichen Nachgang zur Zielsteuerung (und aus einem anderen Zuständigkeitsbereich in der Zentrale der BA) eine Wirkungssteuerung implementiert, die unmittelbar am operativen Prozess selbst ansetzt. Mit ihrer zum Teil ausgeprägten Überdetaillierung werden Handlungsroutinen und Entscheidungsregeln festgelegt, denen eine bestimmte Wirkungslogik unterlegt ist. Aus Sicht der betroffenen Fachkräfte wird dieses neue und mit Nachdruck eingeführte Prozessregime nicht nur wegen seiner starken Einschränkung des Handlungs- und Entscheidungsspielraumes zum Teil stark kritisiert (Vermittlungsfachkräfte mit längerer Berufspraxis). Auch wird die Angemessenheit des „mechanistischen“ Ansatzes der Programmsteuerung im Hinblick auf eine kundenorientierte Dienstleistungsbeziehung in Frage gestellt. Unter steuerungssystematischen Gesichtspunkten thematisiert diese Kritik den

matischen Gesichtspunkten thematisiert diese Kritik den Konditionalcharakter der Wirkungssteuerung in ihrer eingeführten Form.

Es wird erkennbar, dass die Anforderungen von Ziel- und Wirkungssteuerung nicht widerspruchsfrei und friktionslos sind. Die Wirkungssteuerung in ihrer Form als Programmsteuerung legt auf der Grundlage der Kategorisierung der Kunden für die so definierten Bedarfsmfälle Interventionsrichtung und -art, Handlungsabläufe und Leistungen fest. Sie fixiert dadurch in engen Grenzen das WIE des Arbeits- und Leistungsprozesses. Die Zielsteuerung dagegen ist auf ein qua Vereinbarung festgelegtes Mengenergebnis ausgerichtet. Indem sie die Verbindlichkeit am Ergebnisziel (WAS) festmacht, öffnet sie den Handlungsspielraum bei seiner Realisierung. Laufen jedoch beide Steuerungssysteme parallel, so kommt es zu einer Überdeterminierung, bei der tendenziell die Wirkungssteuerung die Zielsteuerung überlagert, weil sie enger mit den realen Prozessen verkoppelt ist.

Zielsteuerung kann und soll eine höhere Flexibilität und Reagibilität der Organisation ermöglichen. Dies gilt in zweierlei Richtungen. Zum einen beansprucht sie nicht, dass die Spitze der Organisation alle operative Intelligenz in sich bündelt, sondern sie setzt auf die Kompetenz und Bereitschaft der ausführenden Ebene, das Richtige im vorgegebenen Rahmen und entsprechend der Anforderungen vor Ort zu tun, um die vereinbarten Ziele zu erreichen. Sie sichert sich hierbei durch ein intelligentes Controlling ab. Zum anderen hält sie ihren „Produktionsapparat“, indem er nicht auf ein enges Ausführungsregime fixiert ist, flexibel gegenüber Ziel- und Strategieentwicklungen. Die in den operativen Prozessen implementierte Wirkungssteuerung ist jedoch sperrig gegen neue strategische und geschäftspolitische Akzentsetzungen aus der Zentrale, wenn die Regularien der operativen Prozesse in Handlungsprogrammen festgeschrieben, die Fachkräfte in aufwändigen Schulungsprozessen in ihrer Anwendung qualifiziert wurden und überdies das operative Controlling auf diese Struktur ausgelegt ist.

Während eine Organisation, die über Ziele „auf Abstand“ steuert, ein hohes Maß an Vertrauen in die Fähigkeit und Bereitschaft ihrer Organisationsmitglieder investiert, die erforderlichen Leistungsbeiträge für die vereinbarten Ziele zu erbringen, so ist Wirkungssteuerung, wenn sie in Form der Programmsteuerung tendenziell als Konditionalsteuerung angelegt ist, eher Ausdruck eines mechanistischen Arbeits- und Wirkungsverständnisses, das auf Vollzug und Kontrolle gründet. Damit stellt sich für die BA nicht allein das Erfordernis, ihre beiden Steuerungssystematiken auf Passung zu bringen. Es ist vielmehr grundlegend zu klären, ob der nach wie vor vertretene Anspruch der Zielsteuerung zugleich eine in der Tendenz konditional ausgelegte Programmsteuerung verträgt, zumal beide Systeme ein unterschiedliches Anforderungs- und Qualifikationsprofil auf Seiten der Fachkräfte und operativen Führungskräfte erfordern. Die Koordination von Prozessen und Leistungsbeiträgen über Ziele und Pläne impliziert grundlegend eine andere Organisation als die Koordination über Programme und Ausführungsregeln. In diesem Sinne konstatieren auch Weber und Weise (2004, S.359) mit Bezug auf die BA-Reform, dass „in aller Regel die Organisation regelgebundener Leistungserstellung nicht auf die Bedingungen einer zielorientierten Steuerung passen (wird)“ und sie sehen den Beitrag des Controlling im Transformationsprozess einer öffentlichen Verwaltung unter anderem darin, „mit der ergebnisbezogenen Zielplanung das interne Steuerungsinstrument (aufzubauen), das geeignet ist, die konditionale Steuerung über Regelungen deutlich zurückzuführen, und das dezentrale Handlungsspielräume für das Management (ermöglicht), die effektivitäts- und effizienzsteigernd genutzt werden können“. Es stellt sich die Frage, warum diese Transformation bislang noch nicht vollzogen werden konnte.

Jedenfalls zeigen die festgestellten Friktionen in der gegenwärtigen Steuerungspraxis der BA und der latente Widerstand bei vielen Fach- und Führungskräften, dass es schlechterdings

nicht möglich ist, mit dem einem System „auf Abstand“ führen und steuern zu wollen und mit dem anderen diesen Abstand zugleich wieder aufzuheben. Wir haben es hier nicht nur mit einem Steuerungsproblem zu tun, sondern mit einer Herausforderung an die weitere Entwicklung der Organisationskultur. Letztlich geht es um die Herstellung einer neuen Balance von Kontrolle und Vertrauen innerhalb der Organisation.

5.4.4 Der Legitimationsbedarf der neuen Steuerung

Die zentrale Frage, die sich in Auseinandersetzung mit der gegenwärtigen Steuerung der BA aufdrängt, lautet: Welches ist die Organisationsleistung der BA, die sie zu erbringen hat und woran ihr Erfolg gemessen werden kann? Die Antwort auf diese Frage ist in der BA selbst wie in den an sie adressierten Erwartungen weitgehend unbestimmt oder zumindest kontrovers. Die BA hat zwar ihr Führungs- und Steuerungssystem in kurzer Zeit grundlegend umgebaut. Sie hat jedoch in der entscheidenden Frage, *wer* sie ist und *wozu* sie da ist, ihren Beratern und deren einzelwirtschaftlichem Organisationsverständnis breiten Raum gegeben, ohne ihre aus gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bestimmung ableitbaren Ziele und Organisationsleistungen zu klären.

So lässt sich in der Folge feststellen, dass implementierte Steuerungslogik und Steuerungssystematik einer Entwicklung von Organisationsrealität und Funktionsweise Vorschub leisten, deren kurzfristiger wirtschaftlicher Erfolg in Zeiten defizitärer Sozialversicherungssysteme Anerkennung verdient, andererseits jedoch in mehrfacher Hinsicht kritisch zu betrachten ist:

1.) Die Rationalität der zahlengetriebenen Steuerung und ihres Controlling- und Führungsapparates erweckt den Anschein einer neuen Sachlichkeit, die den politischen Ballast der alten BA über Bord geworfen hat. So folgen die Ausrichtung auf das Mengenziel Integrationen wie die Festlegung der Produkteinsatzlogik und die Handlungsprogramme einer Strategie, die im Sinne der neuen Versicherungslogik auf den einzelnen Schadens- und Risikofall ausgerichtet ist. Damit wurde faktisch der Rückzug vom arbeitsmarktlichen Auftrag eingeleitet und mit ihm die Notwendigkeit regionaler und struktureller Handlungserfordernisse und Politikdifferenzierungen ausgeblendet. Auch sind die bereits früh angelegten Strategietypen im Differenzierungsschema der Agenturen im Weiteren folgenlos geblieben. Eine systematische Strategiedifferenzierung entlang der großen Marktdisparitäten zwischen Ost und West, Nord und Süd ist nicht vorzufinden. Auf die zum Teil erheblichen Segmentungleichgewichte in der Verteilung der Arbeitslosenzuordnung auf Markt-, Beratungs- und Betreuungskunden in den regionalen Arbeitsmärkten hat sie noch keine Antwort in ihrem Steuerungskonzept gefunden. Die Problematik der Ziel- und Randgruppenarbeitslosigkeit und der Bodenbildung von Arbeitslosigkeit finden in Strategie und Steuerung keinen systematischen Platz, solange das Selbstverständnis einer effizienten „Matchingmaschine“ vorherrscht.

2.) Damit ist die andere Seite des politischen Ballastes angesprochen, den die BA – im Versicherungsbereich des SGB III – hinter sich zu lassen sucht: ihr gesamtgesellschaftlicher Auftrag als Organisation des öffentlichen sozialen Sicherungssystems und ihr Beitrag zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Auf kurze und schnelle Wirkung ausgelegte Förderpolitik und eine zunehmend restriktivere Förderpraxis lassen – zum Teil unerwartete – Haushaltseffekte im SGB III-Bereich entstehen. Doch gleichzeitig birgt diese Strategie ein Organisationsrisiko, denn die BA kann sich von ihrer Verantwortung für ihren „zweiten Unternehmensbereich“, die Arbeitslosen des SGB II, nicht frei machen. Die Antwort, die die BA bislang auf die Herausforderung der institutionellen Trennung der Rechtskreise SGB III und SGB II und auf den Aussteuerungsbetrag bei Übertritt von Arbeitslosen nach SGB II gefun-

den hat, folgt ihrer einzelwirtschaftlichen Logik. Auf dieser Grundlage stellt die restriktive Produkteinsatzlogik, die den Ressourceneinsatz an Wirkung innerhalb des SGB III-Bereichs bindet, eine rationale Antwort der Organisation auf die Änderung ihrer Rahmenbedingungen dar. Diese Ausrichtung steht jedoch in einem harten Spannungsverhältnis sowohl zum individuellen Unterstützungsbedarf ihrer Arbeitnehmerkunden als auch zu volkswirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und gesamtgesellschaftlichen Anforderungen. Auf Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA bis in die Führungsebenen bleibt diese Neuausrichtung nicht widerspruchsfrei und bricht sich an den Vorstellungen und Erwartungen eines „sozialen Auftrages“, den sie nach wie vor mit ihrer Tätigkeit und mit dem Auftrag der BA schlechthin verbinden.

3.) Die Geschäftspolitik des Vorstandes für das Jahr 2006 lässt eine erste Umorientierung erkennen. Mit der Aufnahme des Nachhaltigkeitsaspektes bei Integrationen und der Verkürzung der Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit, die den SGB II-Bereich einbezieht, hat die Zieldiskussion eine neue Akzentuierung erfahren, ohne dass dies bereits in der Steuerungspraxis dieses Jahres unmittelbar umgesetzt wird. Es ist die Finanzperspektive des Gesamthaushaltes der BA, die den Übergang von der Maximierungs- zu einer Qualitätsstrategie bei den Integrationen nahelegt. Aus dieser Sicht liegen die stärkeren Effekte für die BA nicht bei den marktgängigen Arbeitslosen, deren Integration bestenfalls beschleunigt werden kann, sondern bei denjenigen, bei den Risikofällen, die auf dem Weg in die Langzeitarbeitslosigkeit sind.¹⁰⁴ Mit der konsequenten Umsetzung dieser geschäftspolitischen Ausrichtung würde sich die BA wieder einer Zielgruppenorientierung zuwenden. Ihr Wirkungshorizont wäre wieder einer stärker arbeitsmarktpolitischen und auf Beschäftigungsförderung zielenden Perspektive zu öffnen. Dieser noch wenig stabilen Neuorientierung in der geschäftspolitischen Ausrichtung der Zielsteuerung stehen allerdings die inzwischen breit eingeführten Regeln und Handlungsrichtlinien der Programmsteuerung entgegen, die auf der Basis eines anderen Ziel- und Wirkungsverständnisses konzipiert worden sind. Zugleich wird auch deutlich, dass das Ziel der Nachhaltigkeit von Integrationen einer systemübergreifenden Strategie zwischen den beiden Rechtskreisen bedarf, womit die Frage nach der Überprüfung des Aussteuerungsbetrages bis hin zur Neuordnung der institutionellen Zuständigkeit für die Arbeitslosen des SGB III und SGB II gestellt ist.

Die Widersprüche zwischen Maximierung der Integrationszahlen und Nachhaltigkeit, zwischen Bestenvermittlung und Konzentration auf die „Risikofälle“ mit ihrem weit größeren Volumeneffekt von Arbeitslosigkeit und passiven Leistungen (Arbeitslosengeld), zwischen kurzen Bildungsmaßnahmen mit Effekten auf der Ausgabenseite und nachhaltiger Qualifizierung mit Effekten auf der Einnahmenseite der Arbeitslosenversicherung sind noch nicht bewältigt. Sie werden inzwischen jedoch deutlich thematisiert und sind Gegenstand zum Teil kontroverser Strategieüberlegungen. Als dringend geboten scheint hierbei, dass diese grundlegenden Fragen nicht alleine aus der Sicht der Organisationsrisiken und ihrer vorbeugenden Bewältigung thematisiert werden, sondern dass sie in einen öffentlichen Diskurs über Funktion und Ziele der BA als Organisation eines Zweiges der sozialen Sicherung gestellt und beantwortet werden.

¹⁰⁴ Dies bedeutet für den Versicherungsbereich des SGB III, dass das Anspruchsvolumen des Arbeitslosengeldes voll ausgeschöpft wird.

6. Die Infrastruktur des Dienstleistungsprozesses

Im Zentrum des organisatorischen Umbaus der BA steht die Einführung eines neuen Geschäftssystems in den 178 Agenturen. Das „Kundenzentrum der Zukunft“ unterlegt den Dienstleistungsprozess in der BA durch eine neue Organisationsform – es gilt als das Herzstück der Reform der Arbeitsverwaltung. In den folgenden Ausführungen wird der Frage nachzugehen sein, wie die neuen Strukturen und Abläufe der Dienstleistungsproduktion in den Agenturen angelegt worden sind. Dies betrifft vor allem die innere Differenzierung der Organisation und die Schnittstellen zwischen den funktionalen Einheiten. Mit Blick auf den Anspruch eines Modernen Dienstleisters lassen sich folgende Evaluationsfragen stellen:

- Gelingt es, mit dem Kundenzentrum der Zukunft eine verbesserte Dienstleistungsqualität zu realisieren?
- In welchem Verhältnis stehen die angestrebten Effizienzgewinne zur Dienstleistungsqualität in den Agenturen?
- Ist das neue Geschäftssystem hinreichend flexibel für regionale Anforderungen und Strategiedifferenzierungen?

Zur Bearbeitung dieser Fragen werden zunächst das Kundenzentrum und seine einzelnen Elemente in ihrer inneren Logik (Konzeptebene) sowie in ihrer praktischen Funktionalität aus der Perspektive der Akteure beschrieben. Ebenfalls werden die Arbeitsbedingungen und die Anforderungen an die Beschäftigten in den einzelnen Bereichen näher betrachtet. An die Darstellung der Funktionseinheiten schließt eine „quer“ liegende Betrachtung an, welche die Systematik und die wichtigsten Funktionsprinzipien des neuen Geschäftssystems, ihre Voraussetzungen und Begrenzungen analysiert.

6.1 Das Geschäftssystem „Kundenzentrum der Zukunft“ und seine Funktionseinheiten

Wichtige Eckpunkte für die Neugestaltung der Agenturen für Arbeit und ihrer Prozesse sind bereits im Jahre 2002 im Bericht der „Hartz-Kommission“ formuliert worden. Mit dem Konzept des „JobCenters“ schlug die Kommission ein Konzept der integrierten Organisation des Dienstleistungsprozesses für *alle* Erwerbsfähigen vor, das die Einbindung flankierender, von Dritten bereitgestellter Betreuungsleistungen und die Koordination der Eigen- und Fremdleistungen durch einen Fallmanager einschloss. Eine Kundensegmentierung auf Arbeitnehmerseite sollte nach Beratungs- und Betreuungsbedarf der Kunden erfolgen, auf Arbeitgeberseite wurde eine Segmentierung nach Stellenpotenzial und Betreuungsbedarf vorgeschlagen. Die von Nebenaufgaben und administrativen Anforderungen entlasteten Vermittler sollten sich auf den engeren Vermittlungs- und Beratungsprozess konzentrieren.

Fallmanager wie Vermittler und Sachbearbeiter für Geldleistungen sollten nach den Kommissionsvorschlägen in operativen Teams zusammengefasst und durch ein vorgeschaltetes Kundenbüro („Clearingstelle“) mit Aufgaben der Kundensteuerung unterstützt werden. Die Ergebnisverantwortung der Vermittler sollte durch individuelle Aktionsbudgets unterlegt werden, „um selbstständige Entscheidungen über geeignete Integrationsmaßnahmen zu treffen. Hierdurch wird eine gezielt an individuellen Hemmnissen des einzelnen Arbeitnehmers ausgerichtete Förderung möglich.“ (Kommission 2002, S.75) Die stark individualbedarfsorientierte, in nur geringem Maße vorgabengesteuerte Arbeitsweise der Vermittler sollte durch eine schrittweise Vereinfachung des Produktportfolios und durch eine ergebnisorientierte Zielsteuerung gestützt werden. Die nachfolgende Neugestaltung des Geschäftssys-

tems in den Agenturen folgt teilweise den Anforderungen, welche die Kommission für die neuen Agenturen für Arbeit formuliert hatte, findet aber andere Lösungen für den Organisationsaufbau und die Gestaltung des Vermittlungsprozesses.

Das Konzept *Kundenzentrum der Zukunft* wurde, ausgehend von den Eckpunkten der „Hartz-Kommission“, von einer Projektgruppe in Grundzügen konzipiert und im Juni 2003 dem Verwaltungsrat vorgelegt.¹⁰⁵ Im Rahmen einer Modellerprobung wurde das Kundenzentrum in der Pilotagentur Heilbronn erstmals eingeführt und nachfolgend bis Ende Mai 2004 in weiteren neun Modellagenturen einem Praxistest unterzogen¹⁰⁶. Mit Entscheidung des Verwaltungsrates vom 14. Juli 2004 wurde die Flächeneinführung des Kundenzentrums beschlossen, welche in neun Wellen umgesetzt und Ende des Jahres 2005 abgeschlossen wurde.

Mit dem Kundenzentrum werden die in Sparten gegliederte Organisation des alten Arbeitsamtes und das integrierte Team-Konzept des *Arbeitsamt 2000* abgelöst¹⁰⁷. Es stellt den Versuch dar, eine funktional gegliederte Organisationsform zu schaffen, die zum ersten Mal den Geschäftsprozess in seiner Gesamtheit nach Effizienz-, Führungs- und Steuerungsgesichtspunkten systematisch durchstrukturiert. Dem neuen Geschäftssystem liegen qua Konzeption fünf „Grundprinzipien“ zu Grunde:

- Verpflichtung der Agenturen auf ihre Kunden und „Auftraggeber“ (Beitragszahler, Steuerzahler) durch eine bestmögliche Dienstleistung und einen wirtschaftlichen und wirksamen Ressourceneinsatz;
- Fokussierung auf den Unterstützungsbedarf der verschiedenen Kundengruppen;
- Standardisierung des operativen Vorgehens durch Handlungsprogramme;
- Festlegung von Leistungsstandards in den Handlungsprogrammen mit dem Ziel der Aktivierung;
- Leistungstransparenz und Steuerung, um Wirkung und Wirtschaftlichkeit sicherzustellen.¹⁰⁸

Das Kernproblem der alten Agenturen wurde u.a. in ihrer manifesten Überlastung durch ungesteuerte Kundenströme, ineffiziente Prozessgestaltung sowie mangelnde Trennung von Standardtätigkeiten und spezialisierten Fachaufgaben gesehen.¹⁰⁹ An diesen Punkten setzt der Anspruch des Organisationsmodells Kundenzentrum an: Es sucht mit dem „Kundenportal“, mit gestaffelten Zugangsebenen, mit konsequenter Terminierung im Fachkräftebereich und mit der Ausgliederung der Telefonie eine Differenzierung und Steuerung der Kundenströme und eine Entlastung in den Kernbereichen Vermittlung/Beratung zu erreichen. Effizientere Prozesse in der Leistungsgewährung sollen weitere Ressourcen für die Kernbereiche freisetzen. Der Kundenservice soll durch eine bessere telefonische Erreichbarkeit, durch eine Verkürzung der Wartezeiten, durch größere Zeitfenster für ungestörte Beratung und durch einen schnellen Fallabschluss in der Anliegenbearbeitung verbessert werden. Die Entkoppelung von Vermittlung und Leistung, von Fachaufgaben und unterstützenden Tätigkeiten, von kundenbezogener Arbeit und Mengengeschäft in der Sachbearbeitung führen der Reformervartung gemäß zu Entlastungen und Skalenerträgen durch Spezialisierung.

¹⁰⁵ Vgl. BA-Beratungsunterlage 84/2003, Reform „BA-Die Agentur“, 26.06.2003.

¹⁰⁶ Vgl. BA-Beratungsunterlage 152/2004, Abschlussbericht zur Modellphase, 14.07.2004.

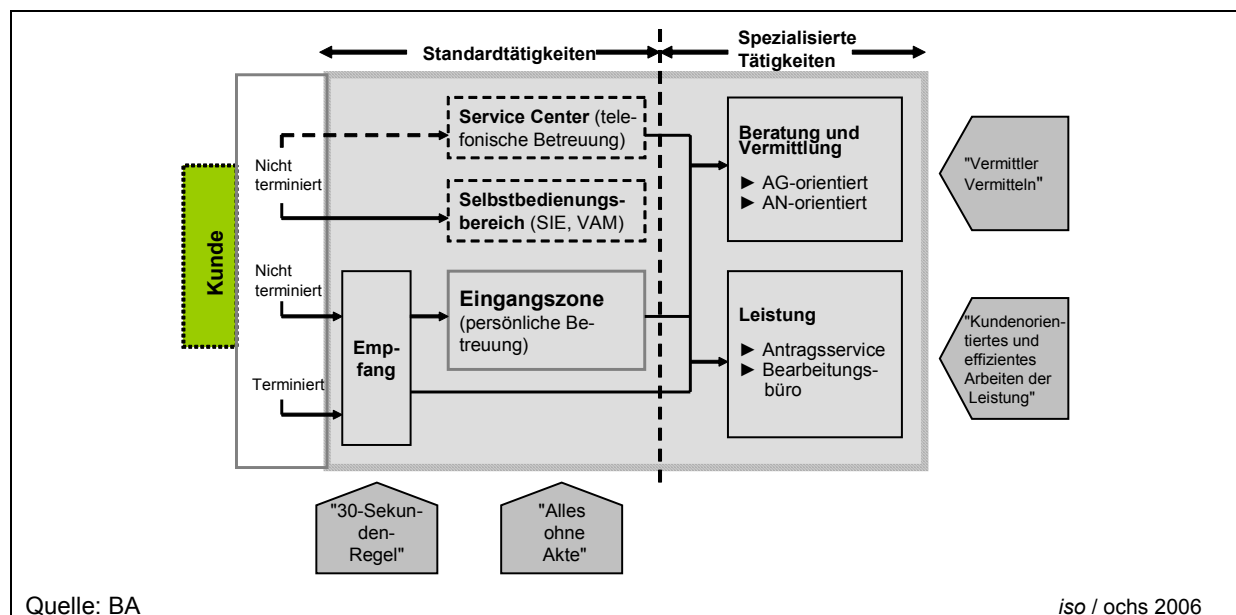
¹⁰⁷ Eine Beschreibung der vorangegangenen Organisationsmodelle findet sich im Anhang.

¹⁰⁸ Vgl. BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden Band 2. Kundenzentrum – Detaillierung des Konzeptes, Nürnberg, 21.6.2004, Seite 9.

¹⁰⁹ Vgl. BA-Beratungsunterlage 84/2003.

Dem Konzept des Kundenzentrums liegt sowohl eine Dienstleistungs- wie auch eine Effizienzperspektive zu Grunde: „Die Einführung der Kundenzentren erlaubt es der BA, zwei wesentliche Anforderungen in Einklang zu bringen: die bestmögliche Unterstützung ihrer Kunden und den wirkungsorientierten, wirtschaftlichen Einsatz der finanziellen Mittel.“¹¹⁰ Die Organisation des Kundenzentrums sowie seine Unterlegung durch eine informationstechnologische Infrastruktur werden als die „Hardware“ des neuen Geschäftssystems verstanden. Sie stehen im Mittelpunkt der Ausführungen in diesem Kapitel. Hingegen gelten Handlungsprogramme und Verfahrensregeln für die Vermittlung als „Software“ der Organisation, mit der die geschäftspolitischen Leitlinien und Ziele in einer bundesweit einheitlichen Systematik in operatives Handeln umgesetzt werden sollen.¹¹¹ Das Zusammenspiel all dieser Elemente stellt nach der Konzeptidee das neue Geschäftssystem der Agenturen dar.

Abbildung 6.1: Aufbau des Kundenzentrums der Agenturen für Arbeit



Wie oben bereits dargestellt (Kapitel 5), bildet die Geschäftseinheit einer Agentur die Aufbauorganisation des Kundenzentrums. Dem Reformkonzept nach sollten die Geschäftseinheiten einen regionalen Zuschnitt nach dem „Geschäftsstellenmodell“ erhalten, das heißt, sie sind jeweils für die Erstellung der Dienstleistung in einem kleinräumigen Ausschnitt des Agenturbezirks (Stadtteil; Teil eines Landkreises) operativ verantwortlich. Mit Aufteilung einer Agentur in Geschäftseinheiten versucht die BA, den Erfolg ihrer dezentralen Geschäftsstellen auch auf die Hauptagenturen zu übertragen.¹¹² Die einem Bereichsleiter unterstellten Geschäftseinheiten werden als Unternehmen in der Agentur mit eigener Ergebniszuschreibung betrachtet: „Jeder Bereichsleiter ist sein eigener Unternehmer.“¹¹³ Mit ihrem Zuschnitt

¹¹⁰ BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.2.

¹¹¹ Dieser Aspekt des Kundenzentrums ist Gegenstand der Analyse der Dienstleistungsqualität der BA in Kapitel 8.

¹¹² Vgl. BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.4. In der alten BA-Welt waren es oftmals die kleinen und größeren Geschäftsstellen in einem Agenturbezirk, die mit besseren Ergebnissen aufwarten konnten als die Einheiten ihrer Hauptagentur. Als Begründung wird die lebensweltliche Nähe der Geschäftsstellenmitarbeiter/-innen zu ihrer Kundschaft und damit eine stärkere Kundenbindung und Vertrauensbildung ebenso angeführt wie die Bildung kleinräumiger lokaler Netzwerke zwischen Geschäftsstelle und Akteuren des Umfeldes (Kommunalpolitik, Arbeitgeber, Bildungsträger) (vgl. Ochs 2005).

¹¹³ BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.200.

nach regionalen Kriterien könnten die Geschäftseinheiten auf diese Weise einen überschaubaren Dienstleistungsraum abdecken. Grundsätzlich wird für die ausgelagerten Geschäftsteilen der Agenturen, die das Dienstleistungsangebot der BA in der Fläche vorhalten, dieselbe Binnenstrukturierung wie in der Hauptagentur vorgesehen.

6.1.1 Der Eingangsbereich des Kundenzentrums (Empfang und Eingangszone)

Die Steuerung des im Zeitverlauf unsteten und von den Anliegen her sehr heterogenen Kundenstroms ist das organisatorische Kernproblem jeder Ablaufgestaltung einer Agentur. Im „Kundenportal“ des Kundenzentrums sind drei Zugangswege für die Kunden zur Agentur vorgesehen: Neben der persönlichen Vorsprache am Empfang und gegebenenfalls einer Weiterleitung in die Eingangszone der zuständigen Geschäftseinheit kann der Kunde über das Service Center (SC) telefonisch mit der BA Kontakt aufnehmen oder über den Virtuellen Arbeitsmarkt (VAM) auf elektronischem Wege Dienstleistungsangebote der Bundesagentur nutzen (vgl. Kapitel 7).

Im Folgenden werden die Konzeption des Empfangs und der Eingangszone sowie die Umsetzungserfahrungen in den untersuchten Agenturen dargestellt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beider Einheiten gehören einem gemeinsamen Team an und rotieren in der Regel zwischen den Arbeitsplätzen am Empfang und in der Eingangszone.

Der Empfang im Eingangsbereich der Agentur stellt den persönlichen Erstkontakt zum Kunden her und soll einen möglichst großen Anteil von Kurzanliegen innerhalb eines Zeitfensters von 30 Sekunden pro Anliegen abschließend bearbeiten. Zu den Aufgaben des Empfangs gehören vor allem die Identitätsprüfung und Klärung der Kundenanliegen, die Weiterleitung der Kunden mit Termin zu den entsprechenden Facheinheiten und der Kunden ohne Termin in die Eingangszone, darüber hinaus die Ausgabe von Vordrucken und Formularen und die Entgegennahme von Unterlagen, Veränderungsmitteilungen, Urlaubsanträgen und ähnlichem. In der Systematik des Kundenzentrums ist die Filterfunktion des Empfangs für die Kundensteuerung von zentraler Bedeutung, um „den nachgelagerten Einheiten den Rücken freizuhalten“.¹¹⁴ Der Empfang ist in der Regel als eine Kundentheke am Haupteingang der Agentur mit mehreren Arbeitsplätzen aufgebaut. Die Besetzung des Empfangs soll je nach Kundenaufkommen flexibel variiert werden können.

Vom Empfang werden Kunden ohne Termin über ein Kundensteuerungstool in den Wartebereich einer Eingangszone weiter geleitet. Das Kundensteuerungstool ist eine Programmwendung, welche den Namen des Kunden und die Anliegensart an die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Eingangszone weitergibt und dort einen namentlichen Aufruf des Kunden erlaubt.¹¹⁵ In der Eingangszone wird ein breites Spektrum der Anliegensbearbeitung wahrgenommen: Dort werden zum einen die Arbeitslos- oder Arbeitsuchendmeldungen einschließlich der Bewerberdatenaufnahme (BewA-Datensatz) bearbeitet. Zum anderen sollen hier alle vermittlungsbezogenen und leistungsrechtlichen Auskünfte erteilt werden, die ohne Akte möglich sind. Eine weitere wichtige Aufgabe ist die administrative Unterstützung der Fachkräfte in der Arbeitsvermittlung und der Berufsberatung: Dazu gehören die Bearbeitung von Veränderungsmitteilungen, die Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen, die Erstellung von Bescheinigungen für andere Behörden oder die Annahme und Bearbeitung von Anträgen auf

¹¹⁴ Ebenda, S.30 ff.

¹¹⁵ Zunächst wurde dieses Instrument in Form einer Microsoft-Outlook-Anwendung eingesetzt, welche seit Ende 2005 durch ein neues Programm ersetzt worden ist, das neben der Kundensteuerung eine genaue Dokumentation der Wartezeiten für jeden Kunden erlaubt.

Mobilitätsbeihilfen (UVB/Mobi).¹¹⁶ Nach einer internen Vorgabe (Prozesskennzahl 1) sollen 50 bis 70 % der Kundenanliegen fallabschließend in der Eingangszone bearbeitet werden.

Die Eingangszone wirkt als zweiter Filter nach dem Empfang für die nachgelagerten Fach-einheiten Vermittlung und Leistungsgewährung. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vergeben die Termine für die Bearbeitung des Arbeitslosengeld-Antrages im Antragservice sowie für das Erstgespräch bei der Vermittlungsfachkraft oder in der Berufsberatung. Zudem können sie die Kundenanliegen über „Tickets“ in Form agenturinterner E-Mails an die Bereiche Vermittlung und Leistung weiterleiten und dort weitere Bearbeitungsvorgänge veranlassen. In der Eingangszone sind Angestellte des früheren Mittleren Dienstes angesetzt, die im Organisationsmodell *Arbeitsamt 2000* im Kundenbüro sowie in der administrativen Unterstützung der A-Teams und der Fachkräfte der Berufsberatung tätig waren.¹¹⁷

Eingangszone und Empfang bilden das „Front Office“ der Agentur gegenüber dem ungesteuerten und diskontinuierlichen Kundenstrom. Hier werden die Kundenanliegen der Reihe nach und ohne Terminierung angenommen. Nach den Einschätzungen der Befragten in verschiedenen Funktionsbereichen des Kundenzentrums wird in der Eingangszone ein großer Teil der Kundenanliegen systematisch und mit hoher Kompetenz abgearbeitet. Nach Auskunft von Experten in der Zentrale lag der Anteil der in der Eingangszone abschließend bearbeiteten Anliegen im März 2006 innerhalb des Zielwertes von 50 bis 70 %. Insofern scheint das Konzept der Eingangszone seiner Servicefunktion für die Kunden wie auch seiner Filterfunktion für die nachgelagerten Fachabteilungen in der Praxis durchaus gerecht zu werden.

Die Kundensteuerung ist eine der besonderen Herausforderungen für die Organisation der Arbeitsabläufe und für den Personaleinsatz in der Eingangszone. Am Empfang kommt es, nicht selten in direkter Abhängigkeit von der Ankunft öffentlicher Verkehrsmittel, zu stoßartigem größeren Kundenandrang. In der Praxis wird dieser durch die kurzgetaktete Anliegensbearbeitung sowie durch einen bedarfsweise im Kundenstrom eingesetzten „Lotsen“, der eine schnelle Weiterleitung der Wartenden organisiert, bewältigt. Dagegen kann es in der Eingangszone, die zum Teil die zeitaufwändige Aufnahme der Kundendaten zu leisten hat, zu einem Rückstau kommen, welcher längere Wartezeiten für die Kunden mit sich bringt. Nach Expertenauskunft aus der Zentrale schwankt die durchschnittliche Wartezeit zwischen zehn und fünfzehn Minuten, allerdings mit einer großen Varianz, so dass vereinzelt wesentlich längere Wartezeiten möglich sind. In den untersuchten Agenturen waren insbesondere in der Anlaufphase des Kundenzentrums zu bestimmten Stoßzeiten zum Teil überfüllte Wartebereiche in den Eingangszonen festzustellen, allerdings scheint sich dieser Effekt mit der Stabilisierung der Arbeitsprozesse im Kundenzentrum zu relativieren. Die vorgesehenen Entlastungen der Agenturen durch eine verstärkte telefonische Bewerberdaten-Aufnahme im Service Center und durch die verstärkte Nutzung der Selbstinformations- und Selbstbedienungsmöglichkeiten des Virtuellen Arbeitsmarktes sind nicht in dem erwarteten Maße eingetreten. Nach Einschätzung vieler Fachkräfte in den Eingangszonen hält ein erheblicher Teil des Klientels der BA relativ beharrlich an der Praxis fest, seine Anliegen durch eine persönliche Vorsprache in den Agenturen klären zu wollen.

¹¹⁶ Vgl. BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.45 ff. UVB/Mobi kann optional dem Team Eingangszone oder dem Team Arbeitnehmer-Leistung zugewiesen werden.

¹¹⁷ Das A-Team im *Arbeitsamt 2000* setzte sich zusammen aus den Fachkräften der Vermittlung (Arbeitsvermittler, Arbeitsberater), der Leistung (Sachbearbeitung, Leistungsberater) sowie den Assistenz- und Bearbeitungskräften des Mittleren Dienstes.

In der Praxis der untersuchten Agenturen versuchten die Führungskräfte der Anforderung, mit dem variierenden Kundenstrom umzugehen, durch ein „atmendes System“ gerecht zu werden: Der Personaleinsatz wurde über die tägliche, wöchentliche oder zweiwöchentliche Rotation der Kräfte zwischen Empfang und Eingangszone flexibel gehandhabt. Bei nachlassendem Kundenandrang am Empfang (meist am späteren Vormittag) zogen sich ein oder zwei Kräfte in die Eingangszone zurück, um dort die Anliegensbearbeitung zu unterstützen. Analog dazu fanden sich Praxen, in denen das Dienstleistungsangebot am Empfang flexibel an den Kundenstrom angepasst wurde. So wurde die „30-Sekunden-Regel“ keinesfalls streng eingehalten, sondern in kundenschwächeren Zeiten wurden auch am Empfang komplexere Anliegen bearbeitet, um die Kolleginnen und Kollegen in der Eingangszone zu entlasten und dem jeweiligen Kunden weitere Wartezeiten zu ersparen. Um die Fallabschlussquote bei der großen thematischen Breite der Kundenanliegen zu erhöhen, waren einige der untersuchten Agenturen dazu übergegangen, in der Eingangszone spezialisierte Bearbeitungskräfte für die Berufsberatung von Jugendlichen oder für Rehabilitanden anzusetzen.

An der Schnittstelle zwischen Eingangszone und nachgelagerten Fachabteilungen wurde die im Konzept des Kundenzentrums angelegte strikte funktionale Trennung gelegentlich aus pragmatischen Gründen durchbrochen. So ließ sich die Praxis dokumentieren, dass Teamleitungen der Eingangszone bei Bedarf in der Leistungsgewährung kurzerhand die Kundenakte gezogen hatten, um das Anliegen noch in der Eingangszone zu klären. Diese Vorgehensweise wurde von den Akteuren durchweg mit einem ausgeprägten Verständnis von „Kundenorientierung“ so begründet, dass man dem Kunden einen zusätzlichen Agenturbesuch zu einem Extra-Termin ersparen wolle.¹¹⁸ Sie fiel besonders denjenigen Führungskräften leicht, die zusammengefassten Teams von Eingangszone und Arbeitnehmer-Leistung vorstanden¹¹⁹ oder in kleineren Geschäftsstellen mit „kurzen Wegen“ tätig waren.

Die im Kundenzentrum angelegte Systematik der zentralen Terminbewirtschaftung durch die Eingangszone (und das Service Center) ist aus dem Bereich der Berufsberatung für Jugendliche unter 25 Jahren deutlich kritisch bewertet worden: Der Erfolg der Beratung beruhe auf einer persönlichen Vertrauensbeziehung zwischen Berater/in und Klient/in. Vertretungsregelungen werden in der Regel bilateral zwischen den Fachkräften des U25-Teams abgesprochen, und auch die Jugendlichen sind meist mit dem Vertreter „ihrer“ Beraterin bekannt. Diese Vertrauensbeziehungen würden dadurch in Mitleidenschaft gezogen, dass die Jugendlichen in der Eingangszone nach den freien Terminfenstern des U25-Teams eingebucht werden, ohne dass auf das persönliche Verhältnis zwischen den Beratern und ihren Klientinnen und Klienten Rücksicht genommen werden könne. (Vgl. Kapitel 7)

Gestaltungspraxis und Arbeitsprozesse in der Eingangszone

Die fachlichen Anforderungen an die Arbeit in der Eingangszone sind, entsprechend der Varianz der Kundenanliegen, breit gefächert. Von den dort angesetzten Bearbeitungskräften ist jeweils zu prüfen, ob das Anliegen noch in der Eingangszone, also ohne Akte, bearbeitet werden kann, ob das Anliegen an die Leistungsgewährung weitergeleitet werden muss oder ob ein neuer Termin für den Kunden bei einer Fachkraft notwendig wird. Einige der befragten

¹¹⁸ In der Konzeption des Kundenzentrums ist zudem eine eigene Leistungsberatung, welche über die Anliegensbearbeitung im Antragservice hinausgeht, nicht vorgesehen.

¹¹⁹ Nach dem Einführungskonzept des Kundenzentrums kann in der Aufbauorganisation von Geschäftsstellen mit unterkritischen Personalgrößen (weniger als 10 Planstellen) das Team Eingangszone und das Team Arbeitnehmer-Leistung einem/einer Teamleiter/in zugeordnet werden (vgl. BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.256 ff.). In der Praxis wurde dies auch in mehreren der untersuchten Hauptagenturen in dieser Form praktiziert.

Beschäftigten in der Eingangszone empfanden die fachliche Breite der Anforderungen durchaus als positive Herausforderung, andere sahen sich durch diese Varianz häufig an den Grenzen ihrer fachlichen Kompetenz. Als durchweg unangenehme Situation wurde von vielen Bearbeitungskräften das Fehlen von spezialisierten kompetenten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern insbesondere bei komplexeren Leistungsfragen beklagt. Notfallregelungen sind nur für eng definierte dringende Anliegen vorgesehen (eine Vermittlungsfachkraft bzw. eine Fachkraft aus der Leistungsgewährung ist für Notfälle stets ansprechbar).

Die Besetzung der Eingangszone fand zu einem Zeitpunkt statt, als das Personal für das zuständige Service Center bereits abgestellt und die Leistungsteams gebildet waren. Die Eingangszonen waren nicht personell dimensioniert worden, sie bildeten gewissermaßen eine „Restgröße“ in der Planung der personellen Ausstattung für die Funktionseinheiten des Kundenzentrums. Aus Sicht der verantwortlichen Führungskräfte wie auch aus Sicht der Beschäftigten resultieren daraus ein quantitatives und ein qualitatives Problem: Der Kundenstrom sei trotz der Aufschaltung der Service Center wesentlich stärker als angenommen. Zudem stand für die Agenturen Ende 2005 ein zusätzlicher Personalabfluss in den SGB II-Bereich an, welcher in der Regel vor allem durch einen personellen Abbau in der Leistungsgewährung und in der Eingangszone umgesetzt worden ist. Zugleich mangelt es an *qualifiziertem* Personal für die Besetzung der Eingangszone. Eine Großzahl der ehemaligen, besser qualifizierten Bürosachbearbeiterinnen und -bearbeiter und der jüngeren, häufig als motivierter und flexibler eingeschätzten Leute waren in das Service Center gewechselt und standen in den Agenturen für die Eingangszone nicht mehr zur Verfügung. Vereinzelt hatten die Agenturen improvisatorische Anstrengungen unternommen, die Eingangszone durch eine zusätzliche erfahrene Fachkraft „aufzurüsten“.

Das Konzept des „Kundenzentrums“ sieht für die Eingangszonen offene Warte- und Arbeitsbereiche vor. Die konkrete räumliche Gestaltung dieser Bereiche variiert in den Agenturen mit ihren unterschiedlichen baulichen Voraussetzungen. In der Praxis der untersuchten Agenturen fanden sich unterschiedliche Lösungen: nicht voneinander abgeschirmte Schreibtische, durch halb hohe Stellwände abgetrennte Arbeitsbereiche oder abschließbare Einzelbüros, deren Stirnseite zum Flur durch eine Glaswand mit Tür abgetrennt ist. In baulichen Übergangsphasen wurden (auf Weisung des Expertenteams für die Einführung des Kundenzentrums) auch schlichtweg die Türen zu den Einzelbüros ausgehängt, um die Konzeptvorgaben zu erfüllen. Die Wartezonen für die Kunden waren in den untersuchten Agenturen teils durch eine Durchgangstür von den Großraumbüros abgegrenzt, teils ragten sie ohne Abschirmung in die Arbeitsbereiche der Eingangszone hinein. Die offene Gestaltung der Eingangszonen ist ein gezielt eingesetztes Element, um dem wartenden Kunden Einblick über die Abläufe zu geben. Dies ist unter dem Aspekt der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten, aber auch unter der Anforderung des Datenschutzes für die Kunden zu würdigen. Zum Teil wurde von den Befragten darauf hingewiesen, dass die räumliche Gestaltung der Eingangszone mit einer nur geringen Distanz zwischen den Einzelarbeitsplätzen aus ihrer Sicht keine hinreichende (akustische) Abschirmung gewährleiste. Grundsätzlich wird allen Kunden durch einen schriftlichen Hinweis in der Wartezone die Möglichkeit des Anmelde- und Bearbeitungsgesprächs in einem geschlossenen Raum („Diskretionszimmer“) angeboten. Diese Möglichkeiten werden nach Aussage der Mitarbeiter/innen aber nur selten in Anspruch genommen. Die Beschäftigten äußerten mit Blick auf ihre Arbeitsplatzgestaltung vielfach den Eindruck, „wie im Zoo“ (Mitarbeiterin Eingangszone) zu arbeiten, also während der Öffnungszeiten der Agentur unter ständiger Kundenbeobachtung zu stehen. Gerade in den völlig offenen, von der Wartezone nicht räumlich abgetrennten Großraumbüros sei eine ruhige Nachbearbeitung der Kundenanliegen nur bedingt möglich, weil häufig schon der nächste Kunde unaufgefordert auf den gerade frei gewordenen Platz drängt. Eine räumliche

Enge zwischen Wartebereich und Bearbeitungsplätzen der Eingangszone verschärft offensichtlich noch ein anderes Problem: Beschäftigte berichteten über ein Phänomen des „Aufschaukelns“ von Aggressionen, das heißt, ein verärgertes oder aggressives Verhalten von Kunden gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern übertrüge sich dann besonders schnell auf die Wartenden, wenn keine hinreichende akustische Abschirmung der Arbeitsplätze gewährleistet sei.

Die Arbeit in der Eingangszone ist durch die zeitgleiche Anforderung der Kundeninteraktion, der Anliegenbearbeitung, der Datenerfassung und durch administrative Aufgaben geprägt. Die technischen Voraussetzungen für diese synchron anfallenden Aufgaben waren aus Sicht der Beschäftigten zum Zeitpunkt der Erhebungen nur bedingt zufriedenstellend: Beispielsweise wurde beklagt, dass das Terminierungstool keine Kalenderübersicht der Vermittlungsfachkräfte erlaubt, sondern nur einzelne Terminfester anbietet. Nur mit großem Aufwand konnten dem Kunden alternativ wählbare Termine angeboten werden oder Termine in der Vermittlung und in der Leistungsgewährung so zusammengelegt werden, dass für den Kunden nur ein Besuch in der Agentur notwendig wird.

Des Weiteren ist die Arbeit in der Eingangszone durch das schwankende Kundenvolumen geprägt. Die Besucherzahlen wechseln von Wochentag zu Wochentag und auch im monatlichen und saisonalen Verlauf (z. B. ist am Monats- oder Quartalsanfang das Kundenaufkommen in der Regel besonders groß). In der Praxis kommt es, in Abhängigkeit auch zum regionalen Arbeitsmarkt, trotz der im Konzept des Kundenzentrums vorgesehenen Filterfunktionen des Empfangs und des Service Centers, gelegentlich zu überfüllten Wartezonen und einer entsprechend hohen Arbeitsbelastung für die Beschäftigten.

Für die Beschäftigten der Eingangszone stellt sich die Anforderung, den Kunden mit hoher kommunikativer Kompetenz und Freundlichkeit zu begegnen, mit Verärgerungen und manchmal aufgestauten Aggressionen umzugehen und zugleich die Kunden im Sinne der Ablaufprozesse des Kundenzentrums zielgenau zu steuern, manchmal auch „unberechtigten“ Forderungen von Kunden entgegenzutreten. Insbesondere in ihrer Funktion als kundensteuernde Einheit müssen die Beschäftigten in der Eingangszone häufig den direkten Zutritt zur Fachkraft verwehren. „Saying no with a smile“ – dieser Topos charakterisiert eine Form von emotionaler Dienstleistungsarbeit, welche in vielen Branchen vor allem von weiblichen Beschäftigten verrichtet wird (vgl. Hochschild 1990). „Strenger für den Kunden, anstrengender für den Mitarbeiter“, so wurde im Fazit einer Mitarbeiterin der Eingangszone das Verhältnis von Kundensteuerung und Kundeninteraktion im neuen Geschäftssystem pointiert. In den Eingangszonen der Agenturen wird diese Arbeit zumeist von Frauen aus der früheren Laufbahngruppe des Mittleren Dienstes geleistet.

Die hohen kommunikativen und breiten fachlichen Anforderungen in der Eingangszone treffen auf eine sehr heterogen qualifizierte und in der Modellphase nicht speziell auf die Tätigkeit vorbereitete Belegschaft. Diese Problematik ist in den Agenturen bekannt und sie wurde auch von den Führungskräften problematisiert. Im Laufe des Jahres 2005 hat das Bildungsinstitut der BA (BA-BI) Arbeitshilfen für die Beschäftigten in der Eingangszone entwickelt¹²⁰, die die Agenturen in eigener Verantwortung als Schulungsunterlagen nutzen können.

¹²⁰ Vgl. BA: Managementinfo 2/2005 vom 24.4.2005.

6.1.2 Konzentration der Telefonie im Service Center

Das *Service Center* (SC) ist eine Funktionseinheit, die mit der Einführung des Geschäftssystems Kundenzentrum erstmals gebildet wurde. In der alten Struktur konnten jährlich ca. 35 Millionen Anrufe nicht entgegengenommen werden¹²¹; für die übrigen Fälle ist unklar, wie oft es durch vergebliche Weiterleitungsversuche der Telefonzentrale und Abwesenheit des gewünschten Gesprächspartners nicht zu einer Klärung des Anliegens kam. Das neue Service Center soll nach dem Vorbild von Call Centern die telefonische Erreichbarkeit der Bundesagentur für Arbeit sicherstellen und zugleich die telefonischen Kundenanliegen, ähnlich wie in der Eingangszone, ohne Akte möglichst abschließend bearbeiten – und somit die Facheinheiten in den Agenturen entlasten.

Die Service Center sind an 52 Agenturstandorten angesiedelt und bündeln jeweils zwei bis fünf Agenturen zu einem Service Center-Verbund.¹²² Sie sind organisatorisch dem Geschäftsführer Finanzen und Personal der jeweiligen Regionaldirektion zugeordnet. Die Arbeitsplätze im Service Center sind mit Kräften der BA aus dem früheren Mittleren Dienst besetzt worden. Vielfach wurden diese Arbeitsplätze jungen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach Abschluss der dreijährigen Ausbildung zum bzw. zur Fachangestellten für Arbeitsförderung angeboten, zusätzlich wurden externe Kräfte vor allem aus der Call Center-Branche eingestellt.

Die Telefonnummern der Service Center sind montags bis freitags von 8-18 Uhr erreichbar, wobei die Randzeiten sowie etwaige Überläufe bei einem gehäuften Anrufaufkommen durch externe Dienstleister bedient werden. Für die Erreichbarkeit der Service Center gilt die Zielvorgabe, dass mindestens 80 % aller eingehenden Anrufe innerhalb von 20 Sekunden entgegengenommen werden müssen.¹²³ Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind gehalten, die eingehenden Anrufe zügig (maximale Gesprächs- und Bearbeitungszeit: 4,5 Minuten) zu bearbeiten, um die hohe Erreichbarkeitsquote zu gewährleisten.

In der Gesamtkonzeption des Geschäftssystems Kundenzentrum übernehmen die Service Center vier zentrale Aufgaben¹²⁴:

1. Sie geben Auskünfte zu den Dienstleistungen der Agentur und zu allen vermittlungsbezogenen und leistungsrechtlichen Fragen, die ohne Aktenkonsultation möglich sind. Eine abschließende Anliegenbearbeitung soll in 80 % der Telefonate erreicht werden.
2. Durch das Schreiben von *Tickets* an die Facheinheiten Vermittlung und Leistung werden bei Bedarf Termine bei den Fachkräften vergeben bzw. spezialisierte Bearbeitungsvorgänge veranlasst, die im Service Center nicht abgewickelt werden können.
3. Im Service Center können die Daten des Bewerberangebotes (BewA) im Rahmen eines terminierten Anrufes der Fachkraft beim Kunden erfasst werden. Damit wird ein Angebot bereitgehalten, die Bewerberdatenaufnahme von zu Hause aus ohne Wartezeiten in der Eingangszone der Agentur erledigen zu können. Die Agenturen sollen nach der Konzeptphilosophie nachhaltig von persönlichen Kundenvorsprachen entlastet werden. Die ursprünglich vorgesehene Zielgröße, 60 % der gesamten in den Agenturen anfallenden BewA-Datenaufnahmen im Service Center aufzunehmen, wurde

¹²¹ Vgl. BA: Managementinfo 6/2003, vom 9.7.2003, S.6.

¹²² Zusätzlich sind seit März 2005 sukzessive fünf weitere spezialisierte Service Center für die Familienkasse mit insgesamt rund 370 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingerichtet worden (vgl. Presseinformation der Bundesagentur für Arbeit vom 24. April 2006).

¹²³ Vgl. BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.62.

¹²⁴ Vgl. Ebenda, S.63.

zwischenzeitlich aufgegeben. Stattdessen wird nun in den Service Centern eine Nettopersonalkapazität von 20 % für BewA-Datenaufnahmen und weitere Anrufaktionen (Outbound) vorgehalten¹²⁵, in denen

4. vom Service Center aus Arbeitnehmer, Arbeitgeber oder sonstige Zielgruppen gezielt angesprochen werden.

Im Laufe des Jahres 2005 haben die Anrufe von Kunden aus dem SGB II-Rechtskreis in den Service Centern erheblich an Bedeutung gewonnen, ohne dass sie dort angemessen bedient werden konnten. In der Regel halten die SGB II-Träger kein den Service Centern entsprechendes telefonisches Dienstleistungsangebot vor. Deshalb hat die BA diesen Trägern das Angebot gemacht, die Telefonie für die SGB II-Kunden mit abzuwickeln. An 22 Service Center-Standorten sind ab September 2005 neue SGB II-Teams gebildet worden, die die Telefonie für zunächst 125 ARGEn übernommen haben.¹²⁶

Praxiserfahrungen mit dem Service Center

Mit der Errichtung der Service Center ist es der Bundesagentur für Arbeit das erste Mal gelungen, ihre telefonische Erreichbarkeit in hohem Maße systematisch zu gewährleisten. In der Steuerungspraxis wird dem Zielindikator einer mindestens 80-prozentigen Erreichbarkeit Priorität vor anderen Prozess- und Qualitätsparametern eingeräumt. Dieser Zielwert wurde im bundesweiten Durchschnitt in den Monaten Januar bis April 2006 nur bedingt erreicht; der Ist-Wert schwankte in diesem Zeitraum zwischen 70,4 % und 80,6 %. Ungeachtet dessen hat sich durch die Inbetriebnahme der Service Center die Erreichbarkeit der Bundesagentur im Vergleich zum status quo ante in qualitativ neuer Weise verbessert.

Die Befragungen von Führungs- und Fachkräften der untersuchten Agenturen und Service Center verweisen auf einen Konflikt zwischen dem Ziel der Erreichbarkeit und dem des Fallabschlusses. Während die Akteure der Service Center und die verantwortlichen Regionaldirektionen die Erreichbarkeit als Qualitätskriterium des Kundenportals der BA in den Vordergrund stellen, legen die Führungskräfte der Agenturen häufig größeren Wert auf eine qualitativ hochwertige fallabschließende Bearbeitung, um die Zahl der Tickets und der Kundentermine bei den Fachkräften sowie die damit einhergehenden Folgearbeiten so gering wie möglich zu halten. Gelegentlich wird dabei auf das Argument rekurriert, dass sich der Personalabfluss in die Service Center für die Agenturen „amortisieren“ müsse. Weil die Service Center-Verbände den jeweiligen Regionaldirektionen unterstellt sind, ist der Einfluss der Agenturen eher gering, ihre Erwartungen und Anforderungen zur Geltung zu bringen – auch wenn es eine strukturierte Regelkommunikation zwischen den Agenturen und dem Service Center eines Verbundes gibt.

Monatlich werden gut 50.000 bis 60.000 Bewerber-Datensatzaufnahmen¹²⁷ in den Service Centern durchgeführt. Dennoch stößt eine Ausweitung der BewA-Erfassung, mit der die Eingangszonen der Agenturen wirksam entlastet werden könnten, an Grenzen. Zum einen wird gerade in der vergleichsweise komplexen Datenaufnahme tendenziell ein Zielkonflikt zur im Außenverhältnis bedeutsamen Zielgröße der telefonischen Erreichbarkeit wirksam. Zum anderen wird das Angebot eines telefonischen Rückrufes zur BewA-Erfassung von den Kunden nicht wie erwartet in Anspruch genommen. Es erweist sich in der Praxis als schwierig, den auf Grund der gesetzlich vorgeschriebenen persönlichen Arbeitsuchendmeldung

¹²⁵ Vgl. BA: Managementinfo Nr. 3/2005 vom 15.7.2005.

¹²⁶ Vgl. Managementinfo 3/2005 vom 15.7.2005.

¹²⁷ Nach Angaben der BA-Zentrale schwankten die monatlichen Zahlen in allen Service Centern in den Monaten Januar bis April 2006 zwischen 52.000 und 64.000 BewA-Aufnahmen.

nach § 122 SGB III am Empfang der Agentur vorsprechenden Kunden mit Verweis auf den telefonischen Rückruf wieder nach Hause zu schicken. Darüber hinaus verweisen die Praktiker in den Service Centern auf die häufig praktischen Schwierigkeiten der telefonischen BewA-Aufnahme, wenn die Kunden wenig geübt sind zu telefonieren oder nicht alle Unterlagen griffbereit haben. In solchen Fällen schnell die Dauer der Aufnahme der Bewerberdaten nach oben: „Dann tendiert meine Erreichbarkeit gegen Null“ (Bereichsleiter Service Center).

Im Ablaufplan zur Einführung des Kundenzentrums geht die Einrichtung der Service Center der Umstellung auf das neue Geschäftssystem voran, weil eine stabil laufende Telefonie Voraussetzung für ein Funktionieren der Prozesse in den Eingangszonen und insbesondere in der Vermittlung und im Antragservice ist. Dementsprechend erfolgt die Personalbesetzung des Service Centers zu einem relativ frühen Zeitpunkt im Umstellungsprozess. Die personelle Besetzung lief in vielen Service Centern in zwei Stufen: Zuerst wurden im Rahmen einer Bedarfsanalyse die Personalbedarfe ermittelt. Ein Teil des Personals musste von den angeschlossenen Agenturen nach einem festgelegten Schlüssel abgetreten werden. Entsprechende Ausschreibungen in den Agenturen richteten sich an die Fachkräfte des früheren Mittleren Dienstes, stießen allerdings auf unterschiedliche, nicht selten auf nur geringe Resonanz, vor allem dort, wo das Service Center nicht am Standort der Agentur angesiedelt wurde.¹²⁸ Des Weiteren wurde den frisch Ausgelernten Auszubildenden der BA ein Arbeitsplatz im Service Center angeboten. In einem zweiten Schritt wurden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf dem externen Arbeitsmarkt rekrutiert.

Auf Grund der hohen Anforderungen an die Qualität der Telefonie (80 % Fallabschlussrate bei mindestens 80 % Erreichbarkeit) wurde bei der Besetzung der Service Center zunächst erheblicher Wert auf die Qualifikation der intern rekrutierten Beschäftigten gelegt und ein möglichst hoher Anteil von ehemaligen Bürosachbearbeiterinnen und –sachbearbeitern (der Beschäftigten mit der höchsten Qualifikationsstufe im mittleren Dienst) übernommen. Innerhalb des Service Centers erfolgt eine Arbeitsteilung: Die erfahrenen Bearbeitungskräfte werden als „Telefonserviceberater 2“ eingesetzt und mit der Bearbeitung komplexer Kundenanliegen betraut, während die Masse der einfachen Anliegen von den „Telefonserviceberatern 1“ abgewickelt werden.

Die professionelle Telefonie in einem Call Center ist ein Novum im Spektrum der Arbeitstätigkeiten innerhalb der Bundesagentur. Die Arbeitsanforderungen sind im Wesentlichen durch zwei Charakteristika gekennzeichnet:

- Die Steuerung vor allem derjenigen Kunden, die den Wunsch formulieren, direkt zu einem bekannten Ansprechpartner in der Leistungsgewährung, vor allem aber in der Vermittlung, telefonisch weiter verbunden zu werden (das Service Center also mit einer Telefonzentrale verwechseln), oder die nach einem Termin verlangen, ohne ihr Anliegen am Telefon zu schildern und es vom Service Center bearbeiten lassen wollen. Hier steht der artikuliert Kundenwunsch der Vorgabe der Kundensteuerung entgegen. Die Beschäftigten müssen den Wunsch verweigern und sich um die Kooperation des Kunden bemühen und zugleich die Prozessvorgaben einhalten (also freundlich und kooperativ agieren und sich trotzdem kurz fassen).

¹²⁸ In einer Dienstvereinbarung ist geregelt, dass Beschäftigte in den Service Centern nach spätestens fünf Jahren auf Wunsch an einen anderen, gleichwertigen Arbeitsplatz versetzt werden müssen (vgl. BA: Dienstvereinbarung über die Einrichtung und den Betrieb von Service Centern in der Bundesagentur für Arbeit, 13.5.2004).

- Vor allem steht die Arbeit im Service Center aber im Spannungsfeld der Anforderungen von Erreichbarkeit und Fallabschluss: die Erreichbarkeit der BA über das SC sicherzustellen bedingt eine zügige Abwicklung der Telefonate. Andererseits wird die Anforderung gestellt, die Kundenanliegen in hochwertiger Qualität zu bearbeiten.

Die enge Taktung der Anrufe illustriert, wie kleinteilig die Arbeitsprozesse organisiert sind; nach eigenen Angaben haben die Beschäftigten im Service Center nicht selten 150 und mehr Anrufe täglich abzuwickeln. Sie können ihr Telefon während der Nachbearbeitung, etwa zur Datenerfassung und für administrative Tätigkeiten (Abfassung von Tickets oder Termineinbuchungen) für kurze Zeit sperren, dürfen allerdings die maximale Bearbeitungszeit von 4,5 Minuten pro Fall nicht überschreiten. Alle Aktivitäten unterliegen einer permanenten computergestützten Kontrolle durch Disponenten (meist die Teamleitung). Diese haben am Bildschirm stets eine Übersicht darüber, wer gerade telefoniert, nachbearbeitet, sich in einer Pause befindet oder für ankommende Anrufe frei geschaltet ist und wie hoch das Anrufvolumen in verschiedenen Kundengruppen ist, die über unterschiedliche Hotline-Nummern anrufen. Die Arbeit im Service Center ist unter bestimmten Belastungsmomenten äußerst anspruchsvoll: Sie ist in hohem Maße repetitiv und steht unter einer individuellen Leistungskontrolle wie keine andere Tätigkeit im Kundenzentrum. Zudem stellt die Arbeit im Service Center erhebliche Arbeitszeitanforderungen, weil durch die Vorgabe der täglichen Servicezeiten die Beschäftigten im Schichtbetrieb arbeiten.

Die Funktionalität des Service Centers wird in den operativen Bereichen des Kundenzentrums ambivalent beurteilt. Der grundsätzlich sehr positiven Einschätzung der Zentralisierung der Telefonie standen kritische Bewertungen in anderen Punkten gegenüber¹²⁹. Dies betrifft die Qualität der Tickets und der Terminierung der Vermittlung und es betrifft insbesondere die Erwartung an die Entlastungswirkung durch die telefonische Anliegensbearbeitung. Vor allem in der Vermittlung ist die Qualität der Anliegensklärung und –bearbeitung, und dadurch mittelbar die Qualifikation der Beschäftigten im Service Center, häufig problematisiert worden. Von Fach- und Führungskräften wurde vor allem kritisch angemerkt, dass in der Kommunikation des Reformkonzeptes das Service Center als „die Verheißung“ (Führungskraft Agentur) für die Entlastung in den operativen Bereichen versprochen wurde, die den entsprechenden Personalabzug mehr als kompensieren würde – was allerdings aus Sicht der Akteure in den Arbeitsagenturen bisher nicht eingelöst wurde.

6.1.3 Fokussierung auf Arbeitsvermittlung

Arbeitnehmerorientierte Vermittlung

Im Paradigma der „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik wird die Beratung und Vermittlung der Arbeitslosen mit dem Ziel einer schnellen Integration in den Vordergrund gerückt. Dieser Strategie entspricht die Stärkung der Vermittlungstätigkeit als eines der wesentlichen Ziele der BA-Reform. Im Konzept des Kundenzentrums sind die Organisation und der Prozess des Vermittlungsgeschehens neu aufgestellt worden.

Die Vermittlungsfachkräfte sind in einer eigenen Organisationseinheit (Team Arbeitsvermittlung) zusammengefasst worden. Im Unterschied zum Organisationskonzept *Arbeitsamt 2000* wurden die Funktionsbereiche Vermittlung/Beratung und Leistungsgewährung organisatorisch (wieder) getrennt. Assistenzkräfte für vorgelagerte Aufgaben und sachbearbeitende

¹²⁹ Korrespondierende Ergebnisse hat die schriftliche Mitarbeiterbefragung zu Tage gefördert (vgl. Kapitel 9).

Abwicklung sind in die Eingangszone ausgegliedert worden. Die Vermittlungsteams sind sowohl für arbeitnehmer- als auch arbeitgeberbezogene Aufgaben zuständig.

Die „schnellstmögliche, nachhaltige Integration von Arbeitnehmerkunden“ wird im Konzept des Kundenzentrums als das übergreifende Ziel für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung formuliert.¹³⁰ Dazu sollen einerseits die Zeiteile der einzelnen Vermittlungsfachkraft für die direkte Vermittlungs- und Beratungstätigkeit vergrößert werden, andererseits soll der Vermittlungsprozess als solcher durch definierte operative Standards, den sogenannten Handlungsprogrammen, vereinheitlicht und qualitativ verbessert werden. In der Vermittlung sind die offenen Sprechstunden durch einen grundsätzlich terminierten Zugang zum Vermittlungsberatungsgespräch abgelöst worden.¹³¹ Die Terminfestlegung erfolgt bei Erstgesprächen durch das Service Center bzw. die Eingangszone, Folgegespräche durch Vermittler oder (von ihm veranlasst) durch die Eingangszone. Über die Terminierung soll zudem sichergestellt werden, dass die Vermittlerinnen und Vermittler mindestens 60 % ihrer Arbeitszeit für Vermittlungsberatungsgespräche nutzen und sich im Vorlauf qualifiziert auf den Termin vorbereiten können.

Sowohl für Reha-Fälle und Schwerbehinderte (Reha/SB) als auch für Jugendliche unter 25 Jahren ohne Ausbildung (U25) wurden eigene Teams mit spezialisierten Vermittlern und Beratern gebildet. Wenn die Mindestgröße von zehn Planstellen unterschritten wird, so werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter Erhalt ihrer Spezialisierung einem (allgemeinen) Team Arbeitsvermittlung zugeschlagen. Dort liegt auch die Zuständigkeit für Arbeitssuchende unter 25 Jahren mit abgeschlossener Ausbildung. Nach Auflösung des Stützpunktkonzeptes (für Hochschulteams) werden Teams von Vermittlern und Beratern für akademische Berufe bei gleicher Mindestgröße eingerichtet.¹³²

Die Aufgabe der arbeitnehmerorientierten Vermittlung umfasst im Wesentlichen die Standortbestimmung des Kunden, die Beratung und Vermittlung im Kundengespräch sowie den Einsatz von Instrumenten und Maßnahmen zur Förderung und Aktivierung des Kunden. Die Funktion des Arbeitsberaters, der ergänzend zu den Vermittlungsgesprächen eine individuelle berufliche Perspektiven und Förderberatung mit den Kunden durchführen konnte, ist im Zuge der Reform abgeschafft worden. Vermittlungsfachkräfte waren bisher in der Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes angesetzt und wurden bis zum Absolventenjahrgang 2005 überwiegend in der Fachhochschule der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim ausgebildet.

Durch das Organisationsmodell des Kundenzentrums ist der Vermittlungsprozess in drei Punkten wesentlich verändert worden:

- Durch die Schaffung des Service Centers und der Eingangszone als Anlauf- und Bearbeitungsstelle sollen die Vermittlungsfachkräfte weitgehend von administrativen Aufgaben und vom unregelmäßigen Kundenstrom entlastet werden. Dies scheint durch das Organisationsmodell des Kundenzentrums und durch die Vorgaben an fallabschließender Anliegensbearbeitung in den vorgeschalteten Bereichen in einem großen Maße zu gelingen. Von den befragten Vermittlerinnen und Vermittlern ist allerdings darauf verwiesen worden, dass die Entlastungswirkung durch nach wie vor notwendige Sachbearbeitungstätigkeiten relativiert wird (zum Beispiel bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen oder der Nachbearbeitung des Einsatzes von Trainingsmaßnahmen).

¹³⁰ Vgl. BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, S.86.

¹³¹ Vgl. BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, S.88 ff.

¹³² Zuständig für Schüler der Sekundarstufe II, Abiturienten mit Studienwunsch, Studienwechsler und Akademiker nach Abschluss des Studiums.

- Das terminierte Beratungs- und Vermittlungsgespräch im Kundenzentrum rückt in doppelter Weise ins Zentrum der Vermittleraktivitäten. Zum einen ist der Anteil der Arbeitszeit, welche die Vermittlungsfachkräfte als „Qualitätsvermittlungszeit“ in der direkten Interaktion mit dem Kunden verbringen, systematisch ausgeweitet worden. Die Zielgröße liegt hier bei 60 % der wöchentlichen Arbeitszeit; in der Praxis wurden nach Expertenauskunft in der Zentrale im Monat März 2006 Wochenwerte zwischen ca. 53 % und 61 % erreicht. Die einzelnen Kundentermine dauern zwischen 15 und 30 Minuten (zuzüglich 15 Minuten Vor- und Nachbereitungszeit) – was nach eigener Einschätzung der Vermittlerinnen und Vermittler eine erhebliche Ausdehnung gegenüber der durchschnittlichen Gesprächsdauer vor der Reform bedeutet. Die Kunden müssen in der Regel nicht länger als zwischen acht und neun Arbeitstage¹³³ auf diesen Termin warten. Mit dieser Systematik steht im Grunde ein organisatorischer Rahmen und eine definierte Zeiteresource für einen qualifizierten Vermittlungs- und Beratungsprozess zur Verfügung,
- Mit der Aufschaltung des Service Centers entfällt für die Vermittlungsfachkräfte ein Großteil der Telefonie – idealerweise sollen überhaupt keine Anrufe mehr von außen eingehen. In der alten Praxis wurden die Rufnummern der Vermittlerinnen und Vermittler an die Kunden herausgegeben – häufig mit der üblichen Aufforderung, „rufen Sie mich an, wenn Sie Fragen haben!“. Daraus resultierte ein ungesteuertes, enormes Telefonieaufkommen; permanente Unterbrechungen des Kundengesprächs durch Anrufe waren der normale Alltag in der Vermittlungsarbeit. „Man konnte oft gar nicht mehr den Faden finden“ – so das Fazit einer Arbeitsvermittlerin über die frühere Qualität der Gespräche. Durch die Zentralisierung der Telefonie im Service Center sind störungsfreie Beratungs- und Vermittlungsgespräche erstmals möglich – was von den Akteuren als ein großer Gewinn für die Arbeits- und die Dienstleistungsqualität in der Arbeitsvermittlung beschrieben wird.

Arbeitgeberorientierte Vermittlung

Im Geschäftssystem Kundenzentrum wird besonderer Wert auf die intensive Betreuung von Arbeitgebern gelegt. Hierzu müssen mindestens 20 % der personellen Vermittlerkapazitäten einer Agentur vorgehalten werden.¹³⁴ Es ist den Agenturen dabei freigestellt, ob sie in personenscharfer Trennung eine entsprechende Zahl von Fachkräften dafür freistellen oder ob die Vermittlungsfachkräfte den entsprechenden Mindestanteil ihrer Arbeitszeit für arbeitgeberorientierte Tätigkeiten aufwenden. Die sogenannten stellenorientierten („SteA“-)Vermittler¹³⁵ bleiben den Vermittlungsteams in den Agenturen organisatorisch zugeordnet, werden aber durch einen *Fachlichen Leiter Arbeitgebermanagement (FLAG)* koordiniert und angeleitet. Eigenständige Vermittlerteams nur für stellenorientierte Vermittlung sind nicht vorgesehen.¹³⁶ Der FLAG ist auf der Ebene des gehobenen Managements unterhalb der Geschäftsführung angesiedelt und dem Geschäftsführer Operativ zugeordnet. Zu seinen Aufgaben gehört die

¹³³ Die durchschnittliche Vorlaufzeit zum Termin beim Vermittler betrug im März 2006 je nach Kalenderwoche zwischen 8,4 und 8,9 Tagen und lag damit im Zielbereich von sieben bis zehn Tagen.

¹³⁴ Vgl. BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.84.

¹³⁵ Die Bezeichnungen *SteA-Vermittler*, *stellenorientierte Vermittler*, *Arbeitgeber-Vermittler* und *arbeitgeberorientierte Vermittler* werden synonym verwendet. Letztere ist die offiziell eingeführte Bezeichnung.

¹³⁶ Damit nimmt die Reform die im Jahre 2002 mit der Öffnung des Transferkonzeptes *Arbeitsamt 2000* ermöglichte Einrichtung von spezialisierten Arbeitgeberteams wieder zurück.

fachliche Steuerung des Aufgabenbereichs, die Prozessoptimierung und Sicherstellung der Qualitätsstandards, die Beratung der Geschäftsleitung in allen grundsätzlichen Arbeitgeberbelangen sowie die konzeptionelle Verantwortung für die Strategie der Arbeitgeberorientierung. Er ist Ansprechpartner der Agentur in allen wichtigen Arbeitgeberbelangen.

Nach Auskunft der Zentrale hat die überwiegende Zahl der Agenturen den Arbeitgeberservice in personenscharfer Trennung eingerichtet. In der Regel sind die Vermittlungsfachkräfte als feste Ansprechpartner den Unternehmen einer Region oder einer Branche zugeordnet. Sie sind in ihrer Arbeit wie die Arbeitnehmervermittler¹³⁷ an die operativen Vorgaben von Handlungsprogrammen gebunden, welche definieren, wie die Unternehmen mit Dienstleistungen zu bedienen sind (vgl. Kapitel 8). Die arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte sind gehalten, in der Stellenvermittlung nach dem Grundsatz der Passgenauigkeit („Bestenvermittlung“) für die Arbeitgeberkunden zu arbeiten.¹³⁸

Der Arbeitgeberservice verfügt in der Regel über eine eigene, als „Hotline“ in die Öffentlichkeit kommunizierte feste Telefonnummer, über welche die SteA-Vermittler direkt erreichbar sind.¹³⁹ Die Einrichtung dieses Außenauftritts und die professionelle Bearbeitung der Arbeitgeberanliegen können als eine wichtige Erweiterung des Dienstleistungsportfolios der BA betrachtet werden.

Die Aufgabe der stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte besteht in der Stellenakquise und in der Unterstützung insbesondere der „Zielkunden“ unter den Arbeitgebern bei der Bewerberauswahl und Stellenbesetzung (vgl. Kapitel 8). Ihre Tätigkeit ist durch eine Vielzahl von Außenterminen in den Unternehmen einerseits und von telefonischer Akquise- und Kontaktarbeit andererseits geprägt. Unter den SteA-Vermittlern und -Vermittlerinnen ist durchweg ein Selbstverständnis als „Vertriebsmitarbeiter“ der BA erkennbar geworden, mit einer relativ hohen Arbeitsautonomie und einem in der Selbstwahrnehmung, aber auch in vielen anderen Bereichen der BA positiven Image. Auf der anderen Seite wurde in den Beschäftigteninterviews von einer Reihe der bewerberorientiert arbeitenden Vermittlungsfachkräften der Verlust ihrer Kontakte zu den Unternehmen als eine Abkoppelung vom Arbeitsmarkt problematisiert, die eine „echte“ Vermittlungsarbeit behindere.

Zudem erweist sich in der Praxis die Festlegung von mindestens 20 % Vermittlerkapazität für Arbeitgeberbelange als recht starre Regelung. Während etwa in Agenturbezirken Ostdeutschlands mit ihren hohen Bewerberbeständen und entsprechend großer Ausstattung mit Vermittlungsfachkräften bei gleichzeitig geringer Zahl an Unternehmen der Ansatz der auf Arbeitgeberseite tätigen Vermittler möglicherweise zu hoch ausfällt, kann er in Bezirken mit dynamischen Märkten eher zu klein ausfallen (wobei die Festlegung als *Mindestansatz* im letzten Fall bereits einen höheren Anteil an arbeitgeberorientiert eingesetzter Vermittlerkapazität ermöglicht). Nachdem ein eigenständiger Arbeitgeberservice grundsätzlich eingerichtet worden ist, sollte nun in der Zuständigkeit der Arbeitsagenturen eine bedarfsangemessene Ausgestaltung vorgenommen werden, die den lokalen Gegebenheiten Rechnung trägt.

¹³⁷ Die Bezeichnungen *BewA-Vermittler*, *bewerberorientierte Vermittler*, *Arbeitnehmer-Vermittler* und *arbeitnehmerorientierte Vermittler* werden synonym verwendet. Letztere ist die offiziell eingeführte Bezeichnung.

¹³⁸ Vgl. BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.78 f.

¹³⁹ In manchen der untersuchten Agenturen waren die SteA-Vermittler durch eine Ringschaltung verbunden, so dass für die Unternehmen jederzeit eine Vermittlungsfachkraft erreichbar war.

6.1.4 Neuorganisation der Leistungsgewährung

Der Bereich der Leistungsgewährung ist das administrative Rückgrat der BA. Hier erfolgt die gesamte Registratur der Akten, die Berechnung und administrative Abwicklung der Leistungsvorgänge sowie ein Großteil der Bearbeitung des Postverkehrs (welcher z.B. wesentlich durch den für Außenstehende und Kunden nicht „sichtbaren“ Austausch von Daten mit den Kranken- und Rentenversicherungsträgern geprägt ist). Dieser Bereich bindet mit mehr als 15.000 Planstellen einen erheblichen Teil der personellen Ressourcen der BA. Der Großteil davon sind Angestellte in der Laufbahngruppe des früheren Mittleren Dienstes. In der Reformkonzeption dieses Bereiches stehen die Ziele einer Effizienzsteigerung und einer stärkeren Kundenorientierung im Mittelpunkt.

Organisatorisch waren im Zuge des Reformprozesses *Arbeitsamt 2000* die Abteilungen „Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung“ und „Leistung“ in den Agenturen zu integrierten Teams zusammengelegt worden. In der neuen Organisation des Kundenzentrums wurde die Bearbeitung von Leistungsansprüchen organisatorisch wieder in eigenen Teams verselbstständigt. Die Organisation und die Arbeitsprozesse in diesem Bereich sind in einer neuen Systematik angelegt worden¹⁴⁰:

- Der Leistungsbereich ist in die funktionalen Einheiten von Antragservice (AS) und Bearbeitungsbüro (Bb AN) aufgeteilt worden. Diese Aufteilung erfolgt in großen Agenturen in eigenständigen Teams, in kleineren Einheiten wird eine Arbeitsteilung innerhalb des Teams Arbeitnehmerleistung organisiert.
- Im Antragservice werden die Anträge auf Entgeltersatzleistungen in einem vorher von der Eingangszone vergebenen Antragsberatungstermin vom Kunden angenommen und in dessen Gegenwart bearbeitet. Nach Möglichkeit soll der Kunde mit einer Information über die voraussichtliche Höhe der Leistung das Gespräch verlassen können. Angestrebt wird, bereits im ersten terminierten Gespräch über alle Anträge zu entscheiden, soweit vollständige Unterlagen vorliegen.
- Die Termine für den Antragservice werden nach dem erwarteten Schwierigkeitsgrad der Antragsannahme mit unterschiedlicher Dauer (15, 30 und 45 Minuten) vergeben.
- Im Bearbeitungsbüro Arbeitnehmer werden alle sonstigen Anliegen und Anträge der Arbeitnehmer möglichst störungsfrei, also ohne Unterbrechungen durch Telefonanrufe (welche im Service Center entgegengenommen werden) und ohne Kundenkontakte bearbeitet. Dazu gehören alle Nebenprozesse der Leistungsgewährung (Berechnung von Änderungen; Schnittstelle zu Sozialversicherungen), besondere Anträge (Unterhaltsgeld, Eingliederungshilfe etc.) sowie die Bearbeitung von Tickets aus dem Service Center und der Eingangszone.¹⁴¹

Im Controlling der BA ist der wichtigste Qualitätsstandard für die Arbeit der Leistungsbereichs der sogenannte „Q1“-Wert: Er beschreibt die Anforderung zur zeitnahen Erledigung von Leistungsanträgen. Mit dem Indikator „Q1“ für Alg I wird der Anteil der Anträge abgebildet, die innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Anspruchsbeginn entschieden wurden. Als weitere Prozesskennzahl wird von der BA der Anteil taggleich bearbeiteter Anträge im AS

¹⁴⁰ Vgl. BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.134 ff.

¹⁴¹ Auf das für sachbearbeitende Aufgaben bei Leistungen für Arbeitgeber und Träger eingerichtete Team wird hier nicht näher eingegangen. Dieses wird meist zentral in der Hauptagentur vorgehalten und ist in der Regel ohne bzw. mit nur geringen organisatorischen Veränderungen aus den früheren B-Teams des Organisationsmodells *Arbeitsamt 2000* hervorgegangen.

erhoben. Diese Quote drückt aus, welcher Prozentsatz der Anträge während des terminierten Gesprächs bzw. in der Nacharbeitszeit am selben Tag vollständig bearbeitet werden konnte. Als Zielwert sind mindestens 75 % taggleich bearbeiteter Anträge vorgegeben. Des Weiteren werden die Bearbeitungsrückstände an unerledigten Fallbearbeitungen im Bearbeitungsbüro in einer weiteren Prozesskennzahl erfasst.

Viele der im Rahmen der Evaluation befragten Akteure sahen in der Schaffung des Antrags-service mit der terminierten und für den Kunden „fallabschließenden“ Antragsberatung einen der großen Zugewinne an Dienstleistungsqualität im neuen Kundenzentrum. Dieser Service komme dem ausgeprägten Interesse der Kunden entgegen, frühzeitig über die zu erwartenden Leistungsansprüche Kenntnis zu erhalten. Zudem könne die Antragsstellung für die Kunden wie für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen „in einem Guss“ abgewickelt werden.

Die terminierte Antragsbearbeitung fand nicht nur wegen ihrer Vorteile für die Kunden positiven Anklang, sondern auch deshalb, weil die Warteschlangen auf den Fluren entfallen. Im Antragservice wurden in einigen der untersuchten Agenturen feste Plätze für die „leichten“ wie auch für die komplexeren Bearbeitungsfälle (z.B. mit einer Sperrzeitenprüfung) vorgehalten. Mit Blick auf die praktische Umsetzung der Terminierung wurde von den Bearbeitungskräften allerdings problematisiert, dass die Taktung von 15 bzw. 30 Minuten auch bei vordergründig zunächst „einfach“ erscheinenden Fällen gelegentlich zu eng ist und deshalb Nacharbeiten aufgeschoben werden müssen. Die Arbeitsteilung zwischen Antragservice und Bearbeitungsbüro wurde als ein Qualitätsgewinn durch Spezialisierung beschrieben, zugleich wurde das Risiko einer fachlichen Verengung der Tätigkeiten („Fachidiotentum“) thematisiert, wenn eine Rotation zwischen Bearbeitungsbüro und Antragservice unterbleibt.

Die Einführung des Kundenzentrums mit dem Neuzuschnitt von Geschäftseinheiten brachte für die Agenturen zunächst die Anforderung mit sich, die Registratur der Akten neu zu organisieren, mit anderen Worten: es mussten in jeder Agentur tausende Akten aussortiert und an anderer Stelle im Hause wieder neu einsortiert werden. Gleiches wurde noch einmal notwendig, als die Akten der Langzeitarbeitslosen an den SGB II-Bereich abgegeben werden mussten. Ende des Jahres 2004 wurden diese Aktivitäten durch die Herausforderung überlagert, die Anträge auf Arbeitslosengeld II zu erfassen und zu bearbeiten.

Die mit dem zweiten und dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgenommenen Vereinfachungen im Leistungsrecht sind nach Einschätzung von Führungskräften geeignet, die Arbeitssituation in diesem Bereich zu entlasten.¹⁴² Ihre Effekte waren allerdings überlagert durch die besonderen Anforderungen des Umbauprozesses, die Einführung von Arbeitslosengeld II und die Personalentzüge durch den SGB II-Bereich.

Der sukzessive Personalentzug aus der Leistungsgewährung wurde von einer Reihe der befragten Führungskräfte problematisiert. Dies betrifft zum einen Abflüsse in den Bereich SGB II Ende 2004 und Ende 2005, zum anderen den Trend der letzten Jahre, die politisch gewollte Aufwertung der Vermittlung durch einen Ressourcenentzug aus der Leistungsbearbeitung zu speisen. Bei der in den nächsten Jahren zu erwartenden Einführung der elektronischen Akte ist aus Sicht der befragten Führungskräfte dieses Bereiches mit einem weiteren Personalabbau in der Aktenhaltung zu rechnen. Hier liegt mit Blick auf die Flexibilität im

¹⁴² Zu den Erleichterungen gehören der Verzicht auf die Hinterlegung des Sozialversicherungsausweises (Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), sowie die Vereinheitlichungen der Anwartschaftszeiten, die Vereinfachung der Bemessung von Arbeitslosengeld und die vereinheitlichte Sperrzeitenregelung (Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt).

Personaleinsatz und auf die Personalentwicklung (für die vergleichsweise einfach qualifizierten Beschäftigten in der Leistungsgewährung) eine nicht zu unterschätzende Aufgabe.

6.2 Funktionsprinzipien der neuen Dienstleistungsorganisation

Mit dem Kundenzentrum ist ein Geschäftssystem in den Arbeitsagenturen installiert worden, das auf Grund seines Organisationsmodells und seiner Ablaufprozesse die Dienstleistungsproduktion der Bundesagentur für Arbeit in grundlegend neuer Art und Weise strukturiert. Das Zusammenspiel der homogenen Facheinheiten sowie die Prozesse im Geschäftssystem sind durch die stringente Steuerung und Filterung des Kundenzugangs, den terminierten Zugang zu den Fachkräften, die funktionale Trennung von Vermittlung und Leistungsbearbeitung sowie durch den regionalisierten Zuschnitt der Geschäftseinheiten einer Agentur geprägt.¹⁴³

Im Folgenden werden diese Mechanismen des Geschäftssystems mit Blick auf ihre Funktionalität und auf ihre Bedeutung für die Service- und die Dienstleistungsqualität näher untersucht.

6.2.1 Kundensteuerung

Die Logik der Kundensteuerung setzt gegenüber den Kunden der BA ein neues Prinzip: Der früher grundsätzlich publikumsoffene Zugang ist versperrt.¹⁴⁴ Der Kunde wird gehalten, sich auf die Ablaufvorgaben einzulassen. Die Eingangszone muss in der Kundeninteraktion das Prinzip durchsetzen, dass nicht mehr der einzelne Kunde mit seinen Bedürfnissen und der daraus resultierende Kundenstrom den Takt für die Arbeit und die Prozesse im Kundenzentrum prägen, sondern der Kunde selbst durch die Terminbewirtschaftung nach der Rationalität des neuen Geschäftssystems und seiner Ablaufprozesse gesteuert wird. Die Kundensteuerung der Reformkonzeption lässt sich in dem Satz paraphrasieren: „Nicht der Kunde steuert uns, sondern wir steuern den Kunden.“ Damit steht die „Erziehung des Kunden“ (Führungskraft Agentur) im Mittelpunkt, der lernen muss, dass es keinen offenen Zugang in der Agentur mehr gibt.

Die Kundensteuerung beruht einerseits auf der Filterwirkung der Eingangszone und des Service Centers mit dem Ziel, die Zahl der die Fachbereiche aufsuchenden Personen zu reduzieren. Sie ist ein der Vermittlung und der Leistungsgewährung vorgesetzter „Flaschenhals“. Andererseits spielt die konsequente Terminierung¹⁴⁵ der Vermittlungsberatungsgespräche eine Schlüsselfunktion für die Dienstleistungserbringung im Kundenzentrum:

- Die Terminierung soll das bislang in vielen Agenturen wenig steuerbare und un-stete Kundenaufkommen strukturieren und für den Vermittlungs- und Beratungsprozess „handhabbar“ machen. Ein Erstgespräch nach der Arbeitslosmeldung soll nach spätestens zehn Werktagen erfolgen.¹⁴⁶ Für das Erstgespräch und für etwaige Folgegespräche sind in einem Kundenkontaktkonzept in jeder Agentur für verschiedene Kundengruppen feste Kontaktvorgaben definiert (vgl. Kapitel 8).

¹⁴³ Vgl. BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.4.

¹⁴⁴ Eine Reihe von Agenturen arbeitete auch vor Einführung des Kundenzentrums schon mit Terminierung im Vermittlungsbereich.

¹⁴⁵ Mit Ausnahme von restriktiv geregelten „Notfall“-Anliegen.

¹⁴⁶ Dieser Wert wird mit der Prozesskennzahl 3 in wöchentlichem Rhythmus erfasst.

- Die Vermittler sollen sich durch die terminierte Beratung voll auf das Vermittlungsgeschehen konzentrieren können, ohne durch den „Druck der Flure“ belastet zu werden.
- Über die Terminierung soll sichergestellt werden, dass die Vermittler mindestens 60 % ihrer Arbeitszeit für Vermittlungsberatungsgespräche mit den Kunden nutzen („Qualitätsvermittlungszeit“).
- Darüber hinaus bietet der zeitliche Vorlauf die Möglichkeit, dass sich zwischen Arbeitslosmeldung und Vermittlertermin beide Beteiligten, Kunde wie Vermittler, auf das Vermittlungsberatungsgespräch vorbereiten können.¹⁴⁷

Die BA versucht über die Kundensteuerung, die Kontingenz im Volumen der Nachfrage zu reduzieren und damit die Rahmenbedingungen für ihr Handeln zu stabilisieren. Erst unter den Bedingungen einer für die Organisationslogik planbar *gemachten* Nachfrage wird die Dienstleistungsproduktion in den Agenturen nach Prozesszielen und geschäftspolitischen Zielen steuerbar. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der arbeitsteilig organisierten Prozesse in den einzelnen Funktionseinheiten des Kundenzentrums und somit für die Steigerung der Effizienz in der Organisation. Die Qualitätsziele im Vermittlungsprozess sowie die Serviceziele (kontrollierbare Wartezeiten, zeitnahe Vorgangsbearbeitung) sind nur um den Preis einer strikten Kundensteuerung mit einer Reduzierung des Kundenzugangs zu erreichen. Die Kundensteuerung liefert eine Mechanik, mittels derer sich die Organisation in die Lage versetzt, den Bedarf der Adressaten der BA in die Bearbeitungsprozesse und die Dienstleistungsangebote zu übersetzen, die für das Geschäftssystem und für die Produkteinsatzlogik passfähig sind. Die Entscheidung, zu welchen Fachkräften in welchen Zeitfenstern der Kunde mit seinem Anliegen durchgelassen wird, ist der erste Schritt der Organisation, den Kundenbedarf in ihrem Sinne zu redefinieren. Von Kundenseite aus betrachtet muss der Gewinn an Servicequalität mit einem Verlust an Optionen bezahlt werden, den jeweils individuellen Beratungs- und Unterstützungsbedarf direkt an die Fachkräfte zu adressieren.

Darüber hinaus werden mit der Terminierung erstmals für die Gesamtorganisation kontrollierbare und vergleichbare Bedingungen hergestellt, unter denen das Vermittlungsberatungsgespräch abläuft. Damit wird ein konzentriertes Gespräch bei der Vermittlungsfachkraft erstmals systematisch möglich. Zugleich wird durch die Konsistenz von eingesetzten Zeitfenstern und durch die Vermeidung von Störungen dieser „Kernaufgabe“ die Voraussetzung geschaffen, dass der Vermittlungsprozess über weitergehende Prozessvorgaben der Handlungsprogramme durchstrukturiert und standardisiert werden kann. An diesem Punkt wird deutlich, dass Organisation und Prozesse des Geschäftssystems (als die „Hardware“ der Organisation) und die neue Auslegung des Dienstleistungsverhältnisses eng aufeinander bezogen sind.

6.2.2 Funktionale Differenzierung

Ein wesentliches Novum des Kundenzentrums gegenüber dem vorgängigen Organisationsmodell *Arbeitsamt 2000* besteht darin, dass in doppelter Weise funktional differenzierte, nach innen homogene Funktionseinheiten geschaffen worden sind. Zum einen wurden die „einfach-

¹⁴⁷ Hierbei kommt als Hilfsmittel das dem Kunden in der Eingangszone ausgehändigte „Arbeitspaket“ zum Einsatz, welches in Form eines von den Arbeitssuchenden auszufüllenden Fragebogens das Qualifikations- und Kompetenzprofil erfassen soll und vor dem Vermittlungsberatungsgespräch in der Agentur abgeliefert werden muss (vgl. Kapitel 8).

che“, ohne Akte zu bewerkstelligende Anliegenbearbeitung im Kundenverkehr sowie die administrative Unterstützung der Vermittlung und der Berufsberatung in den Eingangszonen konzentriert und von den höher qualifizierten Fachtätigkeiten abgetrennt. Zum anderen sind die Arbeitsvermittlung und die Leistungsgewährung organisatorisch und meist auch räumlich wieder getrennt worden. Mit Blick auf den Bereich der Leistungsgewährung ist im Vergleich zum vorangegangenen Organisationsmodell von einer Aufgabendurchmischung Abstand genommen worden zugunsten der Bündelung von Aufgaben. Damit wurde einer prozessorganisatorischen Lösung der Vorzug gegeben, die durch die einhergehenden Spezialisierungs- und Routineeffekte eine höhere Effizienz und bessere Qualität der Sachbearbeitung erwarten lässt, wie von Führungskräften des Leistungsbereichs betont wird. Von den Befragten aus der Leistungsgewährung wurde durchgängig die organisatorische Entflechtung von Vermittlung und Leistungsbereich begrüßt; man könne nun „ungestörter“ und effizienter arbeiten. Auch die Bemühungen zum Rückstandsabbau¹⁴⁸ weisen in diese Richtung. Die Ergebnisse stützen die mit dem Reformkonzept verbundene Erwartung, dass die terminierte und durchgängige Vorgangsbearbeitung im Antragservice zu einer Effizienzsteigerung führen werde. Mit der taggleichen Bearbeitung kann dem Kunden in der Regel während des Termins eine Auskunft über seinen voraussichtlichen Leistungsanspruch erteilt werden.

Auf der anderen Seite hat die funktionale Differenzierung zur Folge, dass während des Beratungs- und Vermittlungsgesprächs artikulierte Leistungsfragen der Kunden nicht beantwortet werden können – und nach dem Konzept der Kundensteuerung auch nicht sollen. Viele der befragten Vermittlungsfachkräfte sahen sich vor dem Problem, dass die Kunden dennoch häufig auch mit Leistungsfragen in das Vermittlungsberatungsgespräch kommen. Diese Themen belasten nicht selten das Gespräch, wenn sie nicht geklärt werden können und dem anwesenden Kunden erläutert werden muss, dass er einen erneuten Gang in die Agentur oder einen Anruf im Service Center in Kauf nehmen müsse, um die leistungsbezogenen Aspekte seines Anliegen zu klären. Aus dem in den integrierten Teams des Modells *Arbeitsamt 2000* einst unbürokratischen „Gang über den Flur“ zur Leistungsfachkraft ist eine für Vermittler und Kunden aufwändige Schnittstelle geworden. Abmeldungen von Arbeitslosen konnten von den Vermittlern vordem direkt im Fachsystem *coLei* vorgenommen werden. Nun wird die Information per Ticket an den Leistungsbereich geschickt, der allein den schreibenden Zugriff in der neuen Fachanwendung *Colibri* hat. Zwar wurde den Vermittlungsfachkräften ein lesender Zugriff auf Leistungsdaten eingeräumt (vgl. Kapitel 7). Eine weitergehende Nutzung dieser Option für die Klärung von Leistungsfragen des Kunden ist ihnen allerdings durch die entsprechenden Vorgaben für die Durchführung des Vermittlungsberatungsgesprächs verwehrt.

Die Übersicht der Prozesskennzahlen für die wichtigsten Funktionsbereiche im Kundenzentrum zeigt im März 2006, rund vier Monate nach der Umstellung der letzten Agentur auf das neue Geschäftssystem, weitgehend stabil laufende Prozesse. Lediglich der Anteil der Qualitätsvermittlungszeit liegt geringfügig unter den Vorgabewerten, was allerdings die Einhaltung der Vorlaufzeit zum Vermittlungsgespräch nicht in Frage stellt. Von einem generellen Leistungsdefizit, wie dies vom Bundesrechnungshof für den SGB II-Bereich festgestellt worden ist¹⁴⁹, kann also nach den BA-internen Parametern für den Bereich der Arbeitsagenturen (SGB III-Bereich) nicht die Rede sein.

¹⁴⁸ Der Rückstandsabbau in Antragservice und Bearbeitungsbüro unter eine kritische Grenze wurde nach der Modellphase als notwendiges Erfordernis vor Umstellung auf Kundenzentrum festgestellt.

¹⁴⁹ Der Bundesrechnungshof hatte in seinem Bericht vom 19.5.2006 unter anderem die überlangen Wartezeiten der Hilfebedürftigen auf ein qualifiziertes Vermittlungsberatungsgespräch bei den SGB II-Trägern kritisiert (vgl. Bundesrechnungshof 2006a)

Tabelle 6.1: Prozesskennzahlen im Kundenzentrum (März 2006)

Prozesskennzahlen / Klammer: Zielwerte	KW 9/2006	KW 10/2006	KW 11/2006	KW 12/2006	KW 13/2006
PKZ 1 Anteil abschließend bearbeiteter Fälle in EZ (50-70%)	61,0	63,7	63,3	62,8	59,3
PKZ 2 Qualitätsvermittlungszeit (60%)	53,6	61,0	60,7	58,6	54,9
PKZ 3 Vorlaufzeit Vermittlungsgespräche (7-10 Arbeitstage)	8,6	8,5	8,5	8,9	8,4
PKZ 7 Anteil taggleich bearbeiteter Anträge (>75%)	84,7	84,8	84,5	83,7	83,9
Quelle: BA, SR2	iso / ochs 2006				

Die funktionale Trennung von Arbeitsvermittlung und Leistungsgewährung (und eine entsprechende Kundensteuerung) scheint unter binnenorganisatorischen Effizienzgesichtspunkten ein konsequenter Schritt. Sie ist vor allem die Voraussetzung dafür, dass die einzelnen Funktionseinheiten vergleichbar, also „controllingfähig“ und operativ steuerbar werden. Diese Differenzierung hat allerdings ihren Preis: Sie steht dem Dienstleistungsprinzip einer *One Stop Agency* entgegen mit ihrem Anspruch, dem Kunden die Leistungen „aus einem Guss“, während eines Agenturbesuches zur Verfügung zu stellen. Dieses Prinzip lebt insbesondere in den Geschäftsstellen weiter fort, wo meist weder die organisatorischen noch die räumlichen Voraussetzungen für die Trennung der Facheinheiten vorhanden sind.

6.2.3 Regionalisierte Geschäftseinheiten und Flächenorganisation

Die Geschäftseinheiten in den Hauptagenturen sollen nach dem Reformkonzept für jeweils einen überschaubaren regionalen Ausschnitt des Agenturbezirks (Stadtteil; Teil eines Landkreises) operativ verantwortlich sein. Mit Aufteilung einer Agentur in Geschäftseinheiten versucht die BA, ihr Geschäftsstellenmodell auch auf die Hauptagenturen zu übertragen.

Die Größendimensionierung des Kundenzentrums als Geschäftseinheit mit 60 (bzw. 50) bis 120 Planstellen im Jahre 2003 erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem die spätere Trägerstruktur im Rechtskreis SGB II noch nicht absehbar war. Sie setzt an der Annahme auf, dass die Betreuung der erwerbstätigen Langzeitarbeitslosen in der Zuständigkeit der BA verblieben wäre. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Dimensionierung der Geschäftseinheit Kundenzentrum zum Teil aus der funktionalen Trennung der Vermittlung und Leistungsgewährung sowie der Auslagerung der kundensteuernden und sachbearbeitenden Funktionen und einer entsprechenden Anzahl von Teams, zum Teil aus der Dimensionierung von Leitungsspannen für Team- und Bereichsleitungen, aus denen sich für die Teams Mindestgrößen von zehn Planstellen ergeben.

Im Frühjahr des Jahres 2004 ist zwischen Bund und Ländern die Übereinkunft getroffen worden, dass im Regelfall die Betreuung der Hilfebedürftigen nach SGB II durch gemeinsame Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) von BA und betreffender Kommune erfolgen soll.¹⁵⁰ Die Arbeitsagenturen hatten entsprechend des Anteils ihres Klientels, das in den Rechtskreis SGB II überführt wurde, Personal in die ARGEn abzugeben. Mit den Personalabflüssen, die im Zusammenhang der Einführung des Arbeitslosengeldes II erfolgten, hat in vielen Agenturen die Zahl der Planstellen im operativen Bereich eine unterkritische Grenze erreicht: Nach

¹⁵⁰ Die Modelle der Optierenden Kommune bzw. der getrennten Aufgabenwahrnehmung bleiben bei dieser Betrachtung außen vor.

Auskunft von Experten in der Zentrale waren im April 2006 nur noch 59 Agenturen mit mehr als einer operativen Geschäftseinheit aufgestellt. In den mittleren und kleineren Agenturen wurde die operative Geschäftseinheit nicht selten um eine zweite Rumpfgeschäftseinheit ergänzt, der nach dem Prinzip der Mengenteilung eine Reihe von Geschäftsstellen, evtl. auch das Team Träger/Arbeitgeberleistung zugeordnet waren. Grundsätzlich stellt sich daher die Frage, ob die gegenwärtige Größendimensionierung der Geschäftseinheiten nicht angepasst werden muss, um eine kleinräumige regionale Ausrichtung (wieder) zu ermöglichen.¹⁵¹ Nach der Einführung paralleler Betreuungsstrukturen im SGB II lässt sich nach unserer Einschätzung die derzeitige Konzeption des Kundenzentrums mit seiner starken funktionalen Differenzierung und der entsprechenden Größendimensionierung kaum dauerhaft weiter aufrechterhalten.

Die derzeitige Größenauslegung der Geschäftseinheiten zeigt noch einen weiteren Nebeneffekt, der für das Funktionieren des Geschäftssystems nicht unkritisch ist. Auf die Problematik der nach wie vor zu bestimmten Zeiten überfüllten Wartezonen im Bereich der Eingangszonen wurde bereits weiter oben hingewiesen. Dagegen waren in der alten Struktur des „Arbeitsamts 2000“ in den Wartezonen der vorgeschalteten Kundentheken, die vergleichbare Aufgaben zu der heutigen Eingangszone wahrgenommen haben, deutlich kleinere Kundenaufkommen zu verzeichnen, da die Organisationseinheit des damaligen integrierten Teams einen kleineren Kundenkreis zu betreuen hatte.¹⁵² Aus dieser Sicht hat die Umstellung auf das Kundenzentrum zu einer Konzentration geführt, die weder im Kunden- noch im Mitarbeiterinteresse und im Hinblick auf den Zusammenhang von Arbeitsbelastung und Leistungsfähigkeit auch nicht im Interesse der BA liegen kann. Da in den Geschäftsstellen der Agenturen mit Selbstverständlichkeit von kleineren Zuschnitten ausgegangen wird, sollte dies auch für die Geschäftseinheiten der Hauptagenturen überprüft werden.

Die im Zusammenhang der Regionalisierung der Geschäftseinheiten aufgezeigte Problematik des Personalabflusses in SGB II stellt sich in noch verschärfter Form mit Blick auf die Existenzfähigkeit der Geschäftsstellen. Gegenwärtig verfügt die Bundesagentur über ein Netz von 603 Geschäftsstellen¹⁵³, die ein wohnortnahes Dienstleistungsangebot in der Fläche vorhalten (vgl. Kapitel 5). Nur knapp 3,5 % der Geschäftsstellen erreichen die unterkritische Grenze von 50 Planstellen für die Einrichtung des Geschäftssystems Kundenzentrum. Rund ein Drittel der Geschäftsstellen ist mit weniger als zehn Planstellen ausgestattet und sollte nach der Empfehlung des Bundesrechnungshofes vom 14. Februar 2006 geschlossen werden.

Die Organisation und die Arbeitsprozesse in den Geschäftsstellen unterscheiden sich erheblich von denen in den Hauptagenturen. In der Regel arbeiten die Fachkräfte in einer wesentlich stärkeren Verzahnung. So ist es gängige Praxis, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Eingangszone mit denen der Leistungsgewährung nicht nur organisatorisch zusammenzufassen; auch auf der Arbeitsebene helfen sich die Beschäftigten gegenseitig aus und wechseln flexibel zwischen den verschiedenen Tätigkeiten und Funktionsbereichen. Es fanden sich in kleineren Geschäftsstellen Beispiele, in denen auch die Vermittlungsfachkräfte an Empfang und Eingangszone eingesprungen waren, wenn etwa bedingt durch die Ankunft öffentlicher

¹⁵¹ Bereits in der Auswertung der Modellphase in zehn Agenturen stellte die BA fest, dass sich „als kritischster Punkt des Umsetzungsprozesses (...) die Dimensionierung von zum Teil neu geschaffenen Funktionen und Tätigkeiten (erwies)“ (BA-Beratungsunterlage 152/2004 vom 5. Juli 2004, Anlage 1, Abschlussbericht zur Modellphase, S.9).

¹⁵² Am Beispiel einer der untersuchten Agenturen ergab sich, dass die frühere Aufteilung des Kundenaufkommens auf acht A-Teams der Hauptagentur sich nun in der Eingangszone einer Geschäftseinheit konzentriert. Unter Abzug der in den SGB II-Bereich übergeleiteten Kunden bedeutet das etwa das sechsfache Kundenvolumen.

¹⁵³ BA-Geschäftsstellenstatistik; vom 15. Februar 2006.

Verkehrsmittel der Bedarf da war und sie selbst nicht durch Kundentermine gebunden waren. Eine solch flexibel verzahnte, an situativen Bedarfen ausgerichtete Arbeitspraxis wurde durch eine meist größere soziale Nähe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie durch die häufig engen räumlichen Verhältnisse in den Geschäftsstellen zusätzlich unterstützt und von den Führungskräften auch jenseits der „Konzepttreue“ zum Kundenzentrum pragmatisch geduldet oder gefördert.

In vielen Geschäftsstellen ist auf Grund der unterkritischen Größe die funktionale Differenzierung des Kundenzentrums nicht oder nur bedingt abzubilden. Diesem Umstand hat das Reformkonzept insofern Rechnung zu tragen gesucht, als dass bestimmte Teams (z.B. Eingangszone und Arbeitnehmer-Leistung) unter einer Teamleitung zusammengelegt werden können. Dennoch sind, verstärkt durch die Personalabflüsse zu den SGB II-Trägern, viele der kleineren Geschäftsstellen kaum in der Lage, ihre Dienstleistungen in der Organisationslogik des Kundenzentrums zu organisieren. Als Konsequenz dieser Entwicklung haben die Agenturen weitgehend die Aktenhaltung wieder aus den Geschäftsstellen abgezogen und sie zusammen mit der Leistungsbearbeitung in der Hauptagentur zentralisiert. In den kleineren Geschäftsstellen wird lediglich noch ein Antragservice vorgehalten, wobei die Akten jeweils zu den Kundenterminen per Kurier in die Geschäftsstellen gebracht werden.

Die Forderung des Bundesrechnungshofes, die kleinen Geschäftsstellen zu schließen, wurde damit begründet, dass diese das Modell des Kundenzentrums und die ihm zugeschriebenen Effizienzgewinne nicht realisieren könnten.¹⁵⁴ In den untersuchten Agenturen fanden sich dagegen keine Hinweise, dass die Geschäftsstellen schwächere Leistungsdaten aufweisen als die Hauptagenturen. Für die befragten Agenturleitungen bestand kein Anlass, die Existenz der Geschäftsstellen in Frage zu stellen, solange sie die geschäftspolitischen Ziele und die Vorgaben der Prozessdaten erreichen, und in der Reformkonzeption war es gerade die Stärke der Geschäftsstellen, die sie zum Vorbild für den regionalisierten Zuschnitt des Kundenzentrums avancieren ließen.

Die Zentrale der Bundesagentur geht mit dieser Frage unentschieden um. Einerseits lautet die offizielle Politik: Vorläufig „kein Rückzug aus der Fläche.“¹⁵⁵ Demgegenüber wird an anderer Stelle von einem bereits erfolgten sukzessiven Wegfall von Geschäftsstellen gesprochen (Experte Regionaldirektion). Es bleibt hierbei unklar, inwieweit es sich um tatsächliche Schließungen oder um Angliederung als Nebenstelle an eine benachbarte Geschäftsstelle handelt und ein gewisses Dienstleistungsangebot vor Ort aufrecht erhalten wird. Statt den Forderungen nach Schließung von Geschäftsstellen nachzugeben, täte die Bundesagentur gut daran, ein organisationspolitisches Konzept für die Gestaltung und den Erhalt der kleinen Einheiten in der Fläche zu entwickeln. Eine besondere Anforderung an ein solches Konzept wird darin bestehen, eine Anschlussfähigkeit der kleinen Geschäftsstellen an das entsprechend anzupassende Organisationsmodell Kundenzentrum sowie an seine Steuerungs- und Controlling-systematik zu formulieren.

6.2.4 Schnittstellengestaltung zu den SGB II-Trägern in den Agenturen

Mit der Trennung der Trägerschaften in den Rechtskreisen SGB III und SGB II wurde der Weg versperrt, dezentrale Job-Center für *alle* Arbeitslosen unter dem organisatorischen Dach der Arbeitsagenturen aufzubauen. Die im Gesetzgebungsverfahren gefundene Rege-

¹⁵⁴ Vgl. Bundesrechnungshof (2006): Mitteilung über die Prüfung der Organisation kleiner Geschäftsstellen vom 14.2.2006. Bonn.

¹⁵⁵ BA-Beratungsunterlage 29/2006, S.7.

lung hat zu der heutigen Lage geführt, wonach die Aufgaben nach dem SGB II in 69 optierenden Kommunen, 354 Arbeitsgemeinschaften (ARGE) und 19 getrennten Trägerschaften wahrgenommen werden. Bis zum Stand 31.3.2006 sind in der Folge über 20.000 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der BA aus dem Rechtskreis SGB III in Arbeitsgemeinschaften gewechselt. Von Einzelfällen abgesehen ist die Dienststellen- und Führungsorganisation im SGB III demgegenüber erhalten geblieben. Die Arbeitsagenturen standen im Jahr 2005 vor der Anforderung, die gemeinsame Trägerschaft mit den Kommunen im Rahmen der Arbeitsgemeinschaften (ARGE) zu organisieren. Der organisatorische Zuschnitt der Agenturen ist historisch gewachsen und orientiert sich nur wenig an Wirtschafts- und Arbeitsmarktregionen, aber auch nur bedingt an den Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften. In mehr als 60 Arbeitsagenturen sind die Agenturgrenzen nicht identisch mit den Kreisgrenzen, so dass mehrere Agenturen für eine ARGE zuständig sind – hier musste die Verantwortlichkeit für die Gründung der ARGE unter den betroffenen Agenturleitungen ausgehandelt werden.

Die BA konstatiert auf Grund dieser Fakten einen weitergehenden Anpassungsbedarf ihrer Marktorganisation, wobei folgende Kernpunkte zu berücksichtigen seien:¹⁵⁶

- Orientierung der Arbeitsagenturen an Wirtschaftsräumen,
- Anpassung der Agenturgrenzen an Kreisgrenzen,
- Anpassung der Geschäftsstellenstruktur nach Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Kundenorientierung,
- Anpassung der Zahl der Regionaldirektionen,
- Straffung und Optimierung der Führungsorganisation und des Führungsprozesses über alle Ebenen,
- Erhalt von Agenturstandorten,
- Straffung und Optimierung der internen Verwaltung.

Im Hinblick auf den Konsolidierungsbedarf der bisherigen Reformschritte, die anhängige Verfassungsbeschwerde beim BVerfG zur Frage des bundesgesetzlichen Durchgriffs auf die kommunale Ebene sowie die für das Jahr 2008 erwartete Entscheidung des Gesetzgebers zur Wahrnehmung der Grundsicherung für Arbeitsuchende unter Berücksichtigung der derzeit laufenden Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II hat die BA mit Beschluss des Verwaltungsrates vom 31.3.2006 die erforderliche strukturelle Neugliederung der Arbeitsagenturen und Regionaldirektionen zurückgestellt.¹⁵⁷ Demgegenüber sollen die innere Organisation und Führungsstruktur schrittweise angepasst und in einem ersten Schritt zwischen mehreren Arbeitsagenturen Verwaltungsverbände geschaffen werden.

Die alltägliche Kooperation zwischen Agenturen und SGB II-Trägern scheint sehr heterogen, sie hängt von der Kooperationsbereitschaft und –fähigkeit der lokalen Akteure ab. Zwar war der Aufbau der SGB II-Träger explizit nicht der Auftrag der vorliegenden Evaluation.¹⁵⁸ Die Schnittstellengestaltung der untersuchten Agenturen mit den ARGE) hatte jedoch Rückwirkungen auf die Praxis der SGB III-Aktivitäten und soll deshalb an dieser Stelle kurz reflektiert werden.

¹⁵⁶ Ebenda.

¹⁵⁷ Ebenda.

¹⁵⁸ Die Organisation der SGB II-Trägerschaft ist Gegenstand einer eigenständigen Evaluation.

Häufig sind Agentur bzw. Geschäftsstelle und ARGE innerhalb einer Liegenschaft untergebracht, so dass sich die Frage der Kooperation insbesondere für die Kundensteuerung am Empfang und in der Eingangszone stellt. In den untersuchten Agenturen, welche ein gemeinsames Gebäude mit der ARGE bezogen hatten, wurde in der Regel ein gemeinsamer Empfang betrieben, welcher zumeist von beiden Trägern personell besetzt wurde. In Geschäftsstellen mit knapper Personaldecke der Agenturen wurde der Empfang manchmal allein vom Personal der ARGE betrieben. Solche Regelungen beruhten auf informellen Absprachen der Führungskräfte vor Ort. Darüber hinausgehende Kooperationen zwischen BA und ARGE hingen stark von den gewachsenen Kooperationsbeziehungen zwischen der Agentur und der kommunalen Körperschaft ab. Es fanden sich einerseits Beispiele gelingender Kooperation etwa beim Aufbau eines gemeinsamen Arbeitgeberservice, teilweise mit der Unterstützung durch zusätzliche Bearbeitungskräfte aus der ARGE. Als wesentliches Argument für eine solche Lösung wurde die Servicequalität einer „Dienstleistung aus einer Hand“ für die Arbeitgeber angeführt. Auch hier war die Basis der Kooperation ein Agreement der Führungskräfte in der Region; eine Vereinbarung über einen Leistungsaustausch und dessen Vergütung existierte nicht. Andererseits waren Fälle von misslingender Kooperation bzw. Konkurrenz zu verzeichnen, in denen die Führungskräfte der Agenturen den Aufbau von Parallelstrukturen durch die ARGE und konkurrierende Aktivitäten in der Stellenakquise beklagten. Im Interesse einer kostenmäßigen Trennung der Aufwendungen der BA für ihre beiden Rechnungskreise wurde in den Agenturen zum Zeitpunkt der Untersuchung eine Reihe von übergreifenden Organisationslösungen wieder zurückgenommen.

6.3 Das Kundenzentrum als Organisation der Aktivierungspolitik

Mit dem Kundenzentrum ist in den Agenturen ein Geschäftssystem mit einer hochentwickelten und stringent durchgesetzten Systematik der Organisations- und Prozessgestaltung eingeführt worden. Die Funktionsprinzipien des Kundenzentrums, die Binnenlogik seiner Elemente und ihre Schnittstellen sind im Vorangegangenen analysiert und auf ihre jeweiligen Stärken, Potenziale und Restriktionen hin diskutiert worden. In dieser abschließenden Betrachtung soll das Kundenzentrum als „folgerichtige“ Organisationsform zur Implementation des in den vergangenen Jahren dominant durchgesetzten arbeitsmarktpolitischen Paradigmas, der „Aktivierung“ der Arbeitslosen, gewürdigt werden. Die Zurichtung der Organisation der Arbeitsverwaltung auf dieses strategische Paradigma bleibt nicht ohne Folgen für die Dienstleistungsqualität der BA wie auch für die weitere Entwicklungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation.

6.3.1 Standardisiertes Mengengeschäft als Anerkennung dauerhafter Massenarbeitslosigkeit

Die Organisation und die Prozesse im Kundenzentrum konstituieren ein Geschäftssystem, das auf die Bearbeitung standardisierter Kundenanliegen ausgerichtet ist. Die Definition dieser Standards beruht auf den funktionalen Anforderungen der operativen Prozesse, auf der Ressourceneinsatzlogik und dem entsprechenden Dienstleistungsportfolio der BA. Die Adressaten der BA werden, nachdem in der Eingangszone definiert worden ist, ob ein für die weitere Bearbeitung in den Facheinheiten „passfähiges“ Anliegen vorliegt, den funktional differenzierten Bereichen zugeleitet. Dort werden ausschließlich die für den jeweiligen Termin definierten Standardanliegen (z. B. Antragsabgabe; Ersttermin oder berechtigter Folgetermin bei der Vermittlungsfachkraft) angenommen, bearbeitet bzw. mit einem festen Set an Dienstleistungsangeboten (vgl. Kapitel 8) bedient. Die BA folgt in der Organisation ihrer Dienstleistungsproduktion dem Vorbild eines Systemgeschäfts mit hoch standardisierten,

nach Kundengruppen differenzierten Produkten und Prozessen. Solche Geschäftsmodelle sind bereits seit längerer Zeit bei Banken und Versicherungen gängige Praxis.

Mit dem neuen Geschäftssystem stellt sich die BA auf die effiziente Bewältigung des Mengengeschäftes ein. Damit wird das gesellschaftliche Faktum dauerhafter Massenarbeitslosigkeit erstmals mit einer großen Folgerichtigkeit in die Auslegung der Organisationsform aufgenommen. Dies ist ein entscheidender Bruch mit den vorangegangenen Organisationsparadigmen: In der klassischen Behördenstruktur mit ihrer Spartenorganisation war die Arbeitsverwaltung auf die Bewältigung und die korrekte Administration friktionaler Arbeitslosigkeit und die Durchsetzung der Rechtsgleichheit ausgerichtet. Später rückte mit dem Anwachsen der Arbeitslosigkeit insbesondere die Unterstützung von Zielgruppen in den Mittelpunkt, im Modell *Arbeitsamt 2000* wurde zudem die möglichst umfassende Bedienung des individuellen Kundenbedarfs¹⁵⁹ angestrebt. Die aktuelle Fokussierung auf das Mengengeschäft anerkennt einerseits das soziale Faktum dauerhafter Massenarbeitslosigkeit. Sie dementiert es allerdings zugleich in dem Punkt, dass das grundsätzliche Ziel einer schnellen Integration der Kunden Prämisse für die Gestaltung der Organisation und der Prozesse im Kundenzentrum bleibt – Arbeitslosigkeit wird in dieser Logik als ein prinzipiell individuell überwindbarer Zustand definiert (siehe unten). Zudem wird die Ausrichtung auf das Mengengeschäft mit dem Paradigma einer möglichst effizienten Leistungsproduktion verknüpft. Das Resultat ist eine tayloristisch aufgebaute Organisation, welche auf standardisierte Produkte und die Gewinnung von Skalenerträgen durch die Spezialisierung von Tätigkeiten setzt und durch ein engmaschiges Controlling- und Steuerungssystem geführt wird.

An dieses Organisationsparadigma ist einerseits die Frage zu stellen, ob die *raison d'être*, nämlich die effiziente Bewältigung hoher Volumen, tatsächlich noch die zentrale Anforderung an die Dienstleistungsorganisation der BA im SGB III-Bereich ist. Mittlerweile wird deutlich mehr als die Hälfte der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II und damit außerhalb der Arbeitsagenturen betreut; die oben ausgeführten Schwierigkeiten, das Kundenzentrum in der Fläche zu halten, illustrieren diese Problematik. Zum anderen sind die standardisierten Dienstleistungsangebote und die entsprechend stringente Kundensteuerung kaum anschlussfähig an einen Dienstleistungsansatz, der den individuellen Beratungs-, Betreuungs- und Unterstützungsbedarf zum Ausgangspunkt nimmt.

Aus diesem Grund haben die Fachkräfte der ehemaligen Berufsberatung mit ihrem kundenbezogenen, ressourcenorientierten Beratungsansatz erhebliche Probleme mit den Prozessen im Kundenzentrum, weil eine erfolgreiche Beratungsarbeit in ihrem Ansatz nicht mit festen Kontaktdichtekonzepten und standardisierten Abläufen kompatibel ist. Letzterer ist auf Breitenwirkung für Adressaten mit geringen oder mittleren Unterstützungsbedarfen ausgelegt. Das Kundenzentrum hingegen scheint in seiner Konzeption und Praxis bisher nur bedingt geeignet, für diejenige Klientel mit zum Teil schwierigen individuellen Lebenslagen und einem hohem Beratungs- und Betreuungsbedarf wirksame Hilfe zu organisieren.

6.3.2 Fiktive Matchingmaschine – faktische Aktivierungsmaschine

Das Kundenzentrum ist als organisatorische Infrastruktur konstruiert worden, um „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik mit einem minimalen Ressourceneinsatz umzusetzen. Diese fokussiert auf die möglichst schnelle Integration der Arbeitslosen in Erwerbsarbeit durch die Erhöhung ihrer „Vermittlungsfähigkeit“ in offene Stellen. Folgerichtig steht der Vermittlungspro-

¹⁵⁹ Auch wenn der Begriff des „Kunden“ lange nicht so überhöht wurde wie es im gegenwärtigen Reformprozess (zumindest semantisch) der Fall ist.

zess mit dem terminierten Gespräch, der Vermeidung telefonischer Störungen und der strikten Ausblendung leistungsrechtlicher Fragen im Mittelpunkt der neuen Organisation.

Die Interaktion mit dem Kunden im Vermittlungsberatungsgespräch ist vor allem auf die „Verfügbarmachung“ der Arbeitskraft ausgerichtet. Die „Aktivierung“ der Kunden in den Prozessabläufen des Kundenzentrums zielt nicht allein auf die Verstärkung ihrer Bemühungen in der Erwerbsarbeitssuche ab, sondern sie schlägt sich auch im Hinblick auf ihre Mitwirkungsanforderungen nieder: So muss der Kunde in der Anfangsphase seiner Arbeitslosigkeit mindestens drei Mal in der Agentur vorsprechen (zur Arbeitslosmeldung, zum Erstgespräch bei der Vermittlungsfachkraft und zur Antragsabgabe) und sein „Arbeitspaket“ zur Vorbereitung des Vermittlungsberatungsgesprächs abliefern. Der Kunde wird im weiteren Verlauf „in Bewegung“ gehalten, sofern er als Beratungskunde definiert wird (vgl. Kapitel 8). Als „Gegenleistung“ dieser Bemühungen verspricht das Paradigma der „Aktivierung“ die Chance einer baldigen Integration in den laufenden Stellenumschlag der Unternehmen (der Zweck des Arbeitgeberservice besteht darin, Stellen zu akquirieren, mit denen der Vermittlungsprozess „gefüttert“ werden kann). Dieses Versprechen freilich bleibt angesichts der Situation am Arbeitsmarkt für eine große Zahl der aktivierten Kunden eine durch die BA nicht einlösbare Fiktion. Angesichts des strukturellen Problems, dass die BA das Arbeitslosigkeitsproblem nicht lösen, nicht einmal substantiell bearbeiten kann, reduziert sich „Kundenorientierung“ der Bundesagentur für Arbeit auf die effiziente Steuerung ihrer Dienstleistungsproduktion und die Verbesserung der Servicequalität für die Kunden, zum Beispiel durch verringerte Wartezeiten und zügige Anliegensbearbeitung.

6.3.3 Das Kundenzentrum als hermetische Organisation

Mit dem Kundenzentrum, seinen homogenen Funktionseinheiten und seiner stringenten Systematik ist erstmals eine „berechenbare Organisation“ (Führungskraft Zentrale) geschaffen worden. Das Geschäftssystem ist passgenau auf Transparenz, das heißt Controllingfähigkeit der Funktionseinheiten, sowie auf effiziente Leistungsproduktion und maximale Wirkung im Sinne einer möglichst hohen Zahl an Integrationen konzipiert. In seiner Konzeptualisierung und seiner Umsetzung, und vor allem in der Verknüpfung mit der neuen IT-Infrastruktur (vgl. Kapitel 7), mit einem entsprechenden Steuerungssystem (vgl. Kapitel 5) und mit der Strukturierung des Vermittlungsprozesses über die Handlungsprogramme (vgl. Kapitel 8) wird das Kundenzentrum sowohl den Kunden als auch den Dienstleistungsproduzenten gegenüber zu einer *hermetischen* Organisation: Zum einen bleiben Kundenbedarfe jenseits der Standardschemata ausgeblendet und können gegenüber der Organisation nicht mehr reklamiert werden. Zum anderen werden dezentrale, organisationspraktische Variationen des Konzeptes möglichst klein gehalten. So wird die konzepttreue Implementation in den Agenturen durch einen sogenannten *Qualitäts-Check* nachgehalten.¹⁶⁰ Die dezentrale Verantwortung der Organisationsgestaltung ist qua Konzept reduziert auf die Wahl vorgegebener Standardoptionen, Abweichungen müssen im Rahmen dieses Verfahrens beseitigt werden. Durch den Ausschluss von Variationen wächst zwar die Kontrollierbarkeit und grundsätzlich auch die Steuerbarkeit der dezentralen Organisationseinheiten. Zugleich verliert die Organisation aber Potenziale an Flexibilität und Innovationsfähigkeit für lokale Anpassungen. Durch den Mangel an Spielräumen für organisationspraktische Variantenbildungen drohen

¹⁶⁰ Nach der Stabilisierung der Prozesse im Kundenzentrum erfolgt eine Zertifizierung der Agenturen: Überprüfung der Prozesskennzahlen, der Aufbauorganisation, Beobachtung der Arbeitsprozesse und Gespräche mit den Fachkräften durch Umsetzungsberater der Regionaldirektion und der Zentrale. Mit Stand vom 17.5.2006 hatten 175 Agenturen das Zertifizierungsverfahren durchlaufen.

der Organisation Innovationspotenziale verloren zu gehen, die im Organisationswissen und den Erfahrungen der Akteure vor Ort liegen. Es stellt sich die Frage, ob die Organisation im Zuge der anstehenden weiteren Anpassungsprozesse auf die Kreativität und die Innovationsfähigkeit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen verzichten kann.

7. Die Informationstechnologie des neuen Dienstleisters

Seit 2003 werden bei der Bundesagentur für Arbeit neue Softwaresysteme als Teil der allgemeinen Organisationsreform eingeführt. Zu den für das Kerngeschäft der BA wichtigsten unter ihnen gehören der *Virtuelle Arbeitsmarkt (VAM)* und das Programm *Colibri* im Leistungsbereich. Die Funktionalität dieser Systeme war Gegenstand der Untersuchung und Evaluation. Dazu wurden zum einen die Erwartungen rekonstruiert, die von Seiten der Zentrale bzw. der zuständigen Experten in den entsprechenden Entwicklungsprojekten an die neuen Systeme geknüpft werden. Zum anderen wurden Nutzer in den Agenturen nach ihren Erfahrungen mit den Programmen befragt.

Aus der Perspektive eines Modernen Dienstleisters gilt es, im Einzelnen darzulegen und zu analysieren, wie die BA den Übergang von der Vielzahl ihrer bisherigen Fachanwendungen in die neue IT-Architektur gestaltet, wie diese mit den Prozessen und Zielen des neuen Geschäftsystems korrespondiert und in ihrer Dienstleistungsfunktion nach innen und nach außen zu bewerten ist.¹⁶¹ Hierbei sind folgende Evaluationsfragen zu stellen:

- Wie ist die Funktionalität der IT-Systeme für die Unterstützung der Arbeit im Dienstleistungsprozess zu bewerten?
- Inwieweit führen neue Möglichkeiten für Kunden, selbst auf IT-Angebote zuzugreifen, zur Entlastung des Personals in den Agenturen und wie werden diese Angebote genutzt?
- Welche Konsequenzen hat die Einführung der neuen Systeme für die Leistungserbringung in den Agenturen und für verschiedene Kundengruppen?

Im Folgenden werden zunächst einige allgemeine Informationen zu den informationstechnischen Infrastrukturen im Kontext der BA-Reform gegeben. Die für den Dienstleistungsprozess zentralen Fachverfahren werden dargestellt, ihre Ziele beschrieben und die bisherigen Erfahrungen und Einschätzungen von Nutzern in unterschiedlichen Funktionsbereichen der Agenturen ausgewertet. Im Anschluss werden Funktion und Funktionalitäten einer zusammenfassenden Bewertung unterzogen.

7.1 Herausforderungen an die Informationstechnologien der BA

Der Datenbestand der BA (operative und dispositive Daten) beläuft sich auf insgesamt etwa 120 Terabyte (TB). Schon diese gewaltige Datenmenge macht klar, wie wichtig eine leistungsfähige informationstechnische Infrastruktur für ihre Arbeit ist. Zudem gilt ein breites Angebot an Informations- und Kommunikationsdiensten, die per E-Mail und über Websites zugänglich sind, inzwischen als Stand der Technik, hinter dem eine Organisation wie die BA nicht zurückbleiben darf. Den Vorgaben einer entsprechenden Initiative der Bundesregierung (BundOnline 2005) folgend, hatte sich der Vorstand der BA denn auch verpflichtet, wichtige Informations- und Dienstleistungsangebote zusätzlich zum „Präsenzbetrieb“ auch interaktiv über das Internet abzuwickeln.

Es ist evident, dass dies die (Entwicklung und) Beschaffung von neuer Software und Hardware voraussetzt. Das betrifft nicht nur die neuen Angebote, die sich unmittelbar an Kunden richten. Um die BA internettauglich zu machen, muss ein reibungsloses Zusammenwirken

¹⁶¹ Vgl. auch die Darstellung einzelner IT-Tools im Vermittlungsberatungsprozess Kapitel 8 und zu Steuerungstools Kapitel 5.

von „nach außen“ gerichteten Systemen mit den ausschließlich intern genutzten sichergestellt sein. Entsprechend formuliert das *Rahmenkonzept für Informationstechnologien* der BA die Anforderung, „Hard- und Software verstärkt den veränderten fachlichen Anforderungen, den Wünschen der Kunden und Anwender im Rahmen sich wandelnder organisatorischer Strukturen der BA anzupassen sowie allgemeine Voraussetzungen für künftige Organisationsentwicklung und Organisationsveränderung zu schaffen“.¹⁶²

Das neue informationstechnologische Konzept setzt auf einer vielfältigen, äußerst komplexen und disparaten IT-Struktur an. In der alten IT-Welt der BA wurde mit mehr als einhundert unterschiedlichen Fachanwendungen gearbeitet, die überwiegend nicht integriert waren.¹⁶³ Das machte häufig Doppelleistungen von Daten und Mehrfacharbeiten notwendig. Die Systeme selbst und die entsprechenden Datenbanken waren im Laufe der Jahre gewachsen und nicht einem konsistenten Konzept folgend entwickelt worden. Ein Teil der verwendeten Systeme war durch vielfache Anpassungen und nicht zuletzt angesichts stetig gestiegener Arbeitslosenzahlen an der Kapazitätsgrenze angekommen. Die Hardware stammte zum Teil noch aus den achtziger Jahren. Solche Systeme sind oft nicht erweiterbar und sie entsprechen längst nicht mehr den heutigen Anforderungen an Bedienungsfreundlichkeit und Ergonomie.

Diese Ausgangssituation ließ sich durch Detailverbesserungen nicht grundlegend ändern. Angesichts der Aufwendungen für eine komplett neue IT-Infrastruktur „aus einem Guss“ ging man den Weg, neue Systeme modular auf- und auszubauen und hierbei vor allem einen einheitlichen, bundesweit verfügbaren Datenbestand zu schaffen. Hierzu waren Dateninhalte und Datenstrukturen sowie ihre Bedeutung und Verwendung organisationsweit einheitlich zu definieren und zu regeln. „Dies ist die Grundlage, um zukünftig gleichartige Anwendungen mit gleichem Datenbestand aber in unterschiedlichen Nutzerprofilen (Profi-Dienst für die Mitarbeiter versus Laien-Dienst mittels Internet für die Kunden) realisieren zu können“.¹⁶⁴

Der *Virtuelle Arbeitsmarkt* gilt in der Öffentlichkeit wie BA-intern neben der neuen Organisationssteuerung und dem neuen Geschäftssystem Kundenzentrum als weiteres zentrales Element des Umbaus der BA zu einem modernen Dienstleister: „Die Einführung des VAM hat das Ziel, die bestehenden Arbeitsvermittlungsprozesse zu optimieren und die Vermittlungserfolge zu erhöhen. Die BA wird erste Adresse in allen Fragen rund um das Thema Arbeitsmarkt sein“ und sich so als „effektiver und innovativer Dienstleister“ positionieren¹⁶⁵.

Als Konzept gewann der *Virtuelle Arbeitsmarkt* im Jahre 2002 den e-government-Preis der Cebit und wurde damit zum IT-Prestige-Projekt der BA. Mit seinen Zielen – Transparenz, Beschleunigung, Effizienzsteigerung – fügt sich das Projekt in die Gesamtausrichtung der BA-Reform. Demnach soll der *Virtuelle Arbeitsmarkt*:¹⁶⁶

- Markttransparenz herstellen, indem er einen schnellen Überblick über das bundesweite Angebot an Stellen und Bewerbern ermöglicht;

¹⁶² BA: IT-Rahmenkonzept 2003, S.12.

¹⁶³ Vgl. zur Übersicht ebenda. Zum Teil widerspiegelt dies die vielfältigen Aufgaben der BA.

¹⁶⁴ Auch für die Statistik und das Controlling „ist es notwendig die Datenstrukturen zu vereinheitlichen und modular nach den Bedürfnissen zur weiteren Auswertung zur Verfügung zu stellen. Hierfür wird ... ein Data Warehouse geschaffen. In einzelnen Projekten werden Daten der operativen Verfahren dem Data Warehouse zugeführt und entsprechende Werkzeuge zur Auswertung dem Anwender zur Verfügung gestellt“ (BA: IT-Rahmenkonzept 2003, S.15).

¹⁶⁵ BA/Accenture: Der Virtuelle Arbeitsmarkt, ca. März 2003

¹⁶⁶ Vgl. ebenda.

- Ausgleichsprozesse auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt beschleunigen – man hofft, dass künftig etwa die Hälfte der Vermittlungen über das Internet erfolgt, wovon man sich eine durchschnittliche Verkürzung der Arbeitslosigkeit um eine Woche erwartet;
- Vermittler und Berater von „Routinefällen“ entlasten und ihnen mehr Zeit für die Kundengruppen geben, die nicht leicht zu vermitteln sind.

Das Projekt VAM ist ein Entwicklungsprojekt, das koordiniert wird von der *Projektgruppe Virtueller Arbeitsmarkt (PG VAM)*¹⁶⁷. Es besteht aus vier Funktionseinheiten, wovon zwei für die externe Nutzung und zwei für die interne Nutzung zuständig sind. Die Bezeichnung *Virtueller Arbeitsmarkt* bezieht sich dabei auf eine gemeinsame Plattform unterschiedlicher Softwaresysteme:

- das Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem *VerBIS*, das als Standardsoftware für den Vermittlungsberatungsprozess zum Einsatz kommt.
- die Metasuchmaschine *Job-Roboter*, die den Vermittlungsfachkräften zur Verfügung steht und
- die internetbasierte *Job-Börse*, die auch externen Nutzern zugänglich ist.
- Für die Kunden steht darüber hinaus das *Online-Portal* zur Verfügung, das neben dem Zugang zur *Job-Börse* den weiterreichenden BA-Informationsservice anbietet.

Mit dem Projekt VAM sollten bestehende BA-Dienstleistungen erneuert und um weitere Funktionen ergänzt werden. Die Erweiterungen betreffen zum einen die Verzahnung interner Prozesse mit erweiterten Selbstinformations- und Selbstbedienungsoptionen für BA-Kunden durch web-basierte Angebote, das sogenannte *prosuming* (vgl. Toffler 1980). D.h. die BA-Konsumenten sollen beim Prozess der Dienstleistungserstellung selbst mitwirken. Damit die Nutzer und Nutzerinnen selbst zum Erbringer der Dienstleister werden können, müssen sie jedoch durch ein ansprechendes IT-Serviceangebot aktiviert und integriert werden. Übergreifendes Ziel des Projekts VAM ist zudem die Realisierung einer neuen Funktionslogik in der IT-unterstützten Arbeitsvermittlung von Kunden und Beschäftigten: die Nutzbarmachung einer zentralen Datenbank mit unterschiedlichen Zugriffsrechten für alle am Arbeitsmarktgeschehen beteiligten Akteure. Dem Wirkungsanspruch nach stellt dieser Schritt einer zentralisierten Datenverwaltung mit vielen dezentralen Nutzungsmöglichkeiten (innen und außen) eine wichtige Modernisierung im Sinne der Effizienzsteigerung der internen Informationsstrukturen der BA dar (interne IT). Gemessen am bisherigen Stand der BA und ihrer IT muss somit schon die Zielsetzung des Projekts VAM als höchst anspruchsvoll beurteilt werden.

Der erhoffte Nutzen des Gesamtprojekts VAM bezieht sich sowohl auf mitarbeiterbezogene, kundenbezogene und prozessbezogene Effekte. Mitarbeiterbezogen werden Effekte erwartet wie: Entlastung durch eine einheitliche Benutzeroberfläche und Datenbank, die Automatisierung von Routinetätigkeiten, die Prävention von Leistungsmissbrauch, der Kooperation mit *Job-Börsen*. Erhoffte kundenbezogene Effekte sind die bessere Orientierung im BA-

¹⁶⁷ Die Projektgruppe VAM (PG VAM) ist innerhalb der BA dem Vorstand für Finanzen unterstellt. Im Lenkungsausschuss und in der Projektleitung sind der Zentralbereich IT (technische Koordination) sowie der Zentralbereich Produkte und Programme (fachliche Koordination) vertreten. Die Projektgruppe war anfänglich zuständig für alle vier Funktionseinheiten des VAM. Außer VerBIS sind inzwischen alle Funktionseinheiten in die Linienverantwortung übergegangen (Online-Portal = Bereich Marketing, Job-Börse und Job-Roboter = Zentralbereich Produkte und Programme, Team PP12), so dass sich die Projektgruppe aktuell mit der Fertigstellung und dem Roll out von VerBIS befasst.

Internetangebot, neue Möglichkeiten der Online-Veröffentlichung von Stellen- und Bewerberangeboten sowie deren Profilabgleich. Prozessbezogen werden Effekte prognostiziert wie die Unterstützung des selbsttätigen Marktausgleichs, Kosteneinsparungen, Zeitgewinn für das Kerngeschäft, Zukunftsorientierung, die Ablösung von der alten „Rechnerwelt“ sowie weitere Rationalisierungseffekte (z.B. dass Bewerberprofile bei Veränderung der Agentur-Zuständigkeiten nicht mehr neu angelegt werden müssen).

Neben den Elementen des Virtuellen Arbeitsmarktes ist, kaum in der öffentlichen Diskussion beachtet, *Colibri* als neue Standardsoftware im Leistungsbereich der BA entwickelt worden. Die einzelnen Systeme sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

7.2 Schnelligkeit und Effizienz – Das neue System im Leistungsbereich

Colibri ist das neue Softwaresystem, das die Arbeitsprozesse im Zusammenhang mit der Berechnung und Administration des Arbeitslosengeldes I unterstützt.¹⁶⁸ Es löst *coLei* ab, das seit den achtziger Jahren genutzte Anwendungsprogramm der Leistungsbereiche (Bahnmüller/Faust 1992). Die Erwartungen an das neue System sind hoch: „Schnellerer und besserer Service für die Kunden sowie mehr Effizienz und Transparenz für die Mitarbeitenden der Agenturen für Arbeit“ sind nach einer Presseverlautbarung der BA die Konsequenzen des neuen „weltweit einmaligen“ Programms, als dessen Vorteile genannt werden:

- Eine sofortige Berechnung aller Leistungen nach dem SGB III ist möglich.
- Bescheide können den Kunden sofort ausgehändigt werden.
- Anlaufzahlungen von Leistungen können sofort veranlasst werden.
- Die Beschäftigten der Agenturen haben bundesweiten Zugriff auf alle relevanten Informationen und müssen nicht in Belegen suchen.
- Die gesamte Historie eines Kunden – auch bereits weiter zurück liegende Zeiten von Arbeitslosigkeit – kann auf einen Blick erfasst werden.
- Änderungen – z. B. Wohnungswechsel – können in jeder Agentur sofort eingepflegt werden und sind dann bundesweit im System abgebildet.
- Die Fachkräfte haben mehr Zeit für die Beratung ihrer Kunden.¹⁶⁹

Die Hauptfunktionseinheit von *Colibri* ist das Bearbeitungssystem, in dem die Falldaten eingegeben und bearbeitet werden. Daneben bietet das Programm ein umfangreiches Auskunftsmodul (Informationssystem), das die wesentlichen Kundendaten enthält und in weit höherem Maß als zuvor eine von Akten unabhängige Auskunftserteilung über Leistungsfragen ermöglicht. Nach Schätzungen aus Agenturen können mit den so zugänglichen Informationen bis zu 90 % der Kundenanfragen ohne Einschaltung von Leistungsfachkräften beantwortet werden. Von all dem verspricht man sich nicht nur eine Beschleunigung der Fallbearbeitung, sondern auch eine massive Kostenersparnis von jährlich mehr als 80 Mio. Euro ab 2007.¹⁷⁰

Colibri wurde im Sommer 2004 in der Arbeitsagentur Gotha („Colibri-Pilotagentur“) auf seine Praxistauglichkeit getestet. Nach der Auswertung dieser Tests begann die Schulung der insgesamt etwa 30.000 Beschäftigten der BA, die künftig mit dem neuen System arbeiten

¹⁶⁸ Colibri ist ein reines BA-System. Die ARGEn verwenden für die Berechnung und Verwaltung des ALG-2 (SGB II) ein anderes Programm, nämlich A2LL.

¹⁶⁹ Vgl. Presseinformation der BA Nr. 75, 27.10.2005.

¹⁷⁰ Vgl. ebenda.

werden. Seit Oktober 2005 wird es schrittweise in den Agenturen eingeführt. Die Umstellung soll im Sommer 2006 abgeschlossen sein.

Der Übergang zu Colibri erfolgt gleitend, da keine automatische Datenmigration vorgesehen ist. Das Altverfahren kann zunächst noch für die Bestandsfälle weiter genutzt werden. Eine Schnittstelle zwischen dem alten und dem neuen System ist nicht vorgesehen, eine Schnittstelle mit *VerBIS* ist in Vorbereitung. Bestandsfälle werden nach und nach manuell von *coLei* in *Colibri* übertragen. Zum Ende des Jahres 2006 soll *coLei* abgeschaltet werden.

Der Schulungsaufwand ist gestaffelt. Hauptnutzerinnen und -nutzer aus dem Leistungsbe-
reich erhalten eine dreitägige Basisschulung und nach wenigen Wochen eine zweitägige
Aufbauschulung. Da sie zwischen den beiden Terminen bereits mit dem neuen Verfahren
arbeiten, kann auf Handhabungsprobleme im Alltagsbetrieb gezielt eingegangen werden. Bei
Nebenanwendern (Eingangszone, Service Center) dauert die Schulung eineinhalb Tage.
Nutzerinnen und Nutzer, die nur lesenden Zugriff haben, werden drei bis vier Stunden trai-
niert.

Da in den untersuchten Agenturen bei weitem nicht alle potenziellen Programmnutzer ge-
schult waren und die Anwender erst kurze Zeit Erfahrungen mit der Programmanwendung
hatten, kann hier nur ein erster Eindruck wiedergegeben werden. Sieht man davon ab, dass
der relativ hohe Schulungsaufwand insbesondere von Teamleitern als Belastung empfunden
wird, die angesichts knapper Personalausstattung nur schwer zu bewältigen sei, waren die
Rückmeldungen durchweg positiv. Die Nutzeroberfläche sei übersichtlich, die Handhabung
nach einer kurzen Eingewöhnungszeit¹⁷¹ komfortabel und das System funktioniere insgesamt
zuverlässig. Zudem entlaste es massiv dadurch, dass bestimmte, zuvor aufwändige Vorgän-
ge wie die Absetzung von Renten- oder Krankenversicherungsbeiträgen nun automatisch
erfolge. Durchgängig wird die Arbeit mit *Colibri* als Verbesserung gegenüber der früheren
Arbeitsweise mit *coLei* gewertet. Die Einschätzung eines Programmtrainers in einer Agentur
kann deshalb wohl verallgemeinert werden: „Wenn ich das System mal begriffen habe, dann
ist das eigentlich nachvollziehbar. Und es ist an einigen Stellen ein hoher Entlastungseffekt
für die Mitarbeiter sofort erkennbar.“

7.3 Der virtuelle Arbeitsmarkt im realen Dienstleistungsprozess

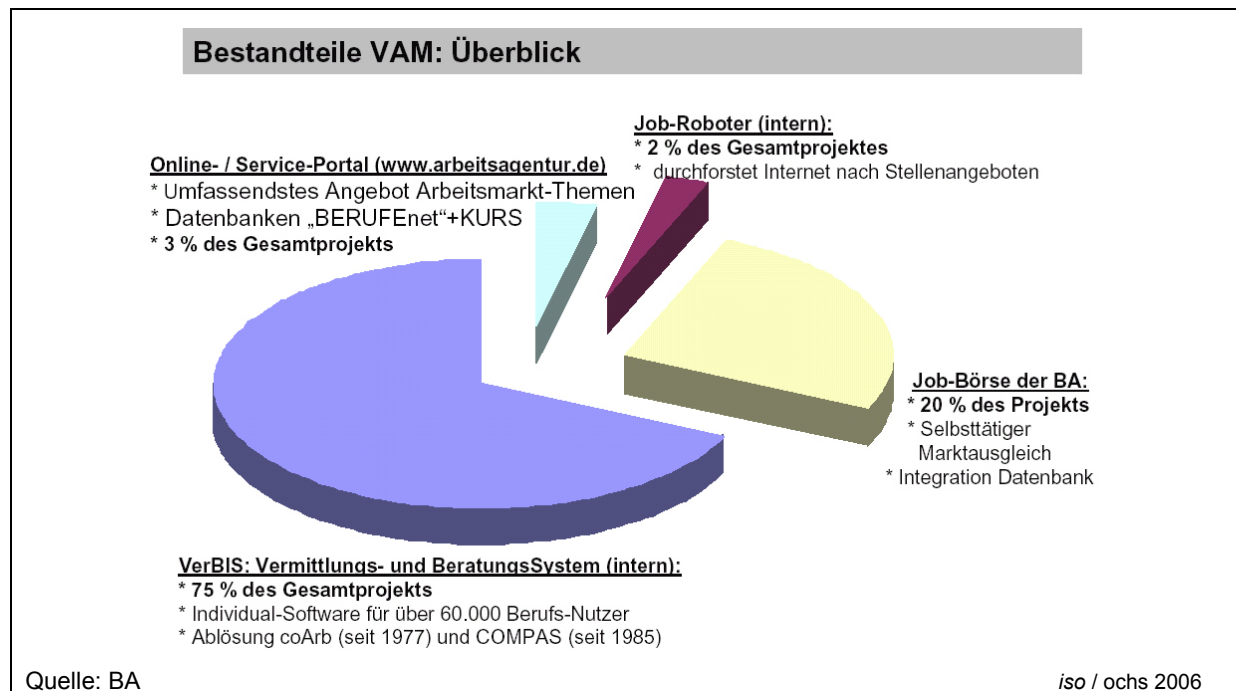
7.3.1 *VerBIS* – Das Herzstück des VAM

Dem *Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem VerBIS* kommt eine besondere
Bedeutung in der neuen BA-Softwarearchitektur zu, denn es ist in mehrerlei Hinsicht das
Kernstück des Virtuellen Arbeitsmarkts. Zunächst erwies sich die Ablösung der alten Fach-
systeme als dringend geboten. Die Systeme arbeiteten seit Jahren an ihren Grenzen. Im
Arbeitsalltag des BA-Personals äußerte sich dies z.B. in Betriebsausfällen von mitunter
mehrstündiger Dauer, verzögerten Arbeitsabläufen bei Dateneingabe oder Datenausgabe,
verspäteter Aktualisierung von Datensätzen nach Änderungseingaben. Die entscheidende
Neuerung jedoch, die mit *VerBIS* einhergeht, liegt in drei Momenten: Erst mit *VerBIS* wird der
Zugriff auf eine einheitliche Datengrundlage für interne und externe Nutzer des VAM mög-
lich. In einer Produktbeschreibung heißt es über *VerBIS*: „Die Mitarbeiterinnen und Mitarbei-
ter der BA werden diese Anwendung zukünftig zur Information, Vermittlung und Beratung

¹⁷¹ Die Umstellung auf ein grundlegend neues System ist kein trivialer Vorgang. In einer der untersuchten Agenturen wurde deshalb erwogen, die terminierte Dauer für die Antragsannahme in der Eingewöhnungsphase um 50 % zu verlängern.

ihrer Kunden nutzen. Ziel ist es, eine zentrale Datenbank mit unterschiedlichen Zugriffsberechtigungen für alle am Arbeitsmarkt beteiligten Personengruppen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA) zu schaffen. Das bedeutet, dass mit der Einführung von *VerBIS* und der Verknüpfung mit den *Job-Börse*-Funktionen der letzte Baustein des Gesamtvorhabens *Virtueller Arbeitsmarkt* erreicht wird.“¹⁷²

Abbildung 7.1: Die Bestandteile des VAM und deren Kostenverhältnis



Neben seiner Funktion im Rahmen des Marktausgleichs bietet das System eine inhaltliche und fachliche Führung von Mitarbeitern als ein am Arbeitsprozess (*Workflow*) orientiertes Fachverfahren¹⁷³ und schließlich unterstützt es das zentrale und operative Controlling durch automatisch generierte Geschäftsprozessdaten. Es stellt damit eine wesentliche Grundlage dar für die Koordination der Aufgabenwahrnehmung im Dienstleistungsprozess und für die Steuerung der Organisation.

Sein Stellenwert kommt auch auf der Kostenseite zum Ausdruck. Etwa Dreiviertel der Gesamtaufwendungen für den VAM entfallen auf dieses System (Abbildung 7.1).

Die Entwicklung des neuen Programms war von Turbulenzen begleitet. So sollte *VerBIS* ursprünglich nur für den Rechtskreis des SGB III ausgelegt werden. Dann wurde entschieden, dass – anders als bei *Colibri* – auch die Vermittlungsfachkräfte der ARGEN damit arbeiten sollen. Hierdurch hat sich die Nutzerzahl in etwa verdoppelt, was für die Programmierung nicht folgenlos geblieben ist. Hinzu kam, dass zum Zeitpunkt der ursprünglichen Spezifizierung der Systemfunktionen¹⁷⁴ die Kernelemente der Organisationsreform (Steuerungssystem, Gestaltung des Geschäftsprozesses der Agenturen, Handlungsprogramme) noch nicht festgelegt waren. Das hatte zur Konsequenz, dass eine Reihe von Programmfunktionalitäten

¹⁷² BA: Produktbeschreibung: Was ist *VerBIS*? (o. J.).

¹⁷³ Vgl. BA-Beratungsunterlage 152/2004 vom 5. Juli 2004, Anlage 1, Abschlussbericht zur Modellphase, S.10.

¹⁷⁴ Der VAM wurde im August 2002 ausgeschrieben; daraufhin haben 29 Konsortien (mit insgesamt 90 Firmen) Konzepte eingereicht. Am 14. Oktober 2002 wurden vier Firmen aufgefordert, detaillierte Angebote zu erstellen (Bundestagsdrucksache 15/9926, 20.7.2005, S.3).

nicht von Anfang an eingeplant waren, sondern erst nachträglich realisiert werden konnten. Ein Teil der aufgetretenen Verzögerungen im Zeitplan wie auch der Probleme, die bei der Einführung zutage getreten sind, können hierauf zurückgeführt werden.

VerBIS wird – wie alle Reformelemente – in mehreren Wellen implementiert. Nach vollzogener Flächeneinführung werden etwa 540 Agenturen und ARGEn das neue System nutzen. Den Anfang machte im Juli 2005 die Pilotagentur Wiesbaden. In Rahmen einer erweiterten Pilotierung wurden ab Anfang Dezember 2005 die Agenturen und ARGEn der Service Center Verbünde Freiburg und Wittenberg umgestellt.¹⁷⁵ Die zweite Einführungswelle mit 20 Agenturen und 26 ARGEn hat am 27. Februar 2006 begonnen, weitere starteten am 27. März (40 Agenturen und 85 ARGEn), am 22. Mai (60 Agenturen und 118 ARGEn) und schließlich am 19. Juni (52 Agenturen und 122 ARGEn). Diesen Zeitplan einzuhalten, hatte für die BA wegen des geplanten Übergangs des Systembetriebs vom Entwickler auf die BA ab Juli 2006 äußerste Priorität.

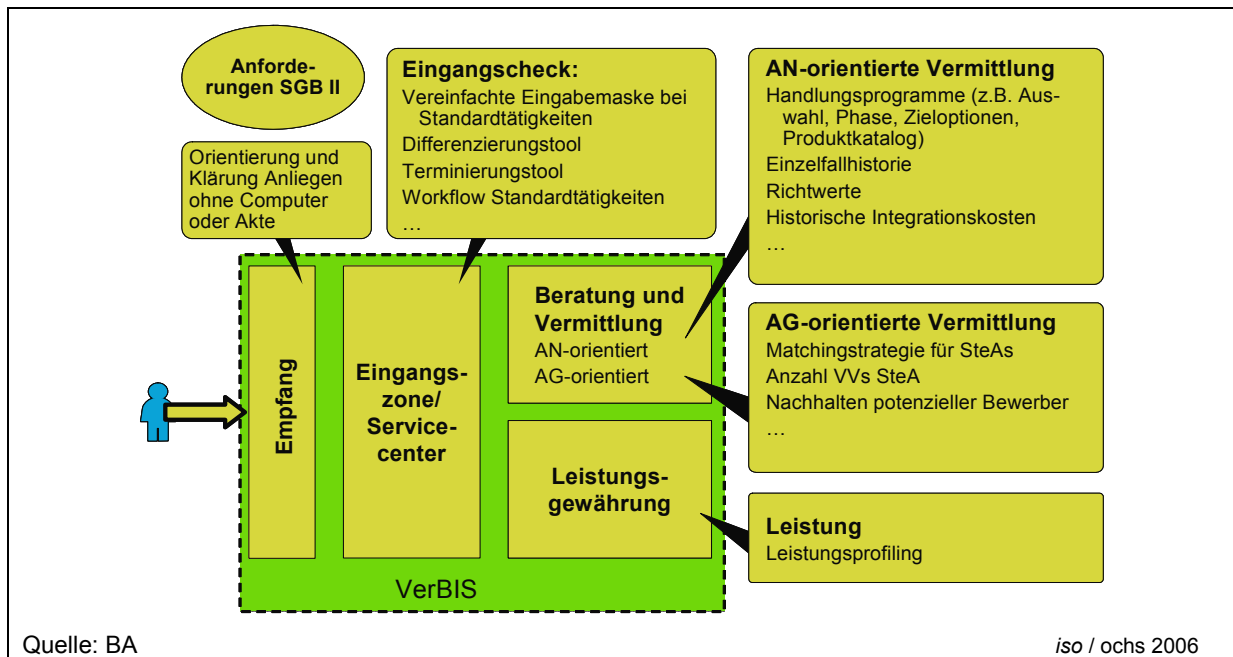
VerBIS löst die beiden bisherigen Fachanwendungen der Arbeitsvermittlung (*coArb*; genutzt seit 1977) und der Berufsberatung (*COMPAS*; genutzt seit 1985) ab¹⁷⁶. Damit greifen Vermittlung und Beratung nicht nur auf denselben Datenbestand zu, sondern bedienen sich hierbei auch der gleichen Nutzeroberfläche. Die Eingaben von Stellenangeboten und Bewerberprofilen stehen hierbei sofort bundesweit zur Verfügung.

Die Struktur von *VerBIS* unterscheidet sich in nahezu jeder Hinsicht deutlich von derjenigen der vorher genutzten Programme. Der wohl wesentliche Unterschied ist darin zu sehen, dass das neue System auf die Verwendung durch vernetzte Nutzer ausgelegt und dementsprechend aufgebaut ist. *CoArb* und *COMPAS* waren nach dem „Karteikartenprinzip“ eingerichtet. Die Fachkräfte hatten wenige, klar definierte Seiten („Bilder“) auf ihrem Monitor, die sie aufrufen konnten. *VerBIS* arbeitet demgegenüber mit Hyperlinks: Die Fachkräfte „blättern“ nicht durch hintereinander angeordnete Bildschirmansichten, sondern bewegen sich per Mausklick im „virtuellen Raum“. Insofern ist *VerBIS* auf den ersten Blick erkennbar das modernere Programm. Das Prinzip der Hyperlinks hat viele Vorteile, es ist allerdings weniger anschaulich als das „Karteikartenprinzip“.

¹⁷⁵ Sie umfassen die Agenturen in Freiburg, Lörrach und Offenburg sowie die ARGEn in den Kreisen Lörrach, Breisgau-Hochschwarzwald, Emmendingen und der Stadt Freiburg bzw. die Agenturen in Wittenberg und Dessau sowie die ARGEn im Kreis Wittenberg und in Dessau und Köthen/Anhalt.

¹⁷⁶ Von beiden Programmen hat es immer wieder Updates gegeben, die vor allem bei *coArb* recht weitgehend waren. So wurde das Vermittlungssystem von Mitte 2000 an mit einer Windows NT-Oberfläche versehen (*coArb-NT*). *COMPAS* wurde in dieser Hinsicht nicht „aufgerüstet“; statt mit der Maus arbeitete man bis zum Schluss mit Funktionstasten ohne grafische Oberflächengestaltung.

Abbildung 7.2: Unterstützung der Kernprozesse des Kundenzentrums durch VerBIS



An *VerBIS* werden hohe Erwartungen geknüpft. Das neue System soll zum einen dazu beitragen, dass die Geschäftsprozesse im Kundenzentrum reibungsloser laufen und unterstützt diese durch eine Vielzahl von Tools (vgl. Abbildung 7.2). Die einheitliche Anwendung für alle Vermittlungs-, Beratungs- und Terminierungsaufgaben soll den Aufwand der Datenerfassung und zugleich die Fehlerwahrscheinlichkeit verringern. Überdies werden mit *VerBIS* künftig in deutlich größerem Umfang als bisher steuerungsrelevante Daten automatisch erhoben – sozusagen als Nebenprodukt der Programmnutzung. Solche Daten sollen künftig täglich in das *Data Warehouse*¹⁷⁷ übertragen werden. Aus dem so gespeisten zentralen Datenbestand können mit entsprechenden Abfrageprogrammen Daten verknüpft und ausgelesen werden, die für das Controlling aber auch für Statistik und Wirkungsforschung relevant sind.¹⁷⁸

Mehr noch als bei den anderen Teilsystemen ist die Grundlage für eine abgesicherte Darstellung und Bewertung von *VerBIS* noch wenig stabil. Bei seiner Einführung im Juli 2005 war die Programmierung von *VerBIS* noch nicht durchgängig erfolgt. Während der Implementation wurden mehrere fortgeschriebene Programmversionen aufgespielt. Somit unterscheidet sich die Version des Modellbetriebes hinsichtlich der Funktionalitäten und des Nutzungskomforts recht deutlich von den späteren.¹⁷⁹ Nicht nur die Pilot-Erprobung, sondern auch die schrittweise flächendeckende Einführung waren also faktisch Experimente unter Alltagsbedingungen, die auch dazu dienten, Schwachstellen und Veränderungsbedarf zu identifizie-

¹⁷⁷ Ein Data-Warehouse wird aus unterschiedlichen Datenquellen beliefert. Zentral werden in einem Data Warehouse Kopien aus dezentralen Datenbanken angelegt und übergreifende Datenanalysen für längere Zeiträume möglich.

¹⁷⁸ Solche Abfragen waren in der Zeit, in der die Erhebungen stattfanden, nur sehr eingeschränkt möglich, weil die dafür notwendigen Tools und Schnittstellen in *VerBIS* noch nicht programmiert waren.

¹⁷⁹ Zum Teil wurden die Updates synchron mit Einführungswellen ausgeliefert: Die Pilotagentur Wiesbaden startete mit der Version 1.0 am 4. Juli 2005, die Version 2.0 kam am 5. Dezember zeitgleich mit dem Beginn der erweiterten Pilotierung, auch die Implementation der Version 2.1 am 27. Februar 2006 erfolgte synchron mit der Neuumstellung von Agenturen und ARGEn. Die Version 2.2 wurde am 17. April aufgespielt und Version 2.3 am 30. Juni.

ren. Es war deshalb bei der Analyse schwierig zu unterscheiden, welche der zahlreichen Funktionsmängel und Nutzungsschwierigkeiten, über die in den verschiedenen Agenturen berichtet wurde, auf systematische Mängel von *VerBIS* und welche auf Einführungs- und Übergangsprobleme im Zusammenhang der Datenmigration¹⁸⁰ und des Nebeneinanders unterschiedlicher Systemwelten zwischen den Agenturen zurückzuführen sind.¹⁸¹

Die bisherigen Praxiserfahrungen zeigen, dass *VerBIS* grundsätzlich funktioniert. Systemabstürze gab es im Evaluationszeitraum nicht. Es wurde allerdings über Phasen berichtet, in denen das System sehr langsam lief oder zeitweise nicht darauf zugegriffen werden konnte. Diese Probleme sind in der zuletzt besuchten Agentur häufiger aufgetreten als bei den Teilnehmern der (erweiterten) Pilotierung.¹⁸² Das führte dazu, dass Kundengespräche abgebrochen und vertagt werden mussten.

Matchen mit *VerBIS* – (noch) „ein Glücksspiel“

Grundsätzlich bietet *VerBIS* zusammen mit der *Job-Börse* drei Suchverfahren, bei denen ein Matching-Prozess zum Einsatz kommt:

- Die Schnellsuche; dabei werden Umfang und Art des Abgleichens durch die jeweiligen Eingaben in den vorgesehenen Feldern bestimmt. Je mehr und je genauer Felder ausgefüllt werden, desto feiner abgestuft sind bei diesem Verfahren die Ergebnisse.
- Die Volltextsuche; dabei werden die Datensätze nach bestimmten Stichworten – etwa Berufsbezeichnungen – durchsucht.
- Der Profilabgleich als anspruchsvollste Variante nämlich; dabei wird anhand der Angaben im Stellenangebot bzw. Bewerberprofil nach Bewerbern bzw. Stellenangeboten gesucht, wobei die Angaben unterschiedlich stark gewichtet werden.¹⁸³

Der Profilabgleich erfolgt auf der Grundlage von 25 Kriterien. Eine Information darüber, welche Kriterien es sind und wie sie gewichtet werden, ist nicht zugänglich, auch nicht den Vermittlungsfachkräften in den Agenturen.

¹⁸⁰ Damit sind nicht Eingewöhnungsprobleme der Nutzer gemeint. Wir hatten die Gelegenheit, Anwender nicht nur über ihre Erfahrungen zu befragen, sondern konnten sie bei der Arbeit mit *VerBIS* auch beobachten.

¹⁸¹ Im Zentrum der Untersuchung standen die „Pilotagentur“ und die Agenturen der erweiterten Pilotierung. Um dem eben genannten Problem gerecht zu werden und insbesondere um zu überprüfen, inwieweit bei der Einführung erkannte Schwächen des Programms in späteren Versionen korrigiert worden sind, wurde möglichst spät im Evaluationsprozess (Anfang Juni 2006) eine weitere Agentur untersucht, die in der dritten Einführungsphase Ende März umgestellt worden ist.

¹⁸² Das könnte die mancherorts gehörte Befürchtung bestätigen, dass es mit zunehmender Nutzerzahl zu massiven Kapazitätsproblemen kommen könnte.

¹⁸³ BA: Schulungsentwicklung *VerBIS*, 23.11.05. Wo nicht ausdrücklich anders vermerkt, beziehen sich die folgenden Darstellungen auf den Profilabgleich.

Abbildung 7.3: Matching-Ergebnis in VerBIS¹⁸⁴

Karin Schulung (735D059609)

Sie sind hier: [Startseite](#) > [Bewerberprofile](#) > [Bewerberprofil](#) > Ergebnis der Suche nach Stellenangeboten

Daten zum Bewerber

- > [Kurzübersicht](#)
- > [Stammdaten](#)
- > [Kundendaten](#)
- > [Bewerberbetreuung](#)
- > [Werdegang](#)
- > [Reha](#)

Termine & Dokumentation

- > [Termine](#)
- > [Wiedervorlagen](#)
- > [Kundenhistorie](#)
- > [Dokumentenverwaltung](#)

Vermittlung

- > [Bewerberprofile](#)
- > [Stellenangebote suchen](#)
- > [Vorgemerkte Stellenangebote](#)
- > [Bewerbungen](#)
- > [Anlagenverwaltung](#)

Fördern & Fördern

- > [Eingliederungsvereinbarung](#)
- > [Einschaltungen FD / Dritte](#)
- > [Maßnahmen und Leistungen](#)

Ergebnis der Suche nach Stellenangeboten

Nachfolgend finden Sie die Ergebnisse Ihrer Suche. Stellenangebote, die eine hohe Übereinstimmung mit Ihren Suchkriterien aufweisen, werden zuerst angezeigt. Durch Klick auf das Symbol in der Spalte "Übereinstimmung" können Sie sich genau ansehen, in welchen Punkten Ihre Angaben mit den Angaben des Arbeitgebers übereinstimmen. Es können maximal 100 Treffer in dieser Liste angezeigt werden.

Neue Suche Zurück
Seite 1 2 ... 10 Gehe zu

PASSENDE ANGEBOTE	Übereinstimmung	Bezeichnung / Detailsansicht	Postleitzahl / Ort Arbeitgeber	Eintrittstermin	Datenherkunft	
	■■■■■	Kaufmann6 (Bürokaufmann/-frau)	Diverse Ausübungsorte Westfalen12	ab sofort	arbeitsagentur.de	☆

ÄHNLICHE ANGEBOTE	Übereinstimmung	Bezeichnung / Detailsansicht	Postleitzahl / Ort Arbeitgeber	Eintrittstermin	Datenherkunft	
	■■■■■	Kaufmann 1 (Bürokaufmann/-frau)	Diverse Ausübungsorte Bayern 1	ab sofort	arbeitsagentur.de	☆
	■■■■■	Kaufmann 10 (Bürokaufmann/-frau)	Diverse Ausübungsorte Bayern 5	ab sofort	arbeitsagentur.de	☆
	■■■■■	Kaufmann 9 (Bürokaufmann/-frau)	Diverse Ausübungsorte Bayern 5	ab sofort	arbeitsagentur.de	☆
	■■■■■	Kaufmann 8 (Bürokaufmann/-frau)	Diverse Ausübungsorte Bayern 5	ab sofort	arbeitsagentur.de	☆
	■■■■■	Kaufmann 7 (Bürokaufmann/-frau)	Diverse Ausübungsorte Bayern 5	ab sofort	arbeitsagentur.de	☆
	■■■■■	Kaufmann 6 (Bürokaufmann/-frau)	Diverse Ausübungsorte Bayern 5	ab sofort	arbeitsagentur.de	☆
	■■■■■	Kaufmann 5 (Bürokaufmann/-frau)	Diverse Ausübungsorte Bayern 5	ab sofort	arbeitsagentur.de	☆
	■■■■■	Kaufmann 4 (Bürokaufmann/-frau)	Diverse Ausübungsorte Bayern 5	ab sofort	arbeitsagentur.de	☆
	■■■■■	Kaufmann 3 (Bürokaufmann/-frau)	Diverse Ausübungsorte Bayern 5	ab sofort	arbeitsagentur.de	☆

■■■■■ = Details zur Übereinstimmung anzeigen

☆ = Stelle vormerken

Neue Suche Zurück
Seite 1 2 ... 10 Gehe zu

Quelle: BA

iso / ochs 2006

Das System vergleicht fallbezogen Angebot und Nachfrage und zeigt die passenden Bewerber- beziehungsweise Stellenangebote, sortiert nach dem Grad der Übereinstimmung, auf dem Bildschirm der Vermittlungsfachkraft an (vgl. Abbildung 7.3). Auf der Grundlage dieser Auswahl trifft sie die nach den verschiedenen Matchingstrategien vorgesehenen Klärungen (z.B. Sichtung des Bewerberdatensatzes, Kontaktierung des Bewerbers) und unterbreitet Vermittlungsvorschläge.

In den ersten Monaten der Erprobung durch die Pilotagentur Wiesbaden wurde von Führungs- und Fachkräften dieser Agentur von schlechten Erfahrungen mit dem automatischen Abgleich zwischen Bewerberprofilen und Stellenangeboten berichtet. Die Funktion wurde von arbeitgeber- wie arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräften durchgängig als nicht

¹⁸⁴ Bildungsinstitut der BA: VerBIS Aufbaumodul Bewerber I für Vermittler/Berater, Teilnehmerunterlagen Version 2.2., April 2006.

140

hilfreich bis völlig unbrauchbar bewertet. Die Ergebnisse der Matching-Prozedur seien unplausibel und nicht nachvollziehbar.

Eine weitere kritische Feststellung fand sich auch in Agenturen, die bereits mit späteren Versionen des Systems arbeiteten. Die Vermittlungsfachkräfte bemängelten, dass die Kriterien, nach denen der Abgleich erfolgt und ebenso die Gewichtung von Bewerber- bzw. Stellenmerkmalen undurchschaubar seien. Mehrfach wurde in diesem Zusammenhang das Bild einer Blackbox herangezogen. Wenn man wüsste, wie das System „matche“, könnte man diese Funktion sehr viel intelligenter nutzen.

Die bisherigen kritischen Anwendererfahrungen können nicht verallgemeinert werden. Zum einen hat es in den späteren Programmversionen in Reaktion auf die umfangreichen Mängellisten der Agenturen eine Reihe von Veränderungen gegeben, die im Einzelnen wegen der Intransparenz des Systems nicht nachvollzogen werden können. Des Weiteren hängt die Leistungsfähigkeit des Matching mit *VerBIS* nicht alleine von der Qualität der Software, sondern auch vom Zustand der Datensätze ab, auf die beim automatischen Abgleich zugegriffen wird. Vor Umstellung einer Agentur auf *VerBIS* muss der gesamte Bestand an Kundendaten aus *coArb* und *COMPAS* migriert werden. Dazu müssen die mit den alten Fachanwendungen generierten Datensätze in ein *VerBIS*-taugliches Format übersetzt werden. Die Anpassung des Datenformats ist eine notwendige Bedingung für die Übertragung in *VerBIS*, reicht aber nicht aus, um die volle Funktionalität der „Matching Maschine“ zu nutzen. Der automatische Abgleich von Bewerberprofilen und Stellenangeboten bezieht sich auf Angaben, die in den Fachsystemen *coArb* und *COMPAS* nicht enthalten sind. Aus diesem Grunde ist es notwendig, die Qualität der migrierten Datensätze nicht nur mit Blick auf ihre Systemkompatibilität sicherzustellen, sondern sie auch in einem aufwändigen Verfahren, teilweise unter Einbeziehung der Kunden selbst, zu ergänzen.¹⁸⁵ Der dafür zu veranschlagende Aufwand lässt sich daran abschätzen, dass die BA für die Datennachbereitung 250 zusätzliche befristete Stellen genehmigt hat.¹⁸⁶

Die Frage, in welchem Maße die zum Teil massiven Schwierigkeiten beim automatischen Stellen-Bewerber-Abgleich mit *VerBIS* verschwinden werden, wenn die Datensätze in allen Agenturen migriert und nachbearbeitet worden sind, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beantworten. Eine Reihe der von Nutzern geschilderten Probleme mit der Matching-Funktion sind davon nicht berührt, sondern verweisen auf die Notwendigkeit weiterer Optimierung durch Entwicklungsarbeit, wie auch im Folgenden deutlich gemacht wird.

Kein Zurück zu coArb – aber Verbesserungsbedarf im Handling

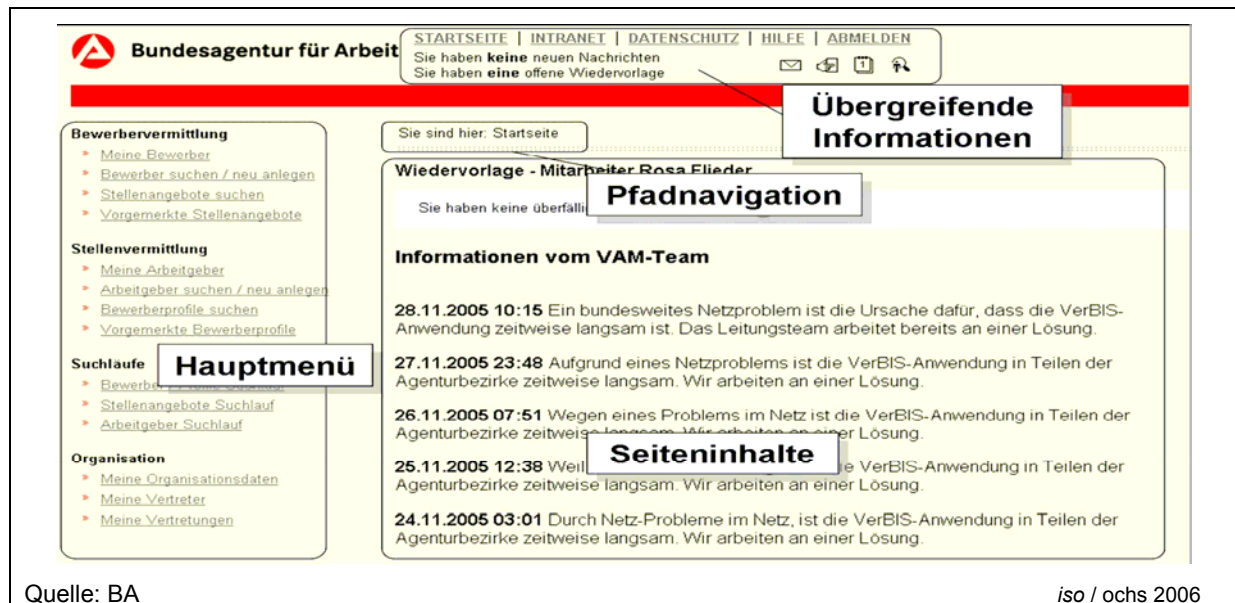
Die Nutzeroberfläche von *VerBIS* ist deutlich gegliedert, sie erschließt sich einem an Windows gewöhnten Nutzer schnell – und sie ist verschwenderisch aufgebaut. Nur knapp die Hälfte des Bildschirms (der Bereich „Seiteninhalt“ in Abbildung 7.4) wird für die Darstellung relevanter Kundendaten genutzt. Damit ist dem BA-internen Nutzer die Möglichkeit genommen, sich mit einem Blick über die Grundzüge des bearbeiteten Falls zu orientieren.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Im Schnitt werden für die Überarbeitung eines Bewerberdatensatzes zehn Minuten kalkuliert (BA: Projektgruppe VAM/*VerBIS*, Flächeneinführung der Reform. Hinweise zur Vorbereitung auf die im Rahmen der Einführung von *VerBIS* erforderliche Datennachbearbeitung in den Agenturen, 05.12.2005). Im Einzelfall kann es sehr viel länger dauern, wenn die Beschaffung der notwendigen Daten einbezogen wird.

¹⁸⁶ „Für die Umstellungsarbeiten werden bundesweit bei Kapitel 5 Tit. 425 02 zweihundertfünfzig Ermächtigungen zur Beschäftigung von Kräften mit befristetem Arbeitsvertrag bereitgestellt“ (SR2/ Projektgruppe *VerBIS*/P31, E-Mail-Info *VerBIS* vom 9.12.2005: S.2).

¹⁸⁷ In den Agenturen wurde immer wieder die Vermutung geäußert, der Grund dafür sei, dass *VerBIS* ein Teil des VAM ist, und dieser primär für Nutzer außerhalb der BA entwickelt wurde. Ein Gesprächspartner hat das

Abbildung 7.4: Die Startseite von VerBIS¹⁸⁸



In VerBIS werden sämtliche, einen Kunden betreffenden Vermerke in einer *Kundenhistorie* gelistet (vgl. Abbildung 7.5). Die Vermerke können sich auf Maßnahmen, Kontakte, Sperrzeiten und vieles andere mehr beziehen. An der Nutzeroberfläche wird die Kundenhistorie als eine – unter Umständen recht lange – Liste von Vermerken dargestellt, die in einem Fenster im rechten Teil des Bildschirms steht.¹⁸⁹ Angezeigt werden der Typ eines Vermerks, das Datum und ein Betreff. Der Inhalt des Vermerks wird erst angezeigt, wenn man ihn in einem neuen Fenster öffnet.

Anders als in den alten Fachanwendungen *coArb* und *COMPAS* ist der Inhalt der Vermerke selbst nicht zu überblicken. Ab Programmversion 2.1 wurde eine Blätterfunktion eingeführt, die den Durchgang durch die einzelnen Vermerke erleichtert. Indem VerBIS selbst viele Erinnerungsvermerke generiert, ist es mit einigem Zeitaufwand verbunden, wenn sich die Vermittlungsfachkraft bei diesem Aufbau der Nutzeroberfläche einen Überblick über die Kundenhistorie verschaffen will.

Ein Berufsberater hat das Problem in der Aussage zugespitzt: „COMPAS ließ mich arbeiten. VerBIS lässt mich suchen.“ Dies ist keine ungewöhnlich drastische Einschätzung. Von Nutzern in den Agenturen wird immer wieder kritisiert, VerBIS führe dazu, dass man für den gleichen Vorgang mehr Zeit brauche als mit *coArb* oder mit *COMPAS*. Als Ursache werden weniger Umstellungsschwierigkeiten als die Art der Nutzerführung genannt. Die nach dem System der Website aufgebaute Oberfläche macht ein sequenzielles Abarbeiten erforderlich, das umso zeitaufwändiger ausfällt, wenn das System für den Bildaufbau längere Zeiten benötigt.¹⁹⁰

so auf den Punkt gebracht: „Man hat das für Externe entwickelt. Man hat aber nicht die Arbeitsabläufe in der Agentur berücksichtigt, und das merken wir jetzt natürlich.“ Diese Darstellung ist sicher pointiert, so lassen sich aber viele der im Weiteren diskutierten Schwierigkeiten erklären, die Nutzer innerhalb der BA mit dem Programm haben.

¹⁸⁸ BA: Schulungsunterlagen VerBIS, Vers. 2.2, April 2006.

¹⁸⁹ Man muss diese Liste nicht bloß nach oben oder unten „rollen“, um die Vermerke nacheinander zu sehen. Bei längeren Betreffzeilen ist es zudem notwendig, das Bild nach links zu schieben, um den Betreff vollständig lesen zu können.

¹⁹⁰ Wartezeiten bis zu zehn Sekunden sind nach Nutzerangaben nicht ungewöhnlich.

Abbildung 7.5: Kundenhistorie in *VerBIS*¹⁹¹

The screenshot shows the 'Kundenhistorie - Carsten Schulung' page in the VerBIS system. The header includes the logo of the Bundesagentur für Arbeit and navigation links like 'STARTSEITE', 'INTRANET', 'DATENSCHUTZ', 'HILFE', and 'ABMELDEN'. The user is identified as 'Carsten Schulung (7350001315)'. The left sidebar contains menu items such as 'Daten zum Bewerber', 'Termine & Dokumentation', and 'Vermittlung'. The main content area has a breadcrumb 'Sie sind hier: Startseite > Kundenhistorie' and a sub-header 'Kundenhistorie - Carsten Schulung'. Below this, there are filter options for 'Typ' (set to 'Alle Ereignisse exkl. Zusatzinformationen') and 'Bezug' (set to 'Kunde & Bewerberprofile'). A table lists three events:

Datum	Typ	Betreff
19.04.2006	Meldung Arbeitslosigkeit	Arbeitslosmeldung zum 19.04.2005 am 19.04.2006 erfasst
19.04.2006	Kundenanmeldung	Anmeldung zur AV
19.04.2006	Registrierung	Registrierung

At the bottom of the page, it says 'Quelle: BA' on the left and 'iso / ochs 2006' on the right.

Durch weitere, effizienzmindernde Unzulänglichkeiten des Programms kommt es dazu, dass gerade für Routinetätigkeiten bisweilen mehr Zeit benötigt wird als mit den alten Anwendungsprogrammen. So wird zum Beispiel ein geöffneter Vermerk vom System nicht als solcher markiert. Da die Betreffs einander häufig ähneln, führt dies oft dazu, dass derselbe Vermerk mehrfach geöffnet wird. Als sehr lästig wird von den Nutzern auch empfunden, dass man bisweilen schon nach etwa zehn Minuten ohne Eingabe oder Abfrage automatisch aus dem System abgemeldet wird und dann erst wieder die Anmelde- und Durchklick-Prozedur durchlaufen muss, um zu der Stelle zu gelangen, an der man zuvor gearbeitet hat. Nicht gespeicherte Einträge und Änderungen gehen bei der Zwangsabmeldung verloren. Darüber hinaus sind unterstützende Teilfunktionen in *VerBIS* erst ansatzweise angelegt (z.B. die Eingliederungsvereinbarung) und sind mit einem umständlichen Handling verbunden.

Dessen ungeachtet trifft *VerBIS* unter den Nutzern aus fast allen Funktionsbereichen auf recht hohe Zustimmung (mit Ausnahme der Berufsberatung; hierzu weiter unten). Zum Teil beruht die Zustimmung offensichtlich auf hohem Vertrauen in die weitere Optimierung des Systems. Dabei wird konstatiert, dass jede der bislang herausgegebenen neuen Programmversionen Verbesserungen gegenüber der vorhergehenden erbracht habe. Daneben wird trotz der geschilderten Handhabungsprobleme auf die deutlichen Vorteile des netzbasierten Systems hingewiesen, wobei vor allem der bundesweite Datenzugriff hervorgehoben wird.

Insbesondere der *Statusassistent* in *VerBIS* findet ein durchgängig positives Urteil bei den Anwendern. Er führe zu einer deutlichen Entlastung von Routinetätigkeiten. Diese Systemfunktion verwaltet Statusänderungen von Kunden automatisch. Wenn zum Beispiel ein Leistungsempfänger in eine Maßnahme abgemeldet wird, meldet *VerBIS* sie am Ende der Maßnahme selbsttätig wieder an; auch der Statuswechsel von „arbeitsuchend“ zu „arbeitslos“ wird automatisch aktualisiert. Zudem sind einige Aufgaben, die zuvor erheblich aufwändig waren, mit *VerBIS* nun wesentlich leichter und damit auch schneller zu bewältigen. Genannt wurde in diesem Zusammenhang das Erstellen von Berufsausbildungsbeihilfeanträgen.

¹⁹¹ BA: Schulungsunterlagen *VerBIS*, a.a.O.

Grundsätzlich positiv wird von den Befragten auch die Möglichkeit gesehen, dass Kunden nun ihr Profil selbstständig anfertigen und ins Netz einstellen können. Von den Vermittlungsfachkräften wird hierbei weniger auf eine Zeitersparnis abgestellt, denn dies sei auch mit Nachfragen verbunden, sondern darauf, dass auf diesem Wege Kunden aktiver am Vermittlungsprozess beteiligt werden könnten.

Insbesondere arbeitgeberorientierte Vermittler heben hervor, dass mit *VerBIS* die Praxis der selektiven Veröffentlichung von Stellenangeboten nun einfacher gehandhabt werden könne, wodurch die Bewerberauswahl für einen Vermittlungsvorschlag besser zu steuern sei.

Am weitesten reicht die Zustimmung zu *VerBIS* bei den sogenannten Nebennutzern im Bereich von Eingangszone und Service Center. Sie sehen ihren Vorteil darin, dass vermittlungsrelevante Kundendaten nur noch in einem System abzulegen sind. Dies entlaste spürbar von Erfassungsarbeit, was Umständlichkeiten bei der Handhabung des Systems aufwiege. Mit Einschränkungen wird demgegenüber die Terminierungsfunktion von *VerBIS* bewertet. Während das Vorgängersystem *Cobra* in einer Tagesübersicht freie Termine anzeigte, die man mithilfe eines Auswahlmenüs belegen konnte, sucht das neue System nach Eingabe der gewünschten Zeit (Datum und Uhrzeit) automatisch einen freien Termin bei den Fachkräften. Besonders schlecht reagiere das System hierbei auf Einschränkungen der Wahlmöglichkeiten, etwa wenn eine Kundin erst nach einer bestimmten Uhrzeit kommen kann. In Einzelfällen wird daher berichtet, dass die Terminvergabe des Service Center zum Erstgespräch beim Vermittler „oft einfach nicht klappt“ (Fachkraft Agentur).

VerBIS und die Berufsberatung

VerBIS ist in erster Linie ein Fachsystem für den Vermittlungsbereich. Auf die besonderen Anforderungen und Bedürfnisse der Berufsberatung hat man bei der Konzipierung des Programms kein besonderes Augenmerk gerichtet.¹⁹² In der Arbeitspraxis der Berufsberatung zeigt sich dies an einer Reihe von Passungsproblemen, die insgesamt zu der Einschätzung führen, dass das Vorgängersystem *COMPAS* eine bessere Unterstützungsfunktion für die Beratungskräfte hatte als das neue. Dies wird an einigen Beispielen deutlich gemacht.

Schriftliche Vorlagen für die Standardkommunikation der Berufsberatung mit Jugendlichen, Schulen, Eltern usw. wurden bislang in *COMPAS* erstellt und dezentral in den Agenturen gespeichert. Die neuen Funktionalitäten von *VerBIS* (zentraler Kundendatenbestand, Vorgangsprotokollierung) beinhalten nun standardisierte und bundesweit vereinheitlichte Briefformate. Anders als bei den Vermittlungsfachkräften ergebe sich daraus für die Berufsberatung eine Reihe von Problemen. Neben den Anforderungen, die schon die unterschiedlichen Schulsysteme der Bundesländer mit sich bringen, wird insbesondere auf die Notwendigkeit eines den Jugendlichen angepassten Kommunikationsstils hingewiesen. Sie reagierten auf bürokratische Anschreiben oft mit Unverständnis. Es wird in mehreren Agenturen berichtet, dass dies bei der Abfassung der Standardbriefe nicht hinreichend berücksichtigt werde. Da praktisch alle schriftlichen Kontakte zwischen der Berufsberatung und ihren Klienten über das neue System abgewickelt werden, bedeute es zusätzlichen Aufwand, wenn man dieses Problem durch angepasste dezentrale Lösungen entschärfen wolle.

Als wesentliche Quelle der Arbeiterschwernis wird von den Berufsberaterinnen und Beratern die Terminierungsfunktion von *VerBIS* genannt. Hierfür werden drei Gründe angeführt. Zum Ersten führe die auf kurze Wartezeiten ausgelegte Terminierung durch das Service

¹⁹² Dies ist von Vertretern der VAM-Projektleitung bei einem Gespräch mit Berufsberatern einer Agentur mit Bedauern konzidiert worden. (Fachkraft Agentur)

Center dazu, dass der Termin bei nicht kurzfristiger Terminverfügbarkeit der zuständigen (und mit Schulleitungen und Lehrkräften vertrauten) Beratungskraft an einen (von bis zu zehn zu benennenden) Vertreter oder eine Vertreterin vergeben wird. Bis zur Einführung von *VerBIS* war es üblich und möglich, in solchen Fällen die zentrale Terminvergabe durch das Service Center innerhalb des Beratungsteams ggf. zu korrigieren und durch eine Art Partnerschaft im Beraterkreis wechselweise wahrzunehmen. Diese Möglichkeit sei mit *VerBIS* nicht mehr gegeben. Zum Zweiten wird von Friktionen berichtet, wenn Terminierungen für Beratersprechstunden in den Geschäftsstellen vorgenommen werden. Und schließlich zeige sich, dass das Prinzip der schnellen Terminvergabe und kurzen Wartezeit bei den jugendlichen Klienten der Berufsberatung nicht immer sachdienlich sei.

Beratervermerke sind anders als Vermittlervermerke oftmals umfangreicher, als dies die technischen Restriktionen von *VerBIS* erlauben. Vermerke in der Kundenhistorie und Wiedervorlagentexte dürfen eine bestimmte Zeichenzahl nicht überschreiten, wobei das Überschreiten des zugelassenen Zeichenumfangs erst beim Speichervorgang erkennbar werde. Das veranlasse die Beratungskräfte dazu, einen Vermerk in mehrere Einträge aufzuteilen, wodurch Übersichtlichkeit und Nutzungsfreundlichkeit der Kundenhistorie in *VerBIS* weiter eingeschränkt werde.

Auch die Wiedervorlagefunktion von *VerBIS* bei Vermittlungsvorschlägen entspreche nicht den besonderen Anforderungen der Berufsberatung. Sie wird als nutzlos betrachtet – da Schülerinnen und Schüler ihre Bewerbungen in der Regel bereits sehr frühzeitig für das kommende Ausbildungsjahr versenden – und müsse in jedem Einzelfall im System abgeschaltet werden. Dabei bedürfe es einiger „Klicks“, um wieder auf die Ausgangsseite zurückzukehren – ein Zeitaufwand, der sich an einem Tag mit lebhaftem Kundenverkehr sehr schnell aufaddiere.

Eine Beraterin hat Erfahrungen wie diese mit den folgenden Worten zusammengefasst und erklärt: „Immer wieder tauchen Probleme auf, wo wir nicht handeln können wie die Arbeitsvermittlung, weil einfach unser Personenkreis ein anderer ist.“ Daraus resultiert eine Einschätzung, die alle befragten Beraterinnen und Beratern teilen: Man habe mit *COMPAS* ein altmodisches und ergonomisch mangelhaftes, aber ganz auf die Bedürfnisse der Berufsberatung zugeschnittenes System gehabt, das schnelles Arbeiten ermöglicht hatte. Mit der Implementation von *VerBIS* gehe dieser Vorteil verloren. Man müsse sich sehr viel aufwändiger im System bewegen und erhalte letztlich auch nicht mehr Informationen, diese aber weniger übersichtlich.

Die aufgeführten Schwierigkeiten sind Indizien für ein Grundproblem, das von Beraterseite als außerordentlich störend bewertet wird: Die Notwendigkeit, mit einem System arbeiten zu müssen, das für einen anderen Einsatzbereich – die Vermittlung – optimiert worden ist. Darunter, so die ausnahmslos geteilte Wahrnehmung, leide nicht nur die Beratungsqualität, sondern auch die Produktivität der Fachkräfte: Mit *VerBIS* sei der Zeitaufwand für die meisten Vorgänge höher als zuvor mit *COMPAS*.

7.3.2 Job-Roboter - Erschließen weiterer Stellenangebote

Der *Job-Roboter* ist eine Suchmaschine, mit deren Hilfe die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte der BA auf Internetseiten von Unternehmen und Verwaltungen auch solche Stellenangebote finden können, die nicht in der *Job-Börse* enthalten sind.

Die Suchergebnisse werden in einem Web-Browser dargestellt und sind ähnlich aufgebaut wie bei herkömmlichen Suchmaschinen. Angezeigt werden die Quelle (aus welcher Börse

das Angebot ursprünglich stammt), Stellenanbieter, Arbeitsort, eine Kurzbeschreibung des Arbeitgebers, die Tätigkeitsbeschreibung sowie mehr oder weniger detaillierte Hinweise auf das gesuchte Kompetenzprofil. Durch den Einsatz des *Job-Roboters* sollen Arbeitsuchenden zusätzliche aktuelle Vermittlungsangebote insbesondere im Rahmen des regionalen Marktausgleichs gemacht werden können.¹⁹³

Tabelle 7.1: Nutzung des *Job-Roboters*¹⁹⁴

Kalenderwoche	20 / 2005	20 / 2006
Stellen über den Bestand der <i>VAM-Job-Börse</i> hinaus	92.871	87.263
Wöchentliche Aufrufe in allen Agenturen	102.117	110.436
Kumulierter wöchentlicher Mittelwert seit Betriebsstart	115.506	119.412
Quelle: BA		iso / ochs 2006

Durch den *Job-Roboter* konnten die Vermittlungsfachkräfte der Bundesagentur Mitte 2005 auf rund 93.000 zusätzliche Stellenangebote zugreifen (vgl. Tabelle 7.1). In der Vergleichswoche des Folgejahres lag der zusätzlich erschlossene Bestand mit ca. 87.000 Stellenangeboten etwas niedriger. Auch die Nutzungshäufigkeit der Suchmaschine seitens der Vermittlungsfachkräfte blieb mit über 110.000 Aufrufen in der 20. KW und einem Anstieg von 8 % gegenüber der Vergleichswoche des Vorjahres nur unwesentlich verändert. Angesichts der Zahl von ca. 12.000 arbeitnehmerorientierten Vermittlern (Planstellen) ist die Nutzungshäufigkeit vergleichsweise gering. Einige der befragten Vermittlungskräfte gaben an, ihn nie oder so gut wie nie zu nutzen. Bei der Interpretation dieses Ergebnisses bleibt allerdings zu berücksichtigen, dass der *Job-Roboter* nach Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte nur für bestimmte Kundensegmente in Frage kommt. Arbeits- und Ausbildungsstellenangebote, die auf Internetseiten von Firmen oder in Fachbörsen erscheinen, adressieren in der Regel besonders Qualifizierte oder betreffen Branchen, die eine besondere Nähe zum Medium Internet haben.

Ein weiterer Hinweis von Vermittlungsfachkräften verweist auf eine andere Ursache der geringen Nutzung dieses Systems. Demnach ist die qualifizierte Auswertung (sofern damit die Kontaktierung der Bewerber einhergeht) der Ergebnisse, die der *Job-Roboter* für eingegabene Bewerberprofile ausweist, ein Verfahren, für das in den Randzeiten außerhalb der durchgetakteten Kundengesprächstermine wenig Möglichkeit besteht (Bewerber telefonisch nicht erreichbar) oder wenig Raum bleibt. Hinzu kommt eine Restriktion, die sich aus der Erfolgskontrolle der Vermittlungsarbeit ergibt. Im System des *Job-Roboters* ausgewiesene Stellenangebote können bei den Nutzern von *VerBIS* nicht als Vermittlungsvorschläge eingebucht werden.

Dabei erweist sich der Einsatz des *Job-Roboters* durchaus als wirksames Instrument des Marktausgleichs. Im Jahr 2005 kam es einer internen Auswertung der BA-Zentrale zu Folge in nur weniger als 10 % der Fälle zu Überschneidungen zwischen den mittels *Job-Roboter* gefundenen und den in der *Job-Börse* gemeldeten Stellenangeboten.

¹⁹³ Die Vermittlungskräfte der BA müssen erst Kontakt mit dem ausschreibenden Betrieb aufnehmen und dessen Zustimmung einholen, bevor sie Bewerber vorschlagen dürfen.

¹⁹⁴ Quelle: BA Zentrale, PP12.

7.3.3 Job-Börse – Grenzen des selbsttätigen Marktausgleichs

Die *Job-Börse* ist nicht das erste computergestützte Auskunfts- und Vermittlungssystem der BA. Bereits von 1990 an wurden Computerterminals in den Selbstinformationszentren der Arbeitsämter aufgestellt und der elektronische *Stellen-Information-Service (SIS)* angeboten. Er konnte ab 1996 auch über Bildschirmtext und seit 1997 über das Internet genutzt werden. 1998 wurde das Angebot netzbasierter Informationsdienste um den *Arbeitgeber-Information-Service (AIS)* und den *Ausbildungs-Stellen-Information-Service (ASIS)* erweitert. Es folgte eine Reihe von berufsspezifischen Stellenbörsen z. B. für IT-Fachleute, Ingenieure oder Manager, eine Praktikabörse, eine für Firmennachfolgen, für Existenzgründungen und andere. Die Zahlen der angebotenen Stellen und Bewerber sowie die der Nutzer unterschied sich zwischen diesen Börsen erheblich.¹⁹⁵

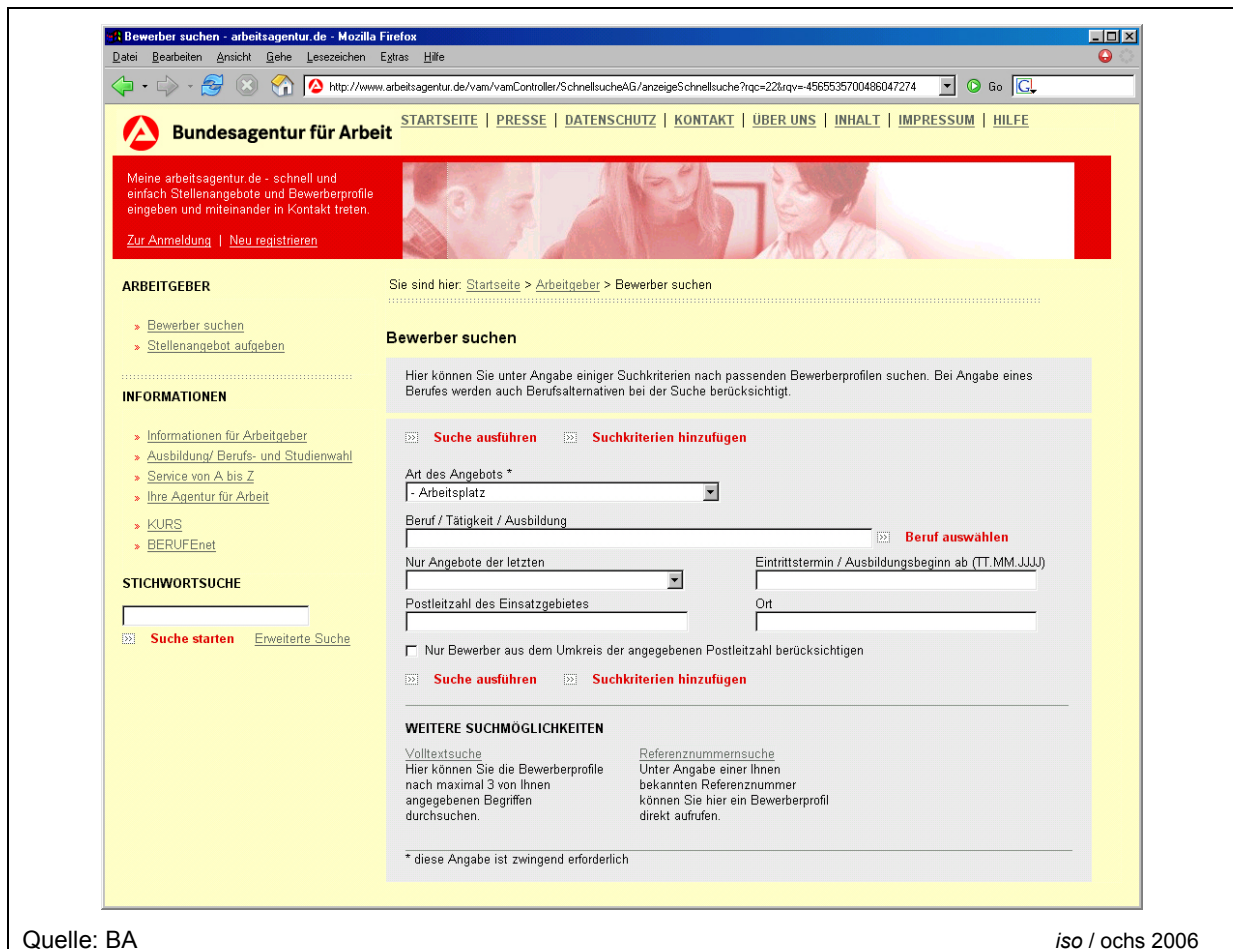
Mit der neuen *Job-Börse* des VAM wurden nicht allein ca. 25 bisherige Einzelbörsen zusammengeführt, sie bietet auch neue Funktionalitäten. Die wohl wichtigste technische Verbesserung ist der Profilabgleich. Stellenprofile und Bewerberprofile werden hierbei automatisch verglichen (*Matching*) und in einer Rangreihe dargestellt, die dem Grad der Übereinstimmung entspricht. Die alten Systeme hatten nur formale Qualifikationen verglichen, während das neue System Berufserfahrung sowie andere, nicht-zertifizierte Fähigkeiten beim Abgleich von Angebot und Nachfrage berücksichtigen kann (siehe unten). Bei einem Suchlauf werden maximal einhundert Bewerber gezeigt, die mit den so spezifizierten Kriterien mehr oder weniger genau übereinstimmen.

Anders als bei herkömmlichen Job-Börsen beansprucht dieses Matching, Angebots- und Nachfrageseite von beiden Seiten abzugleichen, d.h. von Stellenbewerber- und Stellenprofil. Berufliche und regionale Suchgrenzen können dabei jeweils von dem bzw. der Suchenden variiert werden. Neuartig ist auch der Datenaustausch von Stellenangeboten zwischen BA und Unternehmen, d.h. kommerziellen Job-Börsen und Arbeitgebern, die über eine technische Schnittstelle realisiert wurde.¹⁹⁶ Nach Registrierung und aktiver eigener Freischaltung kann zudem von Kundenseite eine selbstständige Verwaltung eigener Stellen- bzw. Bewerberangebote erfolgen.

¹⁹⁵ So listete SIS zuletzt circa 350.000 Stellenangebote und verzeichnete durchschnittlich 60 Mio. Besuche im Monat. Über ASIS konnte man Informationen über ca. 200.000 Ausbildungsplatzangebote einsehen, eine Möglichkeit, die monatlich 7 Mio. mal genutzt wurde. Die Börse für IT-Fachkräfte hingegen verzeichnete bloß 6.000 Bewerber und 500 Stellen sowie 720.000 Besuche pro Monat (BA o. J.: Arbeitsamt Online. Der Virtuelle Arbeitsmarkt, S.3). Bei den anderen Fachangeboten waren die Zahlen niedriger.

¹⁹⁶ Die BA ist Mitglied im HR-XML-Konsortium, das die Standardisierung der Job-Börsen-Schnittstellen auf europäische Bedürfnisse anpasst. Für den standardisierten Datenaustausch wurde eine HR-XML-Schnittstelle eingeführt, die es ermöglicht, dass kommerzielle Job-Börsen Stellenangebote z.B. an die Job-Börse der BA liefern können. Über das kommerzielle Job-Portal JobStairs können z.B. die Stellen-Angebote der führenden 30 deutschen Großunternehmen über die automatische Schnittstelle an arbeitsagentur.de angeschlossen und übertragen werden.

Abbildung 7.6: Screenshot *Job-Börse Arbeitgeber*



Quelle: BA

iso / ochs 2006

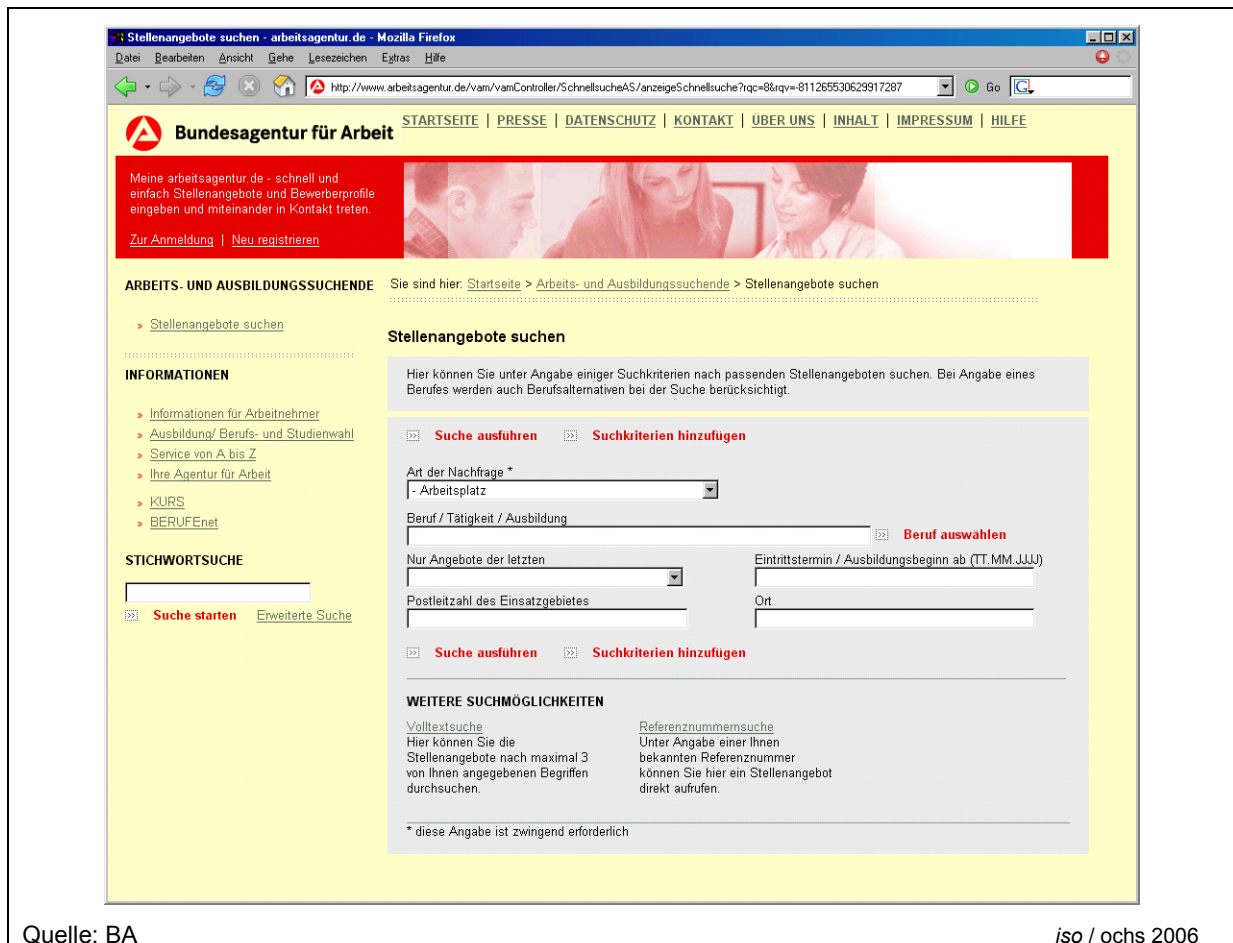
Hohe und steigende Nutzerzahlen

Die neue *Job-Börse* hat am 1. Dezember 2003 den Betrieb aufgenommen. Nach nicht unerheblichen Anlaufschwierigkeiten waren Mitte 2005 bereits mehr als 380.000 Arbeitssuchende registriert; etwa 81.000 Bewerber hatten ihre Profile selbst eingestellt.¹⁹⁷ In der gleichen Woche des Folgejahres ist die Gesamtzahl auf unter 330.000 zurückgegangen, während deutlich mehr als 85.000 Arbeitssuchende die Selbstbedienungsmöglichkeit genutzt haben.

Die Zahl der registrierten Arbeitgeber stieg in diesem Zeitraum von knapp 65.000 auf über 104.000. Bei den Arbeitgebern ist die Zunahme der Nutzung des Selbstbedienungsangebots deutlich stärker gestiegen als bei den Arbeitssuchenden, nämlich von gut 48.000 auf mehr als 82.000. (Vgl. Tabelle 7.2)

¹⁹⁷ Wenn sich eine Person – Arbeitgeber oder Arbeitssuchende – online registriert, erhält sie ein Passwort und hat dann drei Wochen Zeit, mittels dieses Passworts ihren schreibenden Zugriff auf die Jobbörse freizuschalten. Geschieht dies nicht im vorgesehenen Zeitraum, erlischt die Registrierung automatisch. Die Bewerbung bzw. das Stellenangebot taucht dann auch nicht mehr in den Statistiken auf.

Abbildung 7.7: Screenshot *Job-Börse Arbeitnehmer*



Deutlich zugenommen hat auch die Nutzungshäufigkeit. Sie stieg von weniger als 2,5 Millionen Suchläufen in der Vergleichswoche des Jahres 2005 auf mehr als 2,9 Millionen im entsprechenden Zeitraum des Jahres 2006. Die Zahl der wöchentlichen Zugriffe insgesamt stieg von etwa 35,5 Millionen auf mehr als 39 Millionen. Dabei ist jedoch nicht ausgewiesen, wie viele Zugriffe nicht zum Erfolg geführt haben und wiederholt erfolgten. (Vgl. Tabelle 7.2)

Tabelle 7.2: Nutzung der Job-Börse der BA¹⁹⁸

Kalenderwoche	20 / 2005	20 / 2006
In der <i>Job-Börse</i> registrierte Arbeitsuchende	384.415	327.827
Selbst eingestellte Bewerberprofile	81.116	85.521
Registrierte Arbeitgeber	64.612	104.047
Registrierte Stellenangebote	371.111	516.259
Selbst eingestellten Stellenangebote	48.333	82.391
Stellenangebote aus anderen Job-Börsen	10.191	23.213
Suchläufe pro Woche	2.419.284	2.941.234
Zugriffe pro Woche	35.577.001	39.146.738

Quelle: BA

iso / ochs 2006

¹⁹⁸ Quelle: BA Zentrale, PP12

Anwendungsprobleme und Unterstützungsbedarf

Bereits im ersten Evaluationsbericht wurde auf eine Reihe von Problemen bei der Nutzung der *Job-Börse* und deren Ursachen hingewiesen. Dabei wurde vor allem herausgestellt: die allgemein begrenzte Benutzungsfreundlichkeit, die unklare Daten-Qualität, das schlechte Image bei den Beschäftigten, die einseitige Fokussierung auf den technikversierteren Marktkunden sowie der zu sehr auf Ähnlichkeit und damit auf Masse denn auf Passgenauigkeit angelegte Profilabgleich (vgl. Bieber u.a., 2005, S.191 ff.) Vor allem im ersten Betriebsjahr (2004) wurden Systemabstürze, zu lange Wartezeiten und unübersichtliche Ergebnislisten beklagt. Diese Schwierigkeiten sind inzwischen zum Teil behoben worden.

Was die Zahl der offerierten Stellen betrifft, rangiert die *Job-Börse* der BA seit Mitte 2004 in Deutschland an erster Stelle.¹⁹⁹ Dessen ungeachtet werden Selektionseffekte auf beiden Marktseiten gesehen, welche auf die recht hohen Anforderungen an die Nutzer zurückgeführt werden. So haben viele der in den Agenturen Befragten berichtet, dass zahlreiche potenzielle Anwender zum Teil massive Schwierigkeiten hätten, ihre Bewerberprofile oder Stellenangebote zu platzieren, weil das System hohe Anforderungen an die Kompetenz und das Zeitbudget der Nutzer stelle.²⁰⁰ So fehlt etwa eine schnelle und transparente Suchfunktion für einfache Beschäftigungen wie Hilfstätigkeiten. Das ist insofern bemerkenswert, als die *Job-Börse* ursprünglich mit dem Anspruch verbunden war, ein Online-Angebot gerade für solche Kunden zu eröffnen, die von den Betreibern kommerzieller *Job-Börsen* vernachlässigt werden. Die Nutzerschwierigkeiten scheinen jedoch auch Kunden zu betreffen, die vom beruflichen Umfeld her im Umgang mit Informationstechnologien vertraut sind.²⁰¹

Auch auf Arbeitgeberseite wird das Angebot in unterschiedlichem Maße angenommen; Unternehmen aus IT-nahen Branchen (wie Medien, Werbung) nutzen die *Job-Börse* nach Einschätzungen aus den Agenturen verbreitet, während etwa Handwerksbetriebe sich deutlich zurückhalten. Viele Firmen würden alleine schon aus Zeitgründen darauf verzichten, das Selbstbedienungsangebot zu nutzen. Hinzu kommt, dass Arbeitgeberkunden zunehmend Wert darauf legen, Bewerbungen auf ihre Stellenangebote in der lokalen Agentur vorsortieren zu lassen. Dabei sei den Arbeitgebern noch nicht hinreichend bekannt, dass sie dies mit der Nutzung der *Job-Börse* verbinden können.²⁰² Hier gibt es insbesondere bei kleineren Unternehmen noch Informationsdefizite, die von arbeitgeberorientierten Vermittlungskräften auszuräumen sind.

Die Erfahrungen der befragten Vermittlerinnen und Vermittler weisen insgesamt darauf hin, dass das bloße Angebot der *Job-Börse* alleine noch nicht hinreicht, um den Kreis derer zu vergrößern, die diese Möglichkeit auch wirklich nutzen. Es sind offenbar erhebliche Informations- und Unterstützungsleistungen von BA-Personal zu erbringen, damit Kunden ihre Profile ins System stellen. Dies gilt für Stellensuchende ebenso wie für Stellenanbieter. Für deren Unterstützung ist es allerdings hilfreich, dass nun externe wie BA-interne Anwender mit

¹⁹⁹ Vgl. <http://www.crosswater-systems.com/ej5005ap.htm>

²⁰⁰ Auch Verantwortliche des VAM-Projekts räumen mittlerweile ein, dass eine Jobbörse für alle schwer realisierbar sei.

²⁰¹ So hat man in einer der untersuchten Agenturen stellensuchende Informatiker, Physiker und Kaufleute gebeten, im Zuge der *VerBIS* Einführung ihre Bewerberprofile im VAM selbstständig zu überarbeiten. Nur etwa 20 % derer, die darauf zunächst zustimmend reagiert hatten, kamen schließlich dieser Aufforderung nach. Alle übrigen berichteten über Schwierigkeiten bei der Handhabung und der Eingabe der Daten.

²⁰² Ein Arbeitgeber kann festlegen, ob die in der *Job-Börse* gemeldete Stelle sofort für die Vermittlung frei ist und die Agentur ohne vorherige Rückfrage Bewerber vorschlagen kann, oder ob die Stelle nur bekannt gemacht wird. In diesem Fall muss die Agentur Kontakt mit dem Betrieb aufnehmen, bevor sie Bewerber vorschlägt. „Im IV. Quartal 2005 waren der BA aus der Jobbörse rund 67.000 solcher Stellen bekannt.“ (IAB Kurzbericht 6/2006, S.3)

derselben Nutzeroberfläche arbeiten, wodurch auftretende Probleme sehr leicht telefonisch erläutert und in der Regel auch gelöst werden.

7.4 Der vernetzte Dienstleister

Die Turbulenzen um das Projektmanagement und die Kosten des *Virtuellen Arbeitsmarktes* haben sich gelegt.²⁰³ Mit zum Teil erheblicher Verzögerung kommen die Systeme nun zum Einsatz und es zeigt sich, dass insbesondere die beiden Fachsysteme *Colibri* und *VerBIS* (letzteres mit Ausnahme der Berufsberatung) bei den Nutzern auf weitgehende positive Resonanz stoßen. Disparate Erfahrungen in den bereits umgestellten Agenturen lassen sich zum Teil auf unterschiedliche Entwicklungsstufen zurückführen, zum anderen Teil verweisen sie auf Handhabungsprobleme, die mit der weiteren Systempflege behoben werden können.

Die schmale Basis der bisherigen Anwendungspraxis lässt noch keine abschließende Bewertung zu. Doch lässt sich zu diesem Zeitpunkt bereits konstatieren, dass die BA mit ihrem Projekt *Virtueller Arbeitsmarkt* und insbesondere mit ihrer neuen Fachanwendung im Leistungsbereich in die Konsolidierungsphase ihrer neuen IT-Infrastruktur eingetreten ist. Hierbei stellt sich heraus, dass die mit dem VAM verbundenen Ziele jedenfalls bislang nicht in dem erwarteten Umfang erreicht werden konnten. Die Ausweitung von Selbstbedienungsaktivitäten und mithin auch die stärkere Verlagerung von Marktausgleichsprozessen von der personalen hin zur virtuellen Dienstleistung wird (noch) nicht in dem angestrebten Maße von den Kunden der BA in Anspruch genommen. Es stellt sich die Frage, ob insbesondere auf Arbeitnehmerseite das virtuelle Selbstbedienungsangebot gegenüber der personalen Unterstützung und Beratung auf absehbare Zeit überhaupt eine größere Bedeutung erlangen wird. Die erwarteten Entlastungseffekte durch die in der Inanspruchnahme der Fachkräfte haben sich jedenfalls nicht eingestellt. Sie sind daher eher in der Funktionalität und Arbeitserleichterung der neuen Systeme im Arbeitsprozess der Fachkräfte zu suchen.

In diesem Sinne sollen im Folgenden die Rückmeldungen zur bisherigen Nutzung und Anwendungspraxis der einzelnen Systemelemente zusammenfassend gewürdigt werden.

Soweit die bisherigen Rückmeldungen aus der Praxis ein Urteil zu *Colibri*, der neuen Standardsoftware des Leistungsbereichs, ermöglichen, ist der Befund hier eindeutig: Die schnellere und transparentere Bearbeitung der Leistungsvorgänge verbessert die Leistungsfähigkeit dieses Bereichs. Dabei wird die Arbeit nicht nur für die Hauptnutzer erleichtert. Auch in den Eingangszonen und den Service Centern kann Kundenanliegen, die Leistungsfragen betreffen, durch den Zugriff auf *Colibri* besser und schneller entsprochen werden. Damit hat die BA ihre Dienstleistungsqualität in diesem Bereich nach Einschätzung der Führungs- und Fachkräfte wie auch nach unseren Befunden deutlich verbessert.

Auf Vermittlerseite fällt die Bewertung des Instrumentes *Job-Roboter* ambivalent aus. Das System selbst erweist sich in seiner Funktion als Suchmaschine zur Erschließung eines über den eigenen Bestand hinausgehenden Stellenpotenzials im bewerberorientierten Integrationsprozess als durchaus wirksam wenn auch selektiv, da es nur für bestimmte Marktsegmente sinnvoll genutzt werden kann. Es findet jedoch nur in sehr geringem Umfang Anwendung durch die Vermittlungsfachkräfte. Der Nutzen steht hier in Konflikt zum Aufwand, der mit der qualifizierten Anwendung dieses Instrumentes und seiner Ergebnisse einhergeht. Es zeigt sich dabei, dass ein brauchbares informationstechnisches Instrument, welches aus der Reformperspektive zur Unterstützung der Fachkräfte im Kerngeschäft der BA gedacht

²⁰³ Vgl. hierzu die Ausführungen im ersten Evaluationsbericht, Bieber u.a. (2005).

war, nicht automatisch als solches akzeptiert und angenommen wird, wenn der Anwendungskontext nicht darauf ausgelegt ist.

Das Ziel, durch die *Job-Börse* einen Großteil des Vermittlungsgeschehens auf die Marktteilnehmer selbst zu verlagern und dadurch eine massive Entlastung des Vermittlungspersonals zu erreichen, wurde nach den bisherigen Ergebnissen nicht erreicht. Die Erfahrungen, von denen in den Agenturen berichtet wird, lassen den Schluss zu, dass mit der Nutzung der *Job-Börse*, wenn überhaupt, nur ein geringer Entlastungseffekt bei der Nachfrage nach persönlichen Beratungs- und Vermittlungsleistungen einhergeht. Auch gibt es keine Belege dafür, dass Kunden in größerem Umfang ihr Bewerber- bzw. Stellenprofil ausschließlich selbstständig, das heißt ohne Abstimmung mit Vermittlungskräften und ohne Unterstützung durch diese anlegen und veröffentlichen.²⁰⁴ Die *Job-Börse* scheint von der Mehrheit der Arbeitgeber wie der Arbeitsuchenden, die sie nutzen, eher als ein zusätzliches Angebot wahrgenommen zu werden, denn als Ersatz für persönliche Dienstleistungen der Arbeitsagenturen. Als solche hat sie sich mehr als zweieinhalb Jahre nach ihrer Einführung gut am Markt etabliert.

Bei *VerBIS* wird trotz einer ganzen Reihe kritischer Anmerkungen zur praktischen Handhabung, die zum Teil umständlicheres und zeitaufwändiges Arbeiten nach sich zieht, von den Fachkräften im Bereich der Vermittlung und von Nebenanwendern in Eingangszone und Service Center positiv beurteilt. Als Verbesserung wird insbesondere herausgestellt, dass das neue System netzbasiert ist und daher einen leichteren Zugang an Informationen und einen besseren Informationsaustausch ermöglicht. Unterstützende Funktionen wie der Statusassistent sowie die einheitliche Datenbasis werden als weitere Vorteile gegenüber dem Altsystem hervorgehoben. Anders bei der Berufsberatung: Die Einschätzung, dass sie zu den Verlierern der *VerBIS*-Einführung gehört, teilen in den Agenturen nicht nur diejenigen, die in diesem Bereich arbeiten.

²⁰⁴ Das gilt auch für die selbsteingestellten Stellenangebote, bei denen die Steigerungsrate deutlich höher ist als bei den Bewerberprofilen. Ob dies ein Trend ist, lässt sich derzeit noch nicht absehen.

8. Kundenorientierung und Dienstleistungsbeziehung

Dieses Kapitel befasst sich mit der Frage, wie sich durch die Reform die Dienstleistungsbeziehung der BA zu ihren beiden *Kundenbereichen*, den Arbeitnehmern und Arbeitgebern gewandelt hat. Um zu einem differenzierten Urteil zu gelangen, inwieweit sie hierbei den Anforderungen eines *Modernen Dienstleisters* entspricht, halten wir die Unterscheidung zwischen Servicequalität und Dienstleistungsqualität für geboten. Bei ersterer geht es um Fragen, wie die Agentur für Arbeit und ihre Fachkräfte ihre Kunden „bedienen“, also um Erreichbarkeit, Wartezeiten, Zugangsmöglichkeiten, Bearbeitungszeiten u.a., im Einzelnen also Merkmale, die sich aus der Gestaltung der neuen Betriebsform „Kundenzentrum“ und ihrer Kundensteuerung ergeben.²⁰⁵ Dienstleistungsqualität stellt demgegenüber auf die bedarfsgerechte Leistungserstellung im individuellen Fall ab. Gegenstand dieses Arbeitspaketes der Evaluation sind hierbei nicht die materiellen Leistungen als solche²⁰⁶, sondern der organisatorische Kontext, den die BA zur Erbringung ihrer Leistungen in der Kundenbeziehung geschaffen hat. Im Besonderen beschäftigt sich dieses Kapitel mit den neu eingeführten Prozesselementen, mit denen die BA den Dienstleistungsprozess in der Vermittlung und Beratung strukturiert und koordiniert.

Aus organisationstheoretischer Sicht geht es darum, wie die Kontingenz individueller Kundenbedarfe organisationsförmig und im Sinne der Organisationsziele beherrschbar und bearbeitbar gemacht wird; aus der Mitarbeiterperspektive um die Auslegung ihres Arbeitsprozesses, in dem Organisationsziele und Kundenbedarfe und -erwartungen miteinander in Einklang zu bringen sind; aus der Kundenperspektive um die Art der Beziehung, in die sie eintreten, wenn sie Leistungen der BA in Anspruch nehmen wollen oder müssen.

Im Einzelnen stellen sich folgende Evaluationsfragen:

- Geht mit dem neuen Dienstleistungsprozess eine Verbesserung der Servicequalität einher?
- Führt der neue Dienstleistungsprozess zu einer Verbesserung der Beratungsqualität?
- Wie organisiert die BA die Leistungserbringung gegenüber differenten Kundenbedarfen?
- Wie bewältigt die BA die verschiedenartigen Kundenanforderungen aus den beiden Marktsegmenten Arbeitnehmer und Arbeitgeber?

8.1 Der Dienstleistungsprozess der BA

Die Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* wies der Neuausrichtung der arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung einen besonderen Stellenwert zu und widmete ihr im ersten ihrer Innovationsmodule eine ganze Reihe von Empfehlungen (Kommission 2002, S.67 ff.). Neben der durchgängigen Verbesserung der Servicequalität stellte sie die schnellere und effizientere Vermittlung für Arbeitssuchende auf der Grundlage einer kompetenten Beratung und die individuelle und qualifizierte Bedienung der Arbeitge-

²⁰⁵ Diese Aspekte wurden in Kapitel 6 behandelt.

²⁰⁶ In Abgrenzung hierzu fokussiert das Evaluationsmodul Ia (WZB/infas) auf Aspekte der Effizienz und Wirksamkeit des neuen Vermittlungsprozesses. Überschneidungen sind hierbei nicht auszuschließen.

beranliegen in den Mittelpunkt. Als Voraussetzung bedarfsgerechter und wirksamer Dienstleistungen wurde der Vorschlag einer Kundensegmentierung unterbreitet.

Im Auftrag des BA-Vorstandes an die Ende des Jahres 2002 zur Ausarbeitung der einzelnen Reformelemente gebildeten Projektgruppen wurden folgende Eckpunkte einer neuen Qualität der Dienstleistungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite benannt²⁰⁷:

- „Durch eine angemessene, marktorientierte Differenzierung der Kundengruppen und durch Segmentierung der Arbeits- und Ausbildungssuchenden nach ihrem Beratungs- und Betreuungsbedarf werden die Prozesse zielgruppenspezifisch ausgerichtet.
- Die Kunden erhalten abhängig von der Segmentierung einen umfassenden Service mit bedarfsgerechten und verbindlichen Integrationsangeboten.
- Die Beratungsangebote an Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden präventiv ausgerichtet. Eigenaktivitäten der Arbeitsuchenden werden stärker als bisher gefördert und gefordert. Der Kunde wird durch frühzeitige und kontinuierliche Information, Beratung, Profiling, Potenzialeinschätzung und, wenn nötig, Fortbildungsangebote aktiviert. Anreize und Sanktionen spielen dabei zusammen.
- Die Beratungsangebote insbesondere für Existenzgründer, Klein- und Mittelbetriebe sowie die Leistungsberatung für Arbeitgeber werden erweitert.“

Erste Vorstellungen der von Beratern unterstützten Projektgruppe zielten im Arbeitnehmerbereich auf eine Kundendifferenzierung in drei Segmente Marktkunde – Beratungskunde – Integrationskunde.²⁰⁸ Die wirkungsorientierte Perspektive orientierte sich an einer „Engpassstrategie“²⁰⁹, aus der der Vorrang der Arbeitgeberorientierung, Stellenakquise und stellenorientierten Vermittlung und eines organisatorisch eigenständigen Arbeitgeberservice abgeleitet wurde. Auf Arbeitnehmerseite wurde das „Fordern“ als Kernaufgabe im Vermittlungsprozess gesehen, das in einem gestuften Interventionsansatz über den Zeitverlauf intensiviert werden sollte.²¹⁰ In ihrer Interventionslogik entsprach diese Konzeptualisierung des Vermittlungs-Beratungsprozesses im Wesentlichen der vorausgegangenen, die zum Teil auch schon eine Kundengruppenzuordnung mit allerdings wenig differenzierten Handlungsansätzen und mit Empfehlungscharakter vorsah.

Während die Auseinandersetzung mit diesem Konzept Mitte 2003 vordergründig um Sinn und Zweckmäßigkeit einer organisatorischen Trennung von arbeitgeber- und arbeitnehmerbezogener Vermittlungsarbeit ging, die sich an kontroversen Vorstellungen über Dienstleistungsqualität, Kundenorientierung und Wirksamkeit des Matchingprozesses festmachte, zielte der Kern der Kritik auf die unzureichende Klärung der Mikro-Strategie, das *Fordern* wirksamer als bisher umzusetzen durch klare „Kundenführung“, einen „prädefinierten Wirkungsverlauf je Segment“ und insgesamt ein „Redesign der Produkte und Programme“²¹¹. Zu Beginn des Jahres 2004 startete das (Beratungs-)Projekt *Produkte und Programme*, das seiner Zielbestimmung nach eine strategisch wichtige Entwicklungs- und Koordinationsauf-

²⁰⁷ BA: Projektaufträge vom 14.11.2002.

²⁰⁸ BA: Bericht der Projektgruppen 3.1.1, 3.1.3 und 3.3.1 vom 28.4.2003. Dem aus dem Bankensektor entlehnten Organisationsvorschlag, diese Segmentbildung auch in spezialisierten Teildaten abzubilden, wurde im Weiteren nicht entsprochen.

²⁰⁹ Engpass Stellenangebot.

²¹⁰ Vgl. BA-Beratungsunterlage 84/2003.

²¹¹ Zitat Unternehmensberater; nebenbei ist hier anzumerken, dass in der Projekt- und Konzeptentwicklungsphase mehrere Unternehmensberatungen beteiligt waren, deren Veränderungskonzepte, wo es zu inhaltlichen Überschneidungen kam, nur in Teilen kongruent, in anderen eben nicht waren.

gabe wahrnehmen sollte. Der Kern seiner Aufgabenstellung wurde darin gesehen, „für das neue Betriebssystem eine optimierte Ausgestaltung der Handlungsprogramme und Produkte auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite“ zu liefern.²¹²

8.1.1 Handlungsprogramme als die „Software“ des Kundenzentrums

In den Handlungsprogrammen (HP) legt die BA für beide Marktseiten ihre Arbeitsweise im Vermittlungs- und Beratungsgeschäft fest. Damit erfolgt eine inhaltliche Ausgestaltung, wie die Interaktionen zwischen Vermittler und Kunde stattfinden sollen, und es werden Regeln für Zeitpunkt und Art der Leistungserbringung gesetzt.

Für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung beschreiben die Handlungsprogramme im Detail, welche Kunden in welcher Form beraten, betreut, unterstützt und vermittelt werden sollen. Arbeitgeberseitig legt das Konzept verbindliche und differenzierte Dienstleistungsstandards und Matchingstrategien fest und legt darüber hinaus neben der Systematisierung der stellenorientierten Vermittlung einen weiteren Schwerpunkt auf die Kundenentwicklung bei potenzialreichen Arbeitgebern.

In der Reformsprache der BA gelten die Handlungsprogramme als die „Software“ des neuen Geschäftssystems im Bereich der Vermittlungsprozesse. Der organisatorische Rahmen des Geschäftsprozesses, das Kundenzentrum, wird demgegenüber als die „Hardware“ verstanden. Diese Begrifflichkeit soll die Zwangsläufigkeit der Einführung der neuen Prozesselemente zum Ausdruck bringen, denn ohne Software bleibt, wie man weiß, die Hardware eine leere Hülle. Die Metapher muss als Element der Kommunikationsstrategie verstanden werden, welche die Einführung der Reformelemente begleitet.²¹³

Neben der Beschreibung der segmentspezifisch ausgerichteten Arbeitsprozesse enthalten die Handlungsprogramme zu den einzelnen Kundenkategorien Vorgaben für Wirkungsziele, Leistungsformen und Leistungsumfang sowie zu den Qualitätsstandards der Prozesse. Die entscheidende Neuerung wird in der Stringenz und Systematik gesehen, mit der die Verfahrensregeln, Wirkungsziele und Qualitätsstandards in einem klar strukturierten und straffen Schulungsprozess verbindlich eingeführt und durch Elemente der operativen Steuerung gestützt und kontrolliert werden. Sie sollen ein einheitliches prozessuales Referenzsystem für das Handeln im Vermittlungsprozess bilden und durch ihre Systematik und Abbildung im IT-System Transparenz über Prozesse und Ergebnisse schaffen.²¹⁴

Als Grundprinzipien der Handlungsprogramme werden formuliert:²¹⁵

²¹² BA-Beratungsunterlage 8/2004.

²¹³ Hier bietet sich eine Analogie und zugleich Kontrastierung zur Vorläuferreform des *Arbeitsamt 2000* an, auf die Sell (2006, S.23) aufmerksam macht. Er sieht im Organisationsmodell *Arbeitsamt 2000* die institutionelle Hardware für die damalige Binnenmodernisierung, die „der Beginn einer Adaption der BA an die Grundlinien des New Public Managements“ war. Die Software dagegen stellte das *Leitbild der BA* mit seiner Standort- und Zielbestimmung für die BA und den *Leitlinien für Führung und Zusammenarbeit* dar, die in umfangreicher Führungskräftequalifizierung vermittelt wurden. Als Bindeglied zwischen beiden, man könnte, um im Bild zu bleiben, von Anwendungssoftware sprechen, kann das Projekt *Leistungsorientierte Führung in der BA* betrachtet werden (Zielvereinbarungen, Leistungsvergleiche, Kunden- und Mitarbeiterbefragung, Qualitätszirkel), das als Einstieg in die ergebnisorientierte *Neue Steuerung der BA* verstanden wurde (vgl. auch Ochs/Haubner/Tigges 2000; Haubner/Tigges/Schuberth 2002).

²¹⁴ Vgl. BA: Leitfaden zur Einführung der Handlungsprogramme in den Agenturen für Arbeit und vertiefende Erläuterungen zum Konzept, 16.08.2005, S.4 f.

²¹⁵ BA: Produkte und Handlungsprogramme. Einführungsworkshops für Führungskräfte und Mitarbeiter für den Praxistest Mainz, 23. Februar, S.16.

- Fokussierung: Einsatz von Budget und Vermittlerzeit dort, wo die Integrationswahrscheinlichkeit deutlich erhöht werden kann.
- Transparenz: Schaffung der benötigten Transparenz und Erfolgsmeldung für den Vermittler über Wirkung und Wirtschaftlichkeit seiner Arbeit.
- Systematisierung: Unterstützung des Vermittlers durch klare Empfehlungen zur Systematik und Einsatzlogik der Dienstleistungen und Produkte der BA.
- Passgenauigkeit: Unterstützung der Kunden nach ihren spezifischen Bedarfen.
- Praxistauglichkeit: Bereitstellung flexibler Arbeitshilfen und Reaktionsempfehlungen gemäß lokaler Besonderheiten und Fähigkeitsprofil der Vermittler.

Mit den Handlungsprogrammen liegt die bislang weitreichendste Um- und Durchstrukturierung und Standardisierung des zentralen Arbeitsprozesses in den Arbeitsagenturen vor. Das Gesamtkonzept der Handlungsprogramme zielt nicht nur auf die systematisch angelegte „Kundenführung“. Durch die in der Programmsteuerung ausgelegten Arbeitsprozesse werden auch die Fachkräfte „geführt“ und es setzt hierbei ausdrücklich auf die Veränderung von Verhaltensweisen und Einstellungen bei Mitarbeitern wie Kunden, womit gleichsam die „mentale“ Grundlage der neuen Dienstleistungsbeziehung geschaffen werden soll. Aus diesem Grunde wird der Prozess der Einführung der Handlungsprogramme und der Versuch der Umdeutung der Rolle der Vermittlungsfachkräfte in diesem Kapitel mit dargestellt.

8.1.2 Einführung der Handlungsprogramme

Das Konzept der Handlungsprogramme wurde zunächst im Jahre 2004 in der Agentur Heilbronn entwickelt, daraufhin in der Agentur Halle erprobt und der Implementations- und Schulungsprozess im Frühjahr 2005 in der Agentur Mainz getestet. Auf Verlangen der Hauptpersonalvertretung der BA schloss sich hieran ab Juni 2005 eine Monitoringphase in 10 weiteren Arbeitsagenturen an, auf Grund deren Ergebnisse eine Reihe von Modifikationen des ursprünglichen Konzeptes vorgenommen und unter anderem explizit Elemente benannt wurden, bei denen den Agenturen ein Spielraum eingeräumt wird.²¹⁶ Eine in den 14 Monitoringagenturen durchgeführte Vorher-Nachher-Befragung²¹⁷ von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkunden kommt zu zwei Feststellungen:

- Arbeitnehmer nehmen deutliche Veränderungen nach Einführung der Handlungsprogramme wahr und
- die Arbeitgeberzufriedenheit ist noch nicht gestiegen.

Erkennbar werde in den Rückmeldungen der Arbeitnehmerkunden unter anderem, dass der Aspekt der Chancen am Arbeitsmarkt im Beratungsgespräch deutlich an Bedeutung gewonnen habe und dass in der Ausweitung der individuellen Suchstrategien eine Zunahme der Aktivierung erkennbar werde. Die Ergebnisse einer weiteren, vier Monate nach Abschluss der Einführung durchgeführten anonymen Befragung der Vermittlungsfachkräfte in den 14

²¹⁶ Agenturspezifische Konzeptanpassungen sind im HP-Konzept unter anderem auf folgende Elemente beschränkt: Dauer des Erstgesprächs, regionales Kontaktdichtekonzept, ermessenslenkende Weisungen zur Produkteinsatz, Vorgehen bei der Feinjustierung der Arbeitgeberdifferenzierung, Umfang der Zielkundenarbeitgeber, Schnittstellengestaltung zwischen AN- und AG-orientierten Vermittlern (vgl. Leitfaden zur Einführung der Handlungsprogramme, a.a.O., S.26).

²¹⁷ Auf der knapp bemessenen Basis von 75 Arbeitnehmern und 75 Arbeitgebern, die Kontakt zur BA hatten; die Befragung erfolgte telefonisch.

Monitoringagenturen²¹⁸ gaben den Reformakteuren Anlass zu einer insgesamt positiven Gesamteinschätzung (obgleich die Zustimmung der Vermittler bei wesentlichen Items eher gering ausfiel).²¹⁹

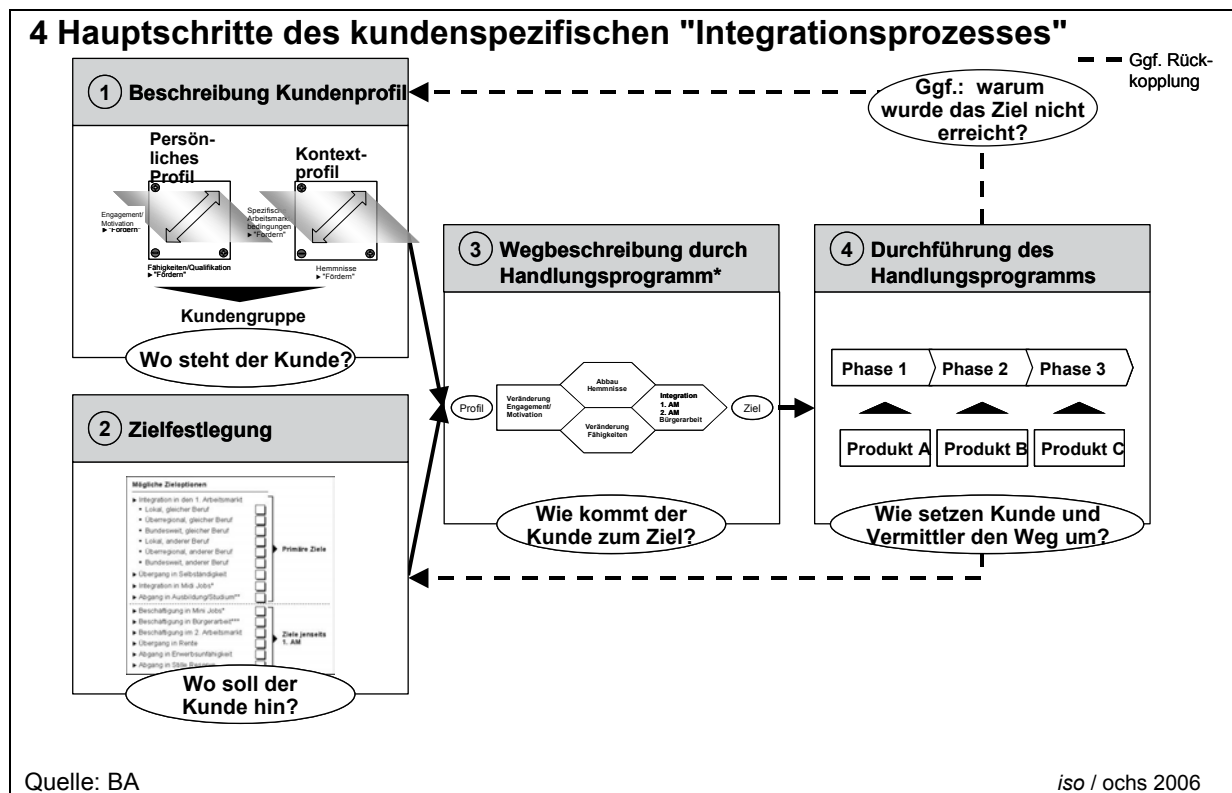
Nach der auf Beschluss des Verwaltungsrates im Herbst 2005 beginnenden Flächeneinführung war die Umstellung zum Ende des Jahres 2005 in insgesamt 54 und in der 21. Kalenderwoche 2006 in 123 Agenturen abgeschlossen.

Zum Verständnis der weiteren Ausführungen ist eine begriffliche Klärung hilfreich. Der Begriff *Handlungsprogramm* steht einmal als Bezeichnung für das Gesamtkonzept des neuen Koordinationsmodus' im kundenbezogenen Arbeitsprozess der Vermittler auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite einschließlich seiner operativen Steuerung und des Einführungsprogramms. Zum anderen werden mit dem Begriff Teilelemente bezeichnet, welche die nach Kundensegmenten spezifisch vorgesehenen, systematisch strukturierten Handlungsrouninen und Leistungsformen in der einzelnen Kundeninteraktion vorgeben.

8.1.3 „Vermittler vermitteln“? – Der neue Dienstleistungsprozess auf Arbeitnehmerseite

Die Handlungsprogramme setzen auf der Festlegung einer Kundengruppe auf. Sie werden in vier Schritten umgesetzt: Standortbestimmung mit Zuordnung einer Kundengruppe, Festlegen des Zieles, Auswahl des Programms und Durchführung des Programms (vgl. Abbildung 8.1). Im Rahmen dieser Systematik kommt eine Reihe von im Wesentlichen IT-gestützten Werkzeugen zur Anwendung.

Abbildung 8.1: Hauptschritte des programmgesteuerten Dienstleistungsprozesses



²¹⁸ 293 Fragebogenrückläufe ohne Angabe der Gesamtzahl der Befragten.

²¹⁹ Vgl. BA-Beratungsunterlage 2/2006.

Kundendifferenzierung als Grundlage der Programmsteuerung

Der Ansatz einer Kundendifferenzierung in der Vermittlung ist für die BA noch vergleichsweise neu. Im Jahre 2003 wurde der sogenannte Eingangsscheck für Neuzugänge und ein vertieftes Profil für eine Teilgruppe der Arbeitslosen als qualitatives Verfahren etabliert.²²⁰ Die Implementation erfolgte weder flächendeckend noch systematisch und wenig zielgruppenorientiert.²²¹ Tatsächlich wurde, wie Vermittler mit langjähriger Praxis betonen, eine nicht formalisierte Kundendifferenzierung eher implizit und deduktiv aus dem Gesamteindruck und auf der Grundlage von Erfahrung vorgenommen. Sie fand ihren Niederschlag in einem numerisch codierten Beratungsvermerk, dem sogenannten vermittlungsrelevanten Merkmal, der im Matching als Filter eingesetzt werden konnte.

Mit der neuen Kundendifferenzierung wurde nun ein formalisiertes Instrumentarium eingeführt, das als fester Bestandteil im Vermittlungsprozess verbindlich anzuwenden ist. Die Kundendifferenzierung erfolgt in mehreren Schritten.

In Vorbereitung auf das Erstgespräch beim Vermittler erhalten Kunden anlässlich ihrer Anmeldung in der Eingangszone das *Arbeitspaket*, einen mehrseitigen Fragebogen, der neben Fragen zu den Personal- und Berufsdaten einen Zusatzteil zur stärkenorientierten Selbsteinschätzung enthält. Der Bewerber wird angehalten, bereits vor dem ersten Vermittlerkontakt seine Stärken und Interessen auszuloten; der Vermittler soll bei rechtzeitigem Rücklauf des Arbeitspaketes Gelegenheit erhalten, sich mit diesen Angaben auf das Beratungsgespräch vorzubereiten.

Die eigentliche, formalisierte Differenzierung, die zu einer Segmentzuordnung führt, beginnt mit dem IT-Tool *Berechnungshilfe Arbeitnehmersdifferenzierung (bad)*. Auf der Grundlage der im System eingegebenen Bewerberdaten generiert *bad* automatisch einen Vorschlag zur Segmentzuordnung, der vom Vermittler aufzugreifen und zu prüfen, ggf. abzuändern ist.

Ein weiteres IT-gestütztes Instrument, das im Wesentlichen die Argumentation bei der späteren Festlegung der Suchstrategie unterstützen soll, die *Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen (bac)*, kann ebenso als Mittel zur Entscheidungsfindung bei der Segmentzuordnung betrachtet werden. Es zeigt die in mathematischen Wahrscheinlichkeiten ausgedrückten Chancen von Stellenangeboten (wenngleich auf einer nicht aktuellen Datenbasis) in gestuften regionalen Reichweiten für einen mit der Berufskennziffer eingegebenen Berufs- oder Tätigkeitswunsch an. In Verbindung mit subjektiven oder objektiven Einschränkungen der Suchstrategie ergeben sich auch hieraus Hinweise für die Einstufung des Kunden in eine Kundengruppe.

Entscheidend ist in diesem Prozess jedoch die Feststellung, die der Vermittler selbst trifft. Dazu ist er gehalten, in zwei Stufen vorzugehen. In der ersten Stufe erstellt er mit Ausnahme bestimmter Fälle²²² für jeden Bewerber in einer Dokumentationsmaske, *Bearbeitungsunterstützung BewA (bub)*, ein als *Standortbestimmung* bezeichnetes Kundenprofil, das in vier Dimensionen den spezifischen Handlungs- und Interventionsbedarf abbilden soll, und zwar bei (1) *Engagement/Motivation*, (2) *Fähigkeiten/Qualifikation*, (3) *spezifische Arbeitsmarktbedingungen* (lokale bis bundesweite Nachfrage nach Zielberuf oder Jobfamilie) und (4) *Hemmnisse* (Mobilität, gesundheitliche Einschränkungen, Alter, Schulden, Sucht u.a.). Der jeweilige Handlungsbedarf wird über die Werte „keiner“, „minimal“, „stark“, „sehr stark“ indi-

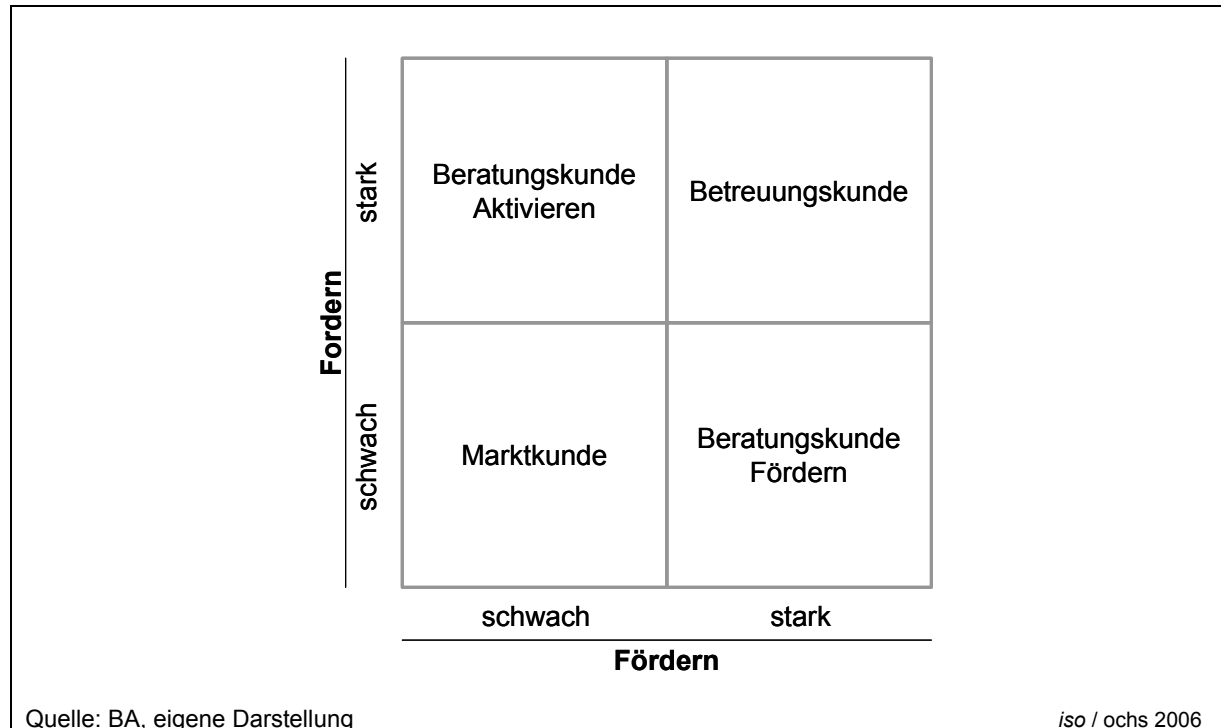
²²⁰ Vgl. BA-Rundbrief 58/2002.

²²¹ So Modul 1a der Evaluation (WZB/infas 2005: 107).

²²² Wenn Arbeitsaufnahme in naher Zukunft bereits feststeht oder eine Wiedereinstellungszusage vorliegt; darüber hinaus die Fälle nach § 428 SGB III, § 252 SGB VI, § 125 SGB III.

ziert. Für jede der vier Dimensionen liegen *Einschätzungshilfen* vor, die für einzelne Merkmale der Dimension mit Beispielfragen für die Kommunikation mit dem Kunden hinterlegt sind. Bei der Dimension *Spezifische Arbeitsmarktbedingungen* wird auf das Ergebnis der *Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen (bac)* zugegriffen. Das abschließend erstellte Profil wird in *VerBIS* dokumentiert (vgl. Kapitel 7).

Abbildung 8.2: Kundengruppenzuordnung nach Erfolgseinschätzung von Fordern und Fördern



Nach der *Standortbestimmung* soll im zweiten Schritt durch den Vermittler abgeschätzt werden, ob und durch welche der beiden Grundstrategien „Fordern“ oder „Fördern“ die Chance zur „Beschleunigung der Integration“²²³ erhöht werden kann: „*Fordern*“ hat das Ziel, durch Aktivierung die Einstellungen eines Arbeitsuchenden positiv zu beeinflussen, um seine Integrationschancen zu verbessern. Die Unterstützung durch die Agentur ist begrenzt und zielt darauf ab, dass der Arbeitsuchende den Hauptbeitrag zur Beendigung der Arbeitslosigkeit leistet, etwa durch stärkere Eigenbemühungen oder eine Anpassung seiner Suchstrategie an die Nachfragestrukturen des Arbeitsmarktes. Ein hoher Bedarf an Fordern kann einerseits aus der persönlichen Einstellung/Motivation des Arbeitsuchenden, andererseits durch Spezifika des relevanten Arbeitsmarktes entstehen. *Fördern* hingegen bedeutet eine stärkere und direktere Unterstützung des Arbeitsuchenden durch die Agentur, um größere und nicht durch den Arbeitsuchenden allein zu überwindenden Integrationshürden zu beseitigen, so zum Beispiel der Aufbau erforderlicher Berufsqualifikationen. Der Bedarf an ‚Fördern‘ wird dabei zum einen von der Qualifikation und den Fähigkeiten des Arbeitsuchenden beeinflusst, zum anderen durch spezifische Hemmnisse in seinem unmittelbaren Kontext, z.B. eingeschränkte Mobilität oder familiäre Hemmnisse.²²⁴

Ausgehend von den Feststellungen zum Handlungsbedarf und der Einschätzung, inwieweit eine Beschleunigung des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit durch eine der beiden Grundstra-

²²³ BA-Beratungsunterlage 58/2005 vom 9.3.2005, Anlage 1.

²²⁴ BA: Leitfaden zur Einführung der Handlungsprogramme in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.12.

tegien erreicht werden kann, soll der Vermittler den Kunden einer von vier Kundengruppen zuordnen (vgl. Abbildung 8.2).

Als Zuordnungshilfe wird den Vermittlungsfachkräften die in Abbildung 8.3 dargestellte Kurzcharakterisierung an die Hand gegeben.²²⁵

Abbildung 8.3: Charakterisierung der Kundengruppen auf Arbeitnehmerseite

Marktkunde	<ul style="list-style-type: none"> - Bereits ohne (kostenintensive) Unterstützung gute Integrationschancen in den 1. Arbeitsmarkt. - Kunde, der sich selbst vermitteln kann und dabei keine kostenintensive Hilfestellung braucht.
Beratungskunde Aktivieren	<ul style="list-style-type: none"> - Kunde, der stärker gefordert werden muss, z.B. durch konsequentes Nachhalten der Eigenbemühungen oder breiteren Fokus bei Jobsuche. - Durch zielgerichtetes Fordern (z.B. regionale Flexibilisierung) werden Integrationschancen in den 1. Arbeitsmarkt deutlich erhöht.
Beratungskunde Fördern	<ul style="list-style-type: none"> - Engagierter Kunde, der durch eine Förderung deutlich schneller vermittelt werden kann, z.B. durch eine Qualifizierung. - Durch passgenaue Förderung (z.B. Qualifizierung oder Überwindung Hemmnisse) werden Integrationschancen in den 1. Arbeitsmarkt deutlich erhöht.
Betreuungskunde	<ul style="list-style-type: none"> - Kunde, der mittelfristig nicht vermittelbar ist, - und auch durch Fordern oder Fördern keine oder kaum gesteigerte Integrationschancen in den 1. Arbeitsmarkt hat. - In der Regel führt Mitteleinsatz deshalb nicht zum Ziel.

Quelle: BA

iso / ochs 2006

Zur Kategorie *Betreuungskunde* wird präzisiert: „Die Erfolgsaussichten einer Unterstützung durch Fördern oder Fordern während des Alg-Bezuges sind gering. Entsprechend sind Unterstützungsleistungen, die direkt zur Eingliederung führen, im Regelfall nicht wirkungsvoll. Der Kunde wird deshalb vor allem beim Abbau von Integrationshemmnissen unterstützt. Hierzu werden u.a. neben Fachdiensten und Kommunalen Beratungsstellen auch Maßnahmen nach § 421i genutzt.“²²⁶

Die Möglichkeit einer späteren Anpassung der Kundengruppenzuordnung wurde zunächst stark eingeschränkt. Die Vermittler wurden anfangs angewiesen, innerhalb der ersten sechs Monate keine Änderung der Kundengruppenzuordnung vorzunehmen. Diese Regelung wurde als nicht praxistauglich kritisiert und zurückgenommen. Nun ist der Vermittler gehalten, grundsätzlich in jedem Gespräch, aber spätestens nach 6 Monaten die Zuordnung und die daraus abgeleitete Interventionsstrategie zu prüfen und seine Begründung für den vorgenommenen Wechsel zu dokumentieren.

Die angestrebte Bildung von Kundengruppen (Kundensegmentierung) wurde in den Begründungen zur Einführung des Kundenzentrum noch mit den Hinweisen auf „Fokussierung auf Unterstützungsbedarf“ und „handlungsorientiertes Verständnis von Kundenbedürfnissen“ begründet.²²⁷ In der Logik der Handlungsprogramme tritt nun der Aspekt der „Einschätzung

²²⁵ HP (2005, S.37).

²²⁶ BA-Beratungsunterlage 58/2005 vom 9.3.2005, Anlage 1; § 421i SGB III = Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen.

²²⁷ BA: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S.9.

der Integrationschancen durch Fördern und Fordern“ in den Vordergrund.²²⁸ Dadurch erfolgt eine Bedeutungsverlagerung vom individuellen Unterstützungsbedarf auf den nach wirtschaftlichen Kriterien zu rechtfertigenden Ressourceneinsatz.

Mit den von der BA zur Verfügung gestellten, nach Vergleichstypen aggregierten Daten von 67 der 178 Agenturen²²⁹ werden erste Trends erkennbar, auf welche Größenordnungen sich die einzelnen Kundengruppen und mit ihnen die differenzierte Dienstleistungsstrategie und Leistungspolitik der BA im Bereich ihrer SGB III-Kunden verteilt. Ausgewiesen wird in Tabelle 8.1 der auf die vier Kundengruppen entfallende Anteil der Neuzugänge im Zeitraum Januar bis März 2006.²³⁰ Die Beschränkung auf 67 Agenturen, die bis Ende November 2005 mit der Einführung von Handlungsprogrammen begonnen hatten, wird seitens der BA damit begründet, dass die Differenzierungspraxis für die übrigen Agenturen noch nicht hinreichend stabilisiert sei.²³¹ Auch die vorliegenden Daten werden unter den Vorbehalt der Vorläufigkeit wegen der noch geringen Erfahrung der Fachkräfte und Folgen der Systemumstellung in den Fachanwendungen gestellt.²³²

Tabelle 8.1: Anteil Kundengruppen im Zugang Januar bis März 2006 in 67 Agenturen

	Marktkunden	Beratungs-kunde Aktivieren	Beratungs-kunde Fördern	Betreuungs-kunde	Noch nicht festgelegt
Gesamt	22,8	19,8	15,8	30,5	10,9
VT min *	7,9	5,2	12,9	19,4	4,0
VT max *	58,5	28,4	20,9	38,5	18,8

*) Minimum bzw. Maximum des aggregierten Wertes im Vergleichstyp

Quelle: BA

iso / ochs 2006

Zu beachten ist, dass es sich bei den in Tabelle 8.1 dargestellten Werten um die Zugänge in Arbeitslosigkeit handelt.²³³ Die größte Streuung findet sich in der Klassifizierung als Marktkunde. Im Typ *Großstädtisch geprägte Bezirke mit hoher Arbeitslosigkeit* mit zwei ausgewer-

²²⁸ BA: Produkte und Handlungsprogramme, a.a.O., S.29.

²²⁹ BA-Zentrale, CF 3 vom 23.05.2006.

²³⁰ Auf eine differenzierte Darstellung der Daten nach Vergleichstypen wird an dieser Stelle verzichtet und auf den Bericht des Evaluationsmoduls 1a (WZB/infas 2006) verwiesen.

²³¹ Die Kundendifferenzierung wurde als Element des *Operativen Verbesserungsprozesses 2005* eingeführt.

²³² Die BA verweist bei den zur Verfügung gestellten Daten ausdrücklich auf die Vorläufigkeit der Ergebnisse wegen der noch laufenden Startphase und bittet darum, bei ihrer Darstellung die folgenden grundsätzlichen Bemerkungen mit zu kommunizieren:

„Die Auswertung bezieht sich auf Agenturen, die spätestens in der 48. KW 2005 mit der Einführung der Handlungsprogramme begonnen haben. Z.T haben die MitarbeiterInnen der ausgewerteten Agenturen demnach noch relativ wenig Erfahrung im Umgang mit einer differenzierten Standortbestimmung, wie sie die Handlungsprogrammlogik vorsieht. Es handelt sich dabei um Zugangsdaten von Personen, die sich in den Monaten Januar bis März arbeitslos gemeldet haben. Der Anteil von Kunden, bei denen eine Kundengruppe noch nicht festgelegt ist, erklärt sich zum einen aus der Tatsache, dass zum Erhebungszeitpunkt der Daten ein Erstgespräch mit Standortbestimmung noch nicht stattgefunden hat bzw. der Kunde nicht differenziert werden muss. Die Umstellung von coArb auf VerBIS hat insofern in den betroffenen Agenturen einen Strukturbruch mit sich gebracht, als diese Agenturen eine Zuordnung nicht differenziert vornehmen können. Aussagefähige Daten für das Bundesgebiet stehen Mitte des Jahres 2007 zur Verfügung, da die Einführung der Handlungsprogramme erst Anfang 2007 beendet sein wird.“ (BA-Zentrale, CF 3)

²³³ Bei Betrachtung der Volumenzahlen der Arbeitslosigkeit (im SGB III-Bereich), in die der Bestand eingeht, fällt der Anteil der Marktkunden (16,9 %) geringer, der Anteil der Betreuungskunden (38,3 %) deutlich höher aus. Wir beziehen uns hier auf Angaben aus einem Expertengespräch (Zentrale) auf der Grundlage der Werte aller Agenturen zum 30.03.2006.

teten Agenturen wird der geringste Anteil ausgewiesen, im Typ *Ländliche Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher saisonbedingter Dynamik* mit ebenfalls zwei Agenturen der höchste. Entsprechend ist bei dem letztgenannten Vergleichstyp der Anteil der Aktivierungskunden am geringsten, wogegen er in *Bezirken in Ostdeutschland mit schlechtesten Arbeitsmarktbedingungen* am höchsten ausfällt. Bei den Beratungskunden mit einem Förderungsziel ist die Streuung deutlich geringer. Bei den Betreuungskunden weichen insbesondere wiederum die *Ländlichen Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage* und im weiteren vor allem im Süden und Südwesten des Landes gelegene Bezirke durch einen geringeren Anteil auf. Prima facie hat demnach der Arbeitsmarktfaktor einen wesentlichen Einfluss darauf, welcher Kundengruppe die Vermittler einen arbeitslosen Bewerber zuordnen und dementsprechend das weitere Interventions- und Leistungsprogramm einleiten.

Zieloptionen des Interventionsprozesses

Bereits im Erstgespräch muss ein „erfolgversprechendes Abgangsziel“ gemeinsam mit dem Kunden festgelegt und kommuniziert werden. Die Vermittler sind gehalten, sich auf *ein* Ziel zu beschränken, dabei jedoch die Rechtsansprüche von Kunden zu berücksichtigen.

Das Konzept sieht insgesamt zehn *Zieloptionen* vor, aus denen segmentspezifisch die Auswahl zu treffen ist (vgl. Übersicht in Abbildung 8.4).

Abbildung 8.4: Abgangsziele auf Arbeitnehmerseite

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Integration in den 1. Arbeitsmarkt mit Varianten aus der Kombination der regionalen Suchstrategie (lokal, überregional, bundesweit, international) und des ggf. erforderlichen Tätigkeitswechsels - Übergang in Selbstständigkeit - Integration in Midi-Jobs (wenn damit ein Abgang aus Arbeitslosigkeit verbunden ist) - Abgang in Ausbildung/Studium - Beschäftigung in Mini-Jobs (wenn damit ein Abgang aus Arbeitslosigkeit verbunden ist) bzw. kurzfristige Jobs - Ehrenamtliche Tätigkeit/Bürgerarbeit - Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt²³⁴ - Übergang in Rente - Abgang in Erwerbsunfähigkeit - Rückzug aus dem Erwerbsleben |
|---|

Quelle: BA

iso / ochs 2006

Für Markt- und Beratungskunden sind als primäre Ziele grundsätzlich die Vermittlung in gleiche oder andere Tätigkeiten mit lokaler bis internationaler Suchperspektive, Übergang in Selbstständigkeit, Midi-Jobs oder Abgang in Ausbildung oder Studium (überwiegend für junge Bewerber unter 25 Jahren) vorgesehen. Betreuungskunden, sofern nicht auf Grund besonderer Stärken der Übergang in Selbstständigkeit erfolgversprechend erscheint, werden neben kurzfristiger Beschäftigung und Mini-Jobs auf Ziele jenseits des 1. Arbeitsmarktes orientiert, wie z.B. auf ehrenamtliche Tätigkeit oder Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt. Für alle Kundengruppen gelten bei Vorliegen entsprechender Hemmnisse die Zieloptionen Über-

²³⁴ Inzwischen weitgehend eingeschränkt auf den SGB II-Bereich.

gang in Rente, Abgang in Erwerbsunfähigkeit oder in die stille Reserve. Die Entscheidung für eine der Zieloptionen wird aus dem Handlungsbedarf der *Standortbestimmung* abgeleitet.

Ein *Kommunikationskonzept* vermittelt Grundregeln, an denen sich der Vermittler bei der Erörterung der Zieloptionen orientieren soll. Kommt keine Einigung mit dem Kunden zu Stande, geben *Reaktionsempfehlungen* vor, die Entscheidung auf einen Folgetermin innerhalb einer Woche zu vertagen. Bei erneut ausbleibender Einigung soll das Handlungsprogramm *Perspektivenänderung* (siehe unten) eingeleitet werden. Bei Betreuungskunden, die ein Ziel außerhalb des 1. Arbeitsmarktes nicht akzeptieren, soll das Ziel Bürgerarbeit einseitig festgelegt werden. Bei Kunden, die Abgang in Rente, stille Reserve oder Erwerbsunfähigkeit nicht akzeptieren, wird das sanktionsorientierte Programm *Leitfaden Überprüfung Verfügbarkeit* (siehe unten) als Reaktionsform empfohlen.

Die ausgewählte Zieloption soll bereits im Erstgespräch mit dem Kunden in einer Ziel- bzw. Eingliederungsvereinbarung fixiert werden, die von beiden Seiten unterzeichnet wird. Neben der Bezeichnung der Zieloption werden darin die vereinbarten Aktivitäten des Kunden bis zum nächsten Termin sowie die Aktivitäten der Agentur festgehalten.

Interventionsschemata der Handlungsprogramme

Ebenso wie bei der Zielfestlegung sollen die Vermittler sich für eines der zur Verfügung gestellten *Handlungsprogramme* und dessen Vorgaben an Maßnahmenoptionen (Produkte) entscheiden. Die Auswahl eines Handlungsprogramms „orientiert sich an dem Standort und dem mit dem Kunden vereinbarten Ziel ebenso wie an Wirkung und Wirtschaftlichkeit“.²³⁵ Zur Verfügung stehen sechs Handlungsprogramme mit eindeutiger Zuordnung zu den vier Kundengruppen und Empfehlungen für den Zeitraum bis zum Folgegespräch.

Abbildung 8.5: Sechs Handlungsprogramme (im engeren Sinne) auf Arbeitnehmerseite²³⁶

Kunden- gruppe	Handlungs- programm	Ziele	Nächster Gesprächstermin
Marktkunden	Vermittlung	Die schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung der Kunden in den ersten Arbeitsmarkt.	Innerhalb von 3 Monaten
Beratungs- kunden Aktivieren	Perspektiven- änderung	Die Entwicklung realistischer Erwartungen, um eine schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung zu erreichen.	Innerhalb des nächsten Monats
Beratungs- kunden Fördern	Abbau von Beschäfti- gungs-hürden	Die frühzeitige Ermittlung und Beseitigung objektiver Vermittlungshürden für eine erfolgreiche Vermittlung.	Innerhalb der nächsten 2 Monate
	Qualifizierung	Die Anpassung von Fähigkeiten und Qualifikationen an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts und eine erfolgreiche Vermittlung.	Innerhalb der nächsten 2-3 Monate
Betreuungs- kunden	Erhalt der Marktfähigkeit	Die Vermeidung von Passivität und die Bereitstellung eines arbeitsplatzähnlichen Umfelds, d.h. die Schaffung von Beschäftigungsoptionen im zweiten Arbeitsmarkt o.ä.	Innerhalb der nächsten 6 Monate
	Aktivierende Betreuung	Die Bearbeitung schwerer persönlicher/sozialer Probleme, die einer Integration entgegenstehen und Betreuung bei fehlenden Integrationschancen.	Innerhalb der nächsten 6 Monate

Quelle: BA

iso / ochs 2006

Ergänzend kommt das Programm *Überprüfung Verfügbarkeit* zur Anwendung z.B. nach Abbruch eines Handlungsprogramms wegen mangelnder Eigenbemühungen. In diesem Fall

²³⁵ BA-Beratungsunterlage 65/2005, Anlage 1.

²³⁶ BA: Produkte und Handlungsprogramme, a.a.O., S.89.

erfolgt eine Erhöhung der Kontaktdichte durch Vermittler und Eingangszone („Meldekontrolle“) und es werden spezifische Maßnahmen eingesetzt, um die tatsächliche Verfügbarkeit zu prüfen.²³⁷ Checklisten zu den einzelnen, handlungsprogrammspezifischen Inhalten und Verlaufsformen von Beratungsgesprächen im Folgekontakt geben strukturierte Anleitungen bis hin zu Gesprächstechniken. Für typische Konfliktsituationen²³⁸ in der Kundeninteraktion liegen differenzierte *Argumentationshilfen* vor.

Für jedes der sechs Interventionsprogramme gibt es ein spezifisches Phasenschema mit Vorschlägen zur Frequenz der Folgetermine beim Vermittler²³⁹ sowie konkreten Erläuterungen zu den Anforderungen an die Mitwirkung des Kunden und zwischenzeitliche bzw. im Termin erfolgende Aktivitäten des Vermittlers. Alle vorgesehenen Aktivitäten sind auf einen Abgangserfolg innerhalb der 12-monatigen Leistungsperiode des SGB III ausgerichtet. Im Hinblick auf den weiteren Verlauf und für den Fall des Misslingens oder Abbruchs sind für jedes Handlungsprogramm systematische und detaillierte Reaktionsregeln definiert, die allgemein nach den beiden Bewertungsdimensionen Fähigkeit („Kunde kann nicht“) und Bereitschaft („Kunde will nicht“) variieren.

Die dargestellte Grundstruktur mit ihren Elementen Standortbestimmung, Kundensegmentierung, Zielfestlegung, Handlungsprogrammauswahl und –durchführung und Reaktionsformen ist für alle Gruppen von Arbeitslosen, von Arbeitslosigkeit bedrohten Bewerbern, Leistungsempfänger wie Nicht-Leistungsempfänger einzusetzen. Eine Erweiterung bzw. Anpassung des Konzeptes für Jugendliche unter 25 ohne Ausbildung, insbesondere soweit es die Integration in den Ausbildungsmarkt betrifft, und für den Bereich Reha (Rehabilitanden und Schwerbehinderte) ist vorgesehen.

Konzentration auf die Eingangsphase in die Arbeitslosigkeit

Der gesamten Programmlogik liegt die Wirkungsidee zu Grunde, durch eine Konzentration der Vermittlerressourcen auf die Anfangsphase der Arbeitssuche bzw. Arbeitslosigkeit früh und nachhaltig auf die Orientierungen und Aktivitäten des Kunden einzuwirken und unverzüglich die geeigneten Interventionen (*Produkte*) zur Beendigung der Arbeitslosigkeit zum Einsatz zu bringen. Aus diesem Grunde richtet die operative Steuerung ihre Aufmerksamkeit auch in besonderer Weise auf das Erstberatungsgespräch durch den Vermittler. Die zentralen Elemente des Erstgesprächs – Standortbestimmung, Kundensegmentierung, Festlegung einer Zieloption, Auswahl und Beginn des Handlungsprogramms, Zielvereinbarung und Terminierung des Folgekontaktes – stellen eine feste Anforderung an den Vermittler dar. Der Inhalt der von ihm getroffenen Festlegungen und die Tatsache, dass er die Festlegungen vollzogen hat, sind über detaillierte Dokumentationspflichten im System zu erfassen und bilden die Grundlage für das Controlling des Geschäftsprozesses im Bereich Vermittlung und Beratung, dessen Ergebnisse den Führungskräften im Agentur-Cockpit (vgl. Kapitel. 5) zugänglich ist.

Die Struktur der Beratungssituation im Erstgespräch ist damit weitgehend determiniert durch einen standardisierten Ablauf²⁴⁰ (vgl. Abbildung 8.6). Die Modalitäten der Kundensteuerung, wie sie in Kapitel 6 beschrieben worden sind, legen für den Erstkontakt beim Vermittler ein

²³⁷ „Produkteinsatz“: Ein- bis zweiwöchige Einforderung Eigenbemühungen inkl. Rechtsfolgebelehrung, Gruppenveranstaltungen zu Randzeiten, verstetigte Trainingsmaßnahmen, Einschaltung Fachdienste. Eine Vergabe von Vermittlungsvorschlägen zur Überprüfung der Verfügbarkeit soll nicht erfolgen.

²³⁸ Zu den Konfliktsituationen, die sich ergeben aus: Fehlende räumliche Mobilität, Einfordern von Eigenaktivitäten, Anspruchsdenken des Kunden, geringer Produkteinsatz bei Betreuungskunden.

²³⁹ Spezifiziert in den Kundenkontaktkonzepten der Agenturen.

²⁴⁰ Inwieweit die Realität diesem Schema entspricht, darauf wird in Abschnitt 8.2 eingegangen.

Zeitfenster von 45 Minuten fest, innerhalb dessen Vorbereitung, Kundenberatung und Nachbereitung stattfinden sollen, wobei Letztere bei Bedarf auch in Randzeiten durchgeführt werden kann.

Abbildung 8.6: Standardablauf des Erstgesprächs beim Vermittler

Phase	Was muss ich tun?	Wie tue ich es?	Hilfsmittel
Vorbereitung	▶ BewA-Eintrag vervollständigen	▶ Arbeitspaket auswerten ▶ Falls A. nicht vorliegt, neuen Termin vereinbaren	▶ Arbeitspaket
	▶ Arbeitsmarktchancen des Bewerbers einschätzen	▶ Regionalen und überregionalen Arbeitsmarkt im Ausgangsberuf und in der Job-Familie bewerten	▶ Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen (bac)
	▶ Gesprächsstrategie entwickeln (anhand der Standortbestimmung)	▶ Einschätzung, ob vermittlungsrelevanter Handlungsbedarf in den vier Dimensionen der Standortbestimmung vorliegt (unabhängig davon, ob Handlungsmöglichkeiten bestehen) ▶ Konkrete Frage für das Gespräch notieren	▶ bad-Prognose Kundengruppe ▶ Übersicht Merkmale Kundenprofil ▶ Fachkenntnisse
	▶ Zieloptionen vorbereiten	▶ Überlegen, welche Zieloptionen (max. 3) für den Kunden in Frage kommen	▶ Zieloptionsliste und Grundregeln
Beratungsgespräch	▶ BewA abschließend bearbeiten	▶ Notwendige Daten zu Berufsverlauf, berufl. Kenntnissen, Hemmnissen usw. erfragen und dokumentieren ▶ BKZ überprüfen und ggf. ändern ▶ Besondere Stärken des Kunden für Suchstrategien herausstellen	▶
	▶ Standortbestimmung vornehmen	▶ Durch gezielte Fragen Kundenprofil abschließend feststellen	▶ Einschätzungshilfe Standortbestimmung
	▶ Kundengruppe endgültig festlegen	▶ bad-Vorschlag zur Kundengruppe prüfen, ggf. ändern und dokumentieren	▶ Herleitungslogik Kundengruppe
	▶ Zieloption festlegen	▶ Mögliche Zieloptionen mit Kunden diskutieren und gemeinsam das gewählte Ziel formulieren, in Zielvereinbarung festhalten	▶ Zieloptionsliste Zielvereinbarung
	▶ Handlungsprogramm auswählen und erste Phase beginnen	▶ Entsprechend der gewählten Zieloption das passende HP auswählen, erste Phase erläutern und ggf. erste Produkte einsetzen	▶ Übersicht Handlungsprogramme
Nachbereitung	▶ Zusammenfassung für den Kunden über Zielvereinbarung	▶ Notwendige Schritte im Rahmen der 1. Phase des HP festlegen ▶ Nächsten Termin vereinbaren	▶ Zielvereinbarung
	▶ Gesprächsinhalte dokumentieren	▶ Standortbestimmung, Ziel und Handlungsprogramm in Beratungsvermerk dokumentieren ▶ BewA im notwendigen Umfang ergänzen und ggf. ergänzenden Beratungsvermerk erstellen	▶ Bearbeitungsunterstützung (bub)

Quelle: BA

iso / ochs 2006

Systematik und Struktur der neuen Leistungspolitik

Die frühere Praxis war dadurch gekennzeichnet, dass Fördermaßnahmen in erster Linie nach Maßgabe der gesetzlichen Kriterien eingesetzt wurden. Hierbei orientierten sich die Vermittler zumeist an der jeweiligen Nachfrage von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkunden nach bestimmten Leistungen oder setzten diese (z.B. Zuweisung in ein Bewerberzentrum) zum Teil flächendeckend für alle Neubewerber ein. Ermessenslenkende Weisungen der Agenturleitung regelten die spezifischen Einsatzvoraussetzungen. Zentral initiierte Schwerpunktsetzungen und Programmaktivitäten lenkten den Mitteleinsatz in besonderem Maße auf die Zielgruppen.

Nun erfolgt eine weit reichende Änderung des Vermittlungsprozesses mit der Festlegung eines einheitlichen, stringenten Entscheidungsregimes für den Einsatz der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung. Der Produkteinsatz wird standardisiert durch das Handlungsprogramm vorgegeben. Dabei sind die Vermittler gehalten, kostenintensive Maßnahmen nur dann anzubieten, wenn der Kunde ausreichend engagiert oder motiviert ist. Darüber hinaus soll ein Produkteinsatz nur erfolgen, wenn dadurch die Arbeitssuche nicht reduziert wird. Nach den vom Verwaltungsrat verabschiedeten Leitlinien sollen Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung grundsätzlich nur dann eingesetzt werden, wenn dadurch eine Verkürzung der Dauer des Kundenkontaktes erreicht wird *und* die Wirkung (Integration oder anderer Abgangsgrund) mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in SGB II erfolgt.²⁴¹

Demgemäß wird bei Marktkunden in erster Linie auf Hilfe zur Selbsthilfe gesetzt. Nur bei anhaltenden Misserfolgen kommt eine Unterstützung durch Bewerbungshilfen o.ä. in Frage. Bei Beratungskunden-Aktivieren liegt der Schwerpunkt in der Beratung und Anleitung insbesondere hinsichtlich einer Perspektivenänderung. Als Produkte werden Mobilitätshilfen oder Maßnahmen zur Förderung der Flexibilität eingesetzt. Bei Beratungskunden-Fördern wird der Unterstützungsbedarf in Qualifizierungsmaßnahmen und im Abbau von Hemmnissen z.B. durch beschäftigungsfördernde Maßnahmen gesehen. Bei Betreuungskunden wird unterstellt, dass mittelfristig keine Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt *mit vertretbarem Aufwand* möglich ist. Der Hauptfokus wird bei diesem Kundentyp im Bereich des auftragsfinanzierten Mitteleinsatzes gesehen.

Die Einsatzlogik ist hinterlegt mit einem *Produktkatalog*, der zu jeder einzelnen Dienstleistung bzw. Interventionsform (Beratungsgespräche, Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung, Überprüfung der Verfügbarkeit, Einbeziehen der Fachdienste u.a.) nach Kundengruppe und Handlungsprogramm detaillierte Einsatzempfehlungen enthält. Zu jedem Produkt werden u.a. Zeitaufwand, Produktkosten, Beobachtungspunkte und Reaktionsempfehlungen sowie Rechtsgrundlagen ausgewiesen. Im Einzelnen wird festgelegt, welche Produkteinsätze bei gegebener Kundengruppe *nicht* vertretbar sind. Eine Abweichung von den Vorschlägen des Produktkataloges ist im Einzelfall möglich, „wenn ohne den Produkteinsatz kurzfristig keine Integration sichergestellt werden kann.“²⁴²

Kundenbindung durch Kontaktdichte

Im Rahmen des operativen Verbesserungsprozesses 2005 sind nach Aufhebung der bis Ende 2004 geltenden Weisung²⁴³ einer generellen Mindestkontaktdichte von drei Monaten alle Agenturen gehalten, entsprechend ihrer regionalen Gegebenheiten ein differenziertes Kundenkontaktkonzept zu erstellen. Darin sind nicht nur die Terminfolgen in der Vermittlung geregelt, sondern auch *ressourcensparende Kontaktformen*²⁴⁴ wie Telefonate, Gruppeninformationen und Betreuung durch Dritte insbesondere bei Nicht-Leistungsempfängern vorgesehen. Hierbei ist für die Gruppe der Beratungskunden die größte Kontaktdichte anzusetzen. Auf sie werden daher vorrangig die Vermittlerressourcen konzentriert. Bei Betreuungskunden wird in der Regel von zwei weiteren Vermittlerkontakten, in der Bezugszeit des Arbeitslosengeldes I erstmals nach sechs Monaten nach dem Erstgespräch und zum Teil auch in Form eines „ressourcensparenden“ Kontaktes ausgegangen. Das Nachhalten der vereinbarten Eigenaktivitäten soll durch festgelegte Zwischenziele gewährleistet werden, die durch

²⁴¹ Vgl. BA-Beratungsunterlage 19/2005; siehe auch Kapitel 5.

²⁴² BA: Leitfaden zur Einführung der Handlungsprogramme in den Agenturen für Arbeit, a.a.O., S 17.

²⁴³ Vgl. BA-Runderlass 55/2003.

²⁴⁴ Vgl. BA: Leitfaden zum operativen Verbesserungsprozess, 2005, S.5.

vorverlagerte Kundenkontakte seitens der Eingangszone (persönlich) oder des Servicecenter (telefonisch) abgefragt werden sollen. Je nach Einschätzung der Aktivitäten und Mitwirkung des Kunden können Handlungsprogramme hierbei abgebrochen und gewechselt werden.

8.1.4 Akquisition und Vertrieb – Der neue Dienstleistungsprozess auf Arbeitgeberseite

Die Vernachlässigung der Dienstleistungsqualität gegenüber der Arbeitgeberseite galt als einer der zentralen Kritikpunkte gegenüber der alten Vermittlungspraxis. Das Reformkonzept der BA hat nun den Dienstleistungsprozess auf Arbeitgeberseite mit der verbindlichen Festbeschreibung einer ausgewiesenen Vermittlerkapazität für dieses Marktsegment und mit der Gesamtkoordination der arbeitgeberbezogenen Aktivitäten durch den *Fachlichen Leiter Arbeitgebermanagement* auf der organisatorischen Seite deutlich gestützt (vgl. Kapitel 6). Auch das Arbeitgebergeschäft wird durch spezifische Handlungsprogramme systematisiert und auf Wirkung ausgerichtet, wenngleich in einer grundsätzlichen anderen Form und Ausrichtung als auf der Arbeitnehmerseite.

Die arbeitgeberorientierte Vermittlung wird aus BA-Sicht durch die Schwerpunkte bestimmt: „Optimierung und Systematisierung des Matchingprozesses“ sowie „Erhöhung des Einschaltungsgrades“.²⁴⁵ Darin kommt ein doppeltes Anliegen zum Ausdruck. Zum einen zielt der arbeitgeberorientierte Ansatz auf eine nachdrückliche Steigerung der Dienstleistungsqualität der BA im Stellenbesetzungsprozess der Unternehmen, zum anderen soll durch die stärkere Beteiligung der BA an den Stellenbesetzungen der Unternehmen das verfügbare Potenzial an Stellenangeboten für den Vermittlungsprozess ausgeweitet werden. Ersteres wird als Systematisierungs-, Letzteres als Entwicklungsstrategie verstanden. Die erfolgreiche Realisierung dieser Strategien erfordere eine neue Grundhaltung bei den betreffenden Fachkräften. Sie drücke sich darin aus, „den Stellenbesetzungsprozess nicht nur als ‚Anliegensbearbeitung‘ des Arbeitgebers“ zu betrachten, sondern hierin „eine Chance zur langfristigen Steigerung der Vermittlungsleistung durch bessere Zusammenarbeit (unterstützt durch entsprechende Vertriebsmaßnahmen) zu sehen.“²⁴⁶

Differenzierung der Arbeitgeberkunden

Orientiert an der Kundenmanagementphilosophie der privaten Wirtschaft sieht das Reformkonzept die Chance zu einer deutlichen Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz im Vermittlungsprozess durch eine Kundendifferenzierung auch im Bereich der Arbeitgeberkunden, wobei die Differenzierung sich an dem für die BA relevanten Potenzial ausrichtet. In den Einführungsmaterialien der Handlungsprogramme für den Arbeitgeberbereich heißt es: „Jeder wirtschaftlich handelnde Akteur fokussiert durch besondere Bemühungen seine sehr potenzialreichen Kunden.“²⁴⁷ Für die BA mit ihrer an einem Mengenergebnis von Integrationen ausgerichteten Geschäftspolitik erscheint es naheliegend, das für sie interessante Potenzial der Arbeitgeber an der Größenordnung ihrer Transaktionen am ersten Arbeitsmarkt festzumachen. Ein hohes Potenzial haben demnach Unternehmen, die in größerem Maße Neueinstellungen vornehmen.

Damit stehen zunächst größere Unternehmen und solche mit erhöhter Fluktuation im Vordergrund. Ausgangspunkt ist die Faustformel, wonach bei einer Konzentration auf die 20 %

²⁴⁵ BA-Beratungsunterlage 65/2005.

²⁴⁶ Ebenda, Anlage 1, S.4.

²⁴⁷ BA: Produkte und Handlungsprogramme, a.a.O., S.248.

des besseren Potenzials 80 % der angestrebten Wirkung zu erreichen seien. Im Falle der Arbeitgeberkunden wird, ungeachtet der regionalen und strukturellen Besonderheiten der Teilarbeitsmärkte argumentiert, dass 20 % der potenzialreichsten Arbeitgeber ca. 80 % der neuen Beschäftigungsverhältnisse begründeten²⁴⁸. Aus diesen Kriterien abgeleitet werden mindestens vier Prozent der potenzialreichsten Arbeitgeber einer Agentur als *Zielkunden* festgelegt, auf die sich die besonderen Anstrengungen der Vermittler richten sollen. Als Korrektiv der reinen Mengenbetrachtung werden im Rahmen einer weiteren *Feinjustierung* zusätzliche Kriterien hinzugezogen. Mittelfristig wird angestrebt, dass die Gruppe der Arbeitgeberzielkunden einer Agentur mindestens 40 % der neuen Beschäftigten und 4 % der Anzahl der Betriebe umfasst. Für diese Arbeitgeber ist ein Zielkundenprofil zu erstellen und IT-gestützt zu hinterlegen. Die übrigen Arbeitgeber gelten als *Standardkunden*.

Der Differenzierung von Ziel- und Standardkunden entspricht eine unterschiedliche Akzentuierung in der Nachfrage- und Angebotsorientierung der BA. Während das Gros der Arbeitgeber mit einem „soliden, einheitlichen Mindestqualitätsstandard im Vermittlungsprozess“ im Stellenbesetzungsprozess nachfrageorientiert bedient werden soll, ist für eine geringe Zahl in einem angebotsorientierten Verständnis die „Entwicklung einer intensiven Zusammenarbeit“ vorgesehen.²⁴⁹

Matchingstrategien und differenziertes Leistungsangebot

Ausgehend von einer systemgestützten Einstufung²⁵⁰ des eingehenden Stellenangebotes nach Nachfrage und Angebotsmerkmalen („Arbeitsbedingungen“, „Erfolgsaussichten für das Matching“, „Angebot an Arbeitslosen“) werden vier Matchingstrategien abgeleitet, die bei Standard- und Zielkunden zu teilweise differenzierten Vorgehensweisen und Qualitätsstandards führen.

Werden die Arbeitsbedingungen der ausgewiesenen Stelle als nicht marktüblich und die Erfolgsaussichten des Matching als nicht gut eingeschätzt, ist lediglich eine „grobe Systemsuche“ mit differenzierter Bewerberqualität vorgesehen, in den anderen Fällen kommen der „Matching-Basisprozess Standard“ bzw. bei Zielkunden der „Matching-Basisprozess Entwicklung“ zur Anwendung. Die vier Matchingvarianten unterscheiden sich hinsichtlich der Eingrenzungsmerkmale in der Suchstrategie (z.B. bei nicht marktüblichen Arbeitsbedingungen keine Einschränkung auf „Top-AN-Kunden“) und in der Art der Kontaktnahme (schriftlich oder telefonisch) und der Intensität der Vorauswahl der Bewerber nach Interesse und Eignung. In den avancierten Matchingstrategien 3 und 4 des Zielkundenprogramms sind telefonische Vorabkontakte mit ausgewählten Bewerbern durch die Vermittler selbst vorgesehen. Im Standardkundenprogramm können die Telefonate an Service Center oder Eingangszone abgegeben werden. Situationsgerechte Veränderungen der Matchingstrategie sind jederzeit möglich.

Für Personaldienstleister²⁵¹ ist eine eigene Klassifizierung auf der Grundlage der Anzahl erfolgreicher Vermittlungen vorgesehen. In drei Qualitätsstufen differieren die Leistungsstandards insbesondere hinsichtlich der Reaktionszeit auf Stellenangebote. Darüber hinaus wird empfohlen, die Zuständigkeit für private Personaldienstleister auf wenige Vermittler zu konzentrieren.

²⁴⁸ Ebenda, S.250.

²⁴⁹ Ebenda, S.317.

²⁵⁰ Bearbeitungshilfe Einordnung SteA (bes)

²⁵¹ Arbeitnehmerüberlasser und private Arbeitsvermittler.

Für Zielkunden wird die Aufnahme bzw. Beibehaltung intensiver Kontakte insbesondere durch regelmäßige, strukturiert vorbereitete Betriebsbesuche angestrebt. In diesem Zusammenhang werden auch gezielt Initiativvorschläge von guten Bewerbern (Marktkunden) unterbreitet, wozu Kennungen als „Top-Marktkunden“ genutzt werden. Für Standardkunden erfolgen Betriebsbesuche nur noch anlassbezogen.

Die Dienstleistungsbeziehung zu den Zielkunden soll durch das systematisch angelegte Programm der Kontaktierung und durch gezielte Ansprache zu den spezifischen Dienstleistungen der BA „entwickelt“ werden. Das Spektrum der hierbei angebotenen Dienstleistungen reicht von Initiativvorschlägen guter Bewerber (Marktkunden) bis zur Durchführung eines Assessment Center für die Personalauswahl durch die Agentur und schließt auch das Angebot von Unterstützung im Falle von Personalfreisetzen bei Personalabbau mit ein.

Grundsätzlich gilt für das Arbeitgebergeschäft: Der „Vermittlungsprozess muss sich stark an Arbeitgeber-Wünschen orientieren“.²⁵² Bei allen Arbeitgeberkunden soll durch die neuen Verfahrensregeln der Qualitätsstandard im Dienstleistungsprozess verbessert werden. Gestuft nach den vier Matchingstrategien sollen in einem regional und qualitativ differenzierten Suchprozess passgenaue und mit Bewerbern abgestimmte „gute Vermittlungsvorschläge“ innerhalb von 48 Stunden nach Eingang des Stellenangebotes unterbreitet werden. Die maximale Zahl der Vermittlungsvorschläge ist mit dem Arbeitgeber abzustimmen. Über die Schnittstellenregelung mit den arbeitnehmerorientierten Vermittlern soll die Einhaltung dieser Vereinbarung gewährleistet werden.

8.1.5 Die Neuausrichtung der Berufsberatung und der Ausbildungsstellenvermittlung

Bereits zu einem frühen Zeitpunkt wurde von Seiten der Berufsberatung darauf insisitiert, dass der in den Handlungsprogrammen der Vermittlung gesehene „mechanistische“ Ansatz dem professionell geprägten Beratungsverständnis in der Berufsberatung zuwiderlaufe. Zudem erweise es sich als schwer, die Leistung der Berater zu messen und im Steuerungssystem abzubilden. Die Erwartung richtete sich darauf, dass bei einer sich abzeichnenden Übernahme der Grundlogik von Produkte und Programme „ein Stück beraterischer Tradition“ erhalten bleibe. (Experte Zentrale)

Die Einführung einer angepassten Version der Handlungsprogramme für den Bereich der Jugendlichen unter 25 Jahren (U25) mit seinen Elementen der traditionellen Berufsberatung und der Ausbildungsvermittlung war zum Zeitpunkt der Durchführung der Empirie noch nicht vollzogen. Ergebnisse eines ersten Modellversuchs in der Agentur Ludwigshafen wurden am 12. Mai 2006 dem Verwaltungsrat der BA vorgestellt. Eine Monitoringphase in weiteren Agenturen soll sich anschließen.²⁵³ Die wesentlichen Konturen des für diesen Kundenbereich angepassten Handlungsprogramm-Konzeptes sollen hier kurz skizziert werden.

Die formalen Grundstrukturen des HP-Konzeptes der Vermittlung finden sich auch in der Konzeption für Beratung und Ausbildungsvermittlung:

- Kundensteuerung durch Empfang, Eingangszone und Service Center
- Arbeitspaket zur Vorbereitung von Beratung und Vermittlung
- Kundendifferenzierung
- Handlungsprogramme

²⁵² BA: Produkte und Handlungsprogramme, a.a.O., S.261.

²⁵³ Vgl. BA-Beratungsunterlage 45/2006.

- Differenzierung auf Arbeitgeberseite in Standard und Zielkunden
- Stellenspezifische Matchingstrategien

Gegenüber der allgemeinen Arbeitsvermittlung findet sich eine Reihe von Besonderheiten, die dem spezifischen Nachfrageverhalten der Jugendlichen Rechnung tragen (durch die Einbeziehung des BIZ in die Klärung von Informationsanliegen) und darüber hinaus der funktionalen Trennung in Beratung und Ausbildungsvermittlung entsprechen.

Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass dem Beratungsprozess der Berufsberatung selbst keine Kundendifferenzierung und keine Handlungsprogramme zu Grunde liegen. Das eigenständige Beratungsangebot bleibt unabhängig von Handlungsprogrammen und Ausbildungsvermittlung erhalten. Eine höhere Verbindlichkeit soll hier durch eine verpflichtende Eingliederungsvereinbarung erreicht werden. Grundsätzlich soll die Berufsberatung ihre Tätigkeit stärker auf unterstützungsbedürftige Jugendliche konzentrieren. Erst nach dem Übergang des Jugendlichen in die Ausbildungsvermittlung kommt auf dieser Ebene der Handlungsprogrammansatz zum Zuge. Die Kundendifferenzierung erfolgt in die selben Kundenkategorien wie bei der allgemeinen Vermittlung auch unter Anwendung der Standortbestimmung mit ihrer Ausrichtung an Handlungsbedarf/Defiziten. Die Entscheidung für eine Kundengruppe und deren Handlungsprogramme ist mit der Auswahl bzw. dem Ausschluss bestimmter Maßnahmen (*Produkte*) verbunden. So wird etwa die *Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme* nur für *Beratungskunden Fördern* und (bei positiver Chanceneinschätzung) für *Betreuungskunden* vorgesehen. Auf Arbeitgeberseite soll der Kreis der Zielkunden auf kleinere Unternehmen ausgeweitet werden.

Im Ergebnis des Modellversuchs wird festgestellt: „Die Neuausrichtung der Berufsberatung wird immer wieder von der Sorge begleitet, Beraterinnen und Berater könnten dadurch nicht mehr fallangemessen arbeiten und Beratung sei nicht mehr ergebnisoffen. Diese Sorge kann – auch auf Grund der Pilotierungserfahrungen – nicht geteilt werden. Hinsichtlich Individualität und Ergebnisoffenheit sind keine Veränderungen festzustellen – die angespannte Situation auf dem Ausbildungsmarkt, die Rahmenbedingungen der Arbeit und Arbeitsweise der jeweiligen Fachkraft sind nach wie vor die ausschlaggebenden Erfahrungen.“²⁵⁴ Beratung sowie Auswahl und Einsatz der Handlungsprogramme sollen beide in der Hand des Beraters bleiben. Beraterische Interventionen im Ablauf eines Handlungsprogramms sollen weiterhin möglich bleiben. Kritische Rückmeldungen aus dem Kreis der beteiligten Fachkräfte ergaben sich bei der Frage, ob durch die Neuausrichtung eine Konzentration auf die besonders unterstützungsbedürftigen Jugendlichen gelänge; ebenfalls wenig überzeugt waren die Fachkräfte, dass durch die Handlungsprogramme eine qualitative Verbesserung der Ausbildungsvermittlung zu erwarten sei. Die Zuordnung zu Kundengruppen nach dem Kriterium des Handlungsbedarfs wird dagegen als mögliches Strukturierungsmittel betrachtet, wobei jedoch Kritik geäußert wird, dass die Zuordnung sich ausschließlich am Bedarf orientiert, also schwachstellenorientiert ist, und dass mit der Wahl des Handlungsprogramms die Handlungsoptionen eingeschränkt werden.

8.2 Zu Praxiswirksamkeit, Nebenfolgen und Akzeptanz des neuen Dienstleistungsprozesses

Die im Rahmen dieses Evaluationsmoduls durchgeführten Interviews in den Agenturen fanden zu Zeitpunkten unterschiedlicher Realisierungsstände der Handlungsprogramme statt. In der ersten Phase der Empirie (von Februar bis April 2005) lagen Erfahrungswerte in

²⁵⁴ Ebenda, S.7.

drei befragten Agenturen vor, bei denen im Rahmen der modellhaften Erprobung eine intensive Auseinandersetzung mit dem Konzept stattgefunden hatte. In der zweiten Empiriephase (von September 2005 bis März 2006) waren die Handlungsprogramme in einer weiteren Agentur bereits eingeführt, in einer zweiten fanden zum Zeitpunkt der Befragung Einführungsworkshops statt. Fünf der untersuchten Agenturen konnten sich daher bereits auf praktische Anwendererfahrungen oder zumindest auf die „Konzeptrealität“ beziehen. Während zum Zeitpunkt der Pilotierung Informationen in den übrigen Agenturen über Handlungsprogramme nicht nur gering, sondern bis in die Führungsebene hinein gar nicht vorhanden waren, konnte man in der zweiten Erhebungsphase in den noch nicht betroffenen Agenturen bereits auf einen Basisinformationsstand (bei Geschäftsleitungsmitgliedern) und Erfahrungstransfer aus bereits umgestellten Agenturen stoßen.²⁵⁵ Mit Ausnahme einer Agentur fand sich in allen übrigen jedoch bereits eine empirisch abgreifbare Erfahrungsgrundlage mit dem *Operativen Verbesserungsprozess 2005*, in dessen Rahmen bereits „einfache Elemente“ der Handlungsprogramme eingeführt worden waren.²⁵⁶

8.2.1 Zur Veränderung des Arbeitsprozesses und der Rolle der Vermittler

Die Einschätzungen auf Seiten der Fachkräfte in den Agenturen, die bereits mit Handlungsprogrammen arbeiten, gehen über eine große Bandbreite von Reaktionen, die von Entschiedenheit bis zu Gleichgültigkeit, von Ablehnung bis zu Akzeptanz reichen.

Nach dem Eindruck der Führungskraft einer Agentur, die seit wenigen Wochen mit den Handlungsprogrammen arbeitete, „sondieren (die Vermittler) im Moment noch, wo ihre Handlungsmöglichkeiten liegen.“ Vermittler berichten, dass sie nach der Durchführung der Einführungsworkshops erstmal verunsichert seien. Das strukturierte Arbeiten wird stets in ambivalenter Bewertung hervorgehoben. Die „Vorteilsübersetzung“, ein zentrales Element in der Kommunikationsstrategie der HP-Einführung, ist beim Gros der Vermittler, mit denen über ihre bisherigen Erfahrungen gesprochen wurde, noch nicht angekommen. Stellvertretend die Aussage einer Vermittlerin: „Man macht sich mit den Handlungsprogrammen viel mehr Gedanken als vorher. Aber so richtig erkenne ich die Vorteile noch nicht.“

Überlagert werden die Einstellungen zum Handlungsprogramm zunächst durch die Vorteile, welche die Vermittler mit den neuen Strukturen des Kundenzentrums erfahren. Insbesondere die Einführung der terminierten Beratung bereits beim Erstgespräch wird als „Riesenvorteil“, so eine Vermittlerin, erlebt. Kritisch dagegen sind die Terminausfälle, die zu einem Problem für das Erreichen des Prozessziels Beratungszeitanteil (*Qualitätsvermittlungszeit*) werden. Sie geben andererseits die Chance, die angefallenen Sachbearbeitungsaufgaben zu erledigen (Vermittler: „Wir haben bergeweise Sachbearbeitung zu leisten. Am Tag sind im Schnitt 20 Tickets abzuarbeiten.“). Auch die Beschäftigung mit der bevorstehenden Umstellung des Fachverfahrens auf *VerBIS* und die damit einhergehende Änderung bisheriger Arbeitsroutinen auf der Ebene der IT-Anwendung beschäftigen sie stark, so dass das Thema Handlungsprogramme zunächst etwas in den Hintergrund tritt. Allgemein kann man feststellen, dass die nachgezogene Einführung der Handlungsprogramme zunächst von der weitgehenden Akzeptanz und Reputation des Kundenzentrums profitiert.

Einhellig ist die von Führungs- und Fachkräften wiedergegebene Einschätzung, dass das Vermittlungsberatungsgespräch mit Einführung der Handlungsprogramme strukturierter

²⁵⁵ Systematische Vermittlung von Informationen waren dem Einführungsprozess durch die Regionaldirektionen vorbehalten; Ausdruck einer gezielt angelegten „Push-Strategie“, mit der eine wenig kontrollierbare Diskussionsdynamik im Vorfeld der Einführung unterbunden werden sollte.

²⁵⁶ Vgl. Abschnitt 5.2.3.

geworden ist – ein Tenor, der generell die Reformerfahrung prägt. Gemeinhin wird insbesondere von Führungsseite konstatiert, dass die strukturierende Unterstützung durch die Handlungsprogramme für ein Drittel der Vermittler („die Schwächeren“) notwendig sei, ein Drittel brauche sie nicht („die Guten“), und für ein weiteres Drittel seien sie hilfreich zur Anleitung („die Neuen“). Die Hospitationen durch Teamleiter im Vermittlungsberatungsgespräch, wie sie als Element der operativen Steuerung vorgesehen und kurz nach der Einführung der Handlungsprogramme bereits praktiziert wurden, werden weitgehend als unterstützende Führungsleistung anerkannt. Positiv wird auch die dem Arbeitspaket zu Grunde liegende Idee gesehen, eine Vorbereitungsmöglichkeit auf das Vermittlergespräch einzuräumen, auch wenn dies in der praktischen Umsetzung mangels rechtzeitiger oder unvollständiger Rückgabe oftmals nicht möglich sei. Tatsächlich scheint der Vorbereitungseffekt auch insofern überschätzt zu werden, als die verfügbare Zeit hierfür zwischen den Terminen nach Darstellung der Vermittler stets knapp ausfällt.

Aus der Kundenperspektive heraus wird von einer Führungskraft die strukturierte Gesprächsführung zugleich als einengend kritisiert. Der Vermittler muss sein Programm in der verfügbaren Zeit abarbeiten. Der Kunde oder zumindest ein Großteil von ihnen erwarte demgegenüber ein „offenes Ohr“. Der Vermittler muss immer wieder auf die Struktur zurückführen, wozu ihnen Regeln der Gesprächsführung vermittelt werden. Ein Vermittler spitzt diese Erfahrung so zu: „Ich komme mir vor, als hätte ich auf der Stirn stehen: ‚Sie reden nur, wenn sie gefragt werden‘“. Eine Vermittlerin äußert ihre „Angst, dass das Gespräch zu lange wird und man nicht mit der (festgesetzten) Gesprächsdauer klarkommt.“

Handlungsprogramme holen, das wird in Vermittleraussagen deutlich, den Markt in das Beratungsgespräch herein. Der Entscheidung für eine Kundengruppe liegt die Einschätzung der Marktchancen zu Grunde. Dies erfolgt auch im Blick auf die Konsequenzen in einer wesentlich entschiedeneren Weise als dies früher der Fall war: „Früher hat der Markt dem Kunden gezeigt, wo er noch steht. Jetzt soll der Vermittler schon den Markt spielen und ihm Bescheid sagen.“ Das IT-gestützte Tool *Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen* soll ihn hierbei unterstützen. Aber es wird deutlich gemacht, dass dies einen berufsfachlichen Hintergrund nicht ersetzen kann. Gerade bei anspruchsvollen Kunden sei es wichtig, dass die neue Entschiedenheit beim Hinlenken eines Kunden auf ein Eingliederungsziel eine fachliche Fundierung erkennen lasse: „Wie soll ich eine qualifizierte Eingliederungsstrategie machen, wenn der Kunde meine Fachlichkeit nicht anerkennt?“ Die Handlungsprogramme selbst geben hierauf zunächst noch keine Antwort. Dass eine stärkere arbeitsmarktliche Beratungskompetenz erforderlich sei, wird von Führungsseite in der Zentrale eingeräumt, wenngleich gegenwärtig die primäre Beratungskompetenz auf Seiten der arbeitnehmerorientierten Vermittler nicht auf der berufsfachlichen Seite läge, sondern im Aspekt erfolgreicher Suchstrategien. In Fragen der berufsfachlichen Unterstützung werde angestrebt, das derzeitige, im Schwerpunkt auf die Berufsberatung ausgerichtete Mediensystem der BA umzugestalten und dabei für Vermittler zugänglich zu machen.

Trotz seines Standardisierungseffektes lasse das HP-Konzept den Vermittlern derzeit noch Freiräume. Unklar ist allerdings bei den Agenturen, die erst kurze Zeit mit dem HP-Konzept arbeiten, wie das Controlling der HP-Umsetzung tatsächlich wirken werde und inwieweit hierdurch derzeit noch genutzte Spielräume eingeengt würden. Für nicht wenige Vermittler ist es substanziell, ob und wie sie sich ihr bisheriges Kundenverständnis bewahren können. Ein Vermittler äußerte sich zum Beispiel in folgender Weise, die exemplarisch für diese Grundhaltung gelten kann: „Ich möchte für meine Kunden da sein. Ich kann zum Beispiel nicht sagen, für sie als Marktkunde kann ich nichts mehr tun. Ich schaffe mir die Freiräume. Man darf nie vergessen: Auf der anderen Seite sitzt ein Mensch. Wenn ich Zeit investieren

muss, mach ich das. Kundenorientierung heißt für mich auch, im Vermittlergespräch offen zu sein für einfache Leistungsfragen, denn das hab ich ja gelernt.“ Aus Sicht von Führungskräften wird dieser Freiraum aber zunehmend eingeengt werden. Was von einem Teil als sinnvolle und notwendige Strukturierung gewertet wird, wird von anderen mit Nachdruck kritisiert: „Der Vermittler hat keine Handlungsfreiheit mehr. Der vorgegebene Rahmen ist zu eng gesteckt. Gute Arbeit wird dadurch nicht ermöglicht.“ (Führungskraft Agentur) Insbesondere von Geschäftsleitungen der Agenturen wird diese Auffassung in ähnlicher Weise wiedergegeben. Ein Geschäftsführer sieht auch für seine Agentur insgesamt eine Einschränkung der Handlungsoptionen, etwa bei Beratungsformaten, die außerhalb der Form des Einzelgesprächs liegen, und die bei einer Zielgruppe erfolgreich angewandt wurde. Er konstatiert: „Das Erfinden neuer Wege ist mit den Handlungsprogrammen nicht mehr möglich.“

8.2.2 Kundendifferenzierung und neue Leistungs politik

Je nach Perspektive wird der Ermessensspielraum der Vermittler beim ersten und entscheidenden Schritt in die Handlungsprogramme und den darauf aufbauenden Leistungsentscheidungen, die Kundengruppenzuordnung im Zusammenhang der Kundendifferenzierung, mit unterschiedlichen Wertungen gesehen. Fest steht gegenwärtig: „Alles kann controlled werden, nur die Entscheidung des Vermittlers bei der Segmentzuordnung nicht.“ (Führungskraft Agentur)

In Gesprächen mit Experten der Zentrale wird der Eindruck vermittelt, dass dieser verbliebene Ermessensspielraum der Vermittler eher als noch auszufüllende Leerstelle betrachtet wird. Nicht zuletzt unter dem Eindruck des steigenden Anteils der *Betreuungskunden*²⁵⁷ solle künftig auch an dieser Stelle größerer steuernder Einfluss auf die Vermittlungsfachkräfte genommen werden. Der erste Versuch der Ablösung von der subjektiven Einschätzung des Vermittlers (und der möglichen Nebenrationalitäten, die dabei ins Spiel kommen²⁵⁸), war die automatisch aus dem System generierte Kundendifferenzierung, die ihre Bewährungsprobe aber offenkundig nicht bestanden hat. Ein anderer Ansatz mit wissenschaftlichem Anspruch wird gegenwärtig vom Programmbereich der Zentrale vorangetrieben und wurde bereits in einer Agentur erprobt: *TrEffeR*²⁵⁹ beansprucht, auf mathematischer Grundlage eine fallbezogene Vorhersage der Dauer und Kosten der Arbeitslosigkeit beim Einsatz alternativer Interventionsformen zu geben. Damit verbindet sich die Erwartung, von dem heuristischen Klassifizierungsmodell der vier Kundengruppen künftig zu einer datenbasierten Individualprognose zu kommen.

Zum Zeitpunkt der Untersuchung ist noch nicht absehbar, in welchem Maße die Prozessführung durch die neue Standardsoftware im Vermittlungsberatungsprozess *VerBIS* künftig auf den Auswahl- und Entscheidungsprozess der Vermittler Einfluss nehmen wird. Unter dem Menüpunkt *Integrationsvorbereitung* werden die Standardroutinen der *Handlungsprogramme* unterstützt. Kundengruppenzuordnung, Strategie-, Programm- und Produktwahl sind (derzeit) nicht technisch determiniert, werden jedoch dokumentiert und für Controlling verfügbar

²⁵⁷ Wie die zur Einsichtnahme vorgelegten Monatswerte des Jahres 2005 belegen.

²⁵⁸ Hier gibt es nach unserer Einschätzung einen Konnex zwischen hohen Bewerberzahlen, hoher Betreuungsrelation, bis an die Kapazitätsgrenzen ausgelasteter Taktung der Vermittlertermine, Controllingdruck im Hinblick auf Konsistenz von Kundengruppenzuordnung und Folgeaktivitäten einerseits und der Tatsache andererseits, dass der Vermittler mit der Kundengruppenzuordnung auch eine Festlegung des Aufwandes trifft, der auf ihn zukommt. Auch Zielkonflikte treten hier zu Tage, wie in der Aussage eines Geschäftsführers einer Agentur deutlich wird: „Um geförderte Integrationen zu erreichen, muss ich mehr Kunden der Förderung zugänglich machen, also Marktkunden zu Beratungskunden fördern.“

²⁵⁹ TrEffeR = Treatment Effect and Prediction; vgl. Stephan, Rässler und Schewe 2006.

gemacht. Regelabweichungen werden über Inkonsistenz-Kennzahlen in die operative Steuerung eingespeist.

Der leistungspolitische Aspekt, der mit Kundensegmentierung und Handlungsprogrammen einhergeht, beschäftigt Führungs- und Fachkräfte jedoch weit mehr als methodische Fragen. Die Reaktionen der Vermittler auf die leistungspolitischen Vorgaben, die das HP-Konzept in Verbindung mit den Leitlinien zum Produkteinsatz zur Folge hat, sind unterschiedlich. Die hierzu getroffenen Aussagen reichen von „man macht's einfach“ bis hin zu Abweichungen von den Regelvorgaben, die zum Teil in den Controllingauswertungen deutlich werden.

Bei den Marktkunden kommt der Hinweis, dass die Vermittler hier nicht selten mit umfassenderen Beratungsansprüchen konfrontiert werden, die sie von den Ressourcenvorgaben (standardisiertes Beratungszeitfenster; Vorgabe zur Kontakthäufigkeit) nicht bedienen können, da der *Marktkunde* per definitionem als einer gesetzt ist, der sich weitestgehend selbst helfen kann. Bei den *Beratungskunden Aktivieren* werden aus zwei gegensätzlichen Marktkonstellationen heraus die Grenzen des einzig für diese Kundengruppe zur Verfügung stehenden Handlungsprogramms *Perspektivenänderung* aufgezeigt: In einer westdeutschen Agentur mit gutem Arbeitsmarkt heißt es im Hinblick auf die regionale Mobilisierung: „Was heißt aktivieren? Wo kann er denn noch Arbeit finden wenn nicht hier?“ In einer ostdeutschen Agentur wird konstatiert: „Wir haben schon alles aktiviert, was es zu aktivieren gibt. Viel gibt es da nicht mehr.“ (Führungskräfte Agentur)

Die Kundengruppe *Beratungskunden Aktivieren*, auf die der weitaus größte Teil der Vermittlerressourcen gerichtet wird, gilt nach Einschätzung der Praktiker als sehr heterogen. Diese Heterogenität vertrage sich nur schlecht mit der Tatsache, dass für diese Kundengruppe als einziges nur das Handlungsprogramm *Perspektivenänderung* mit seinen Grundvarianten der regionalen und der berufsbezogenen Flexibilisierung zu Verfügung steht. Bemerkenswert ist hierbei, dass die wirkungsorientierte Steuerungslogik hier mehr von Hoffnung und Vermutungen denn von gesicherten Erkenntnissen getragen wird, soweit es um die Herbeiführung von Integrationen im Sinne des regionalen Arbeitsmarktausgleichs geht. Lediglich die Ausweitung der Suchaktivitäten lasse sich nach Angaben aus der Zentrale belegen, nicht jedoch deren arbeitsmarktliche Wirkung. Die Effekte zeichnen sich demgegenüber eher ab in Sperrzeiten²⁶⁰ und Abmeldungen.

In zahlreichen Gesprächen wird von Führungskräften wie von Vermittlern Unbehagen darüber geäußert, „was man mit den Betreuungskunden macht“ (Vermittler). Eine Vermittlerin macht deutlich, dass sie es nicht für vertretbar hält, in eine Zielvereinbarung mit dem Bewerber hineinzuschreiben, dass er sich nach Bürgerarbeit umschaue solle. „Da sitzt dann einer, der eh schon aus irgendwelchen Gründen arm dran ist, weil er gesundheitliche Probleme hat, will aber unbedingt Arbeit und ich sage dann zu ihm, Vollzeit oder angemeldete Arbeit können wir als Ziel nicht vereinbaren. Das finde ich ganz schlimm. Es ist ja nicht so, dass das früher nicht angesprochen wurde; nur es als Ziel zu vereinbaren ... Dabei bewegt man sich ganz nah an der Grenze zur Verfügbarkeit. Wenn ich zu jemandem sage: ‚Ich halte dich nicht für fähig auf dem ersten Arbeitsmarkt zu arbeiten‘, dann ist er eigentlich nach dem Gesetz nicht verfügbar.“

²⁶⁰ Wie das WZB (WZB/infas 2005; Müller/Oschmiansky 2005) in seiner Analyse der Sperrzeitenentwicklung mit Bezugnahme auf den Runderlass 55/2003 zeigen konnte, in dessen Tradition sich zu einem guten Teil die Anwendung des Handlungsprogramms *Perspektivenänderung* und seine Verschärfung über das Programmelement *Überprüfung der Verfügbarkeit* verorten lässt.

Der Umgang mit den *Nicht-Leistungsbeziehern*²⁶¹ wird als ein besonderes Problem geschildert. Sie werden zwar ebenfalls nach den Differenzierungsvorgaben der Kundengruppenzuordnung behandelt, doch ist der Einsatz von Fördermitteln in ihrem Fall, selbst wenn es sich um *Beratungskunden Fördern* handelt, deutlich eingeschränkt. In einer bereits mit Handlungsprogrammen arbeitenden Agentur wird berichtet, dass die Linie gefahren werde, Nicht-Leistungsempfänger grundsätzlich nicht zu fördern. Sie steht damit im Widerspruch zur Vorstandsvorgabe, wonach 10 % der Fördermittel für diesen Kreis vorzusehen sind. Der Initiative der Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt sei es zu verdanken, dass in der Agentur eine begrenzte Maßnahme für Berufsrückkehrerinnen eingerichtet worden sei.

Übergreifend wird problematisiert, ob das Segmentschema der Kundendifferenzierung als solches nicht zu unterkomplex angelegt sei. In der Zentrale der BA finden sich hierzu gegensätzliche Einschätzungen. Aus einer mehr fachlich orientierten Sicht wird diese Frage bejaht. Von anderer Seite wird demgegenüber darauf hingewiesen, dass „bei Kundendifferenzierung eine größere Ausdifferenzierung im Sinne des Vor-Denkens nicht sinnvoll“ ist. Sinnvoll dagegen sei, „darüber nachzudenken, wie ein Prozess in Gang kommen kann, dass die Kompetenz aufgebaut wird, wie die Leute mit diesen unterschiedlichen Fallgestaltungen umgehen können. Das ist der wichtige Lernprozess auf der Grundlage der derzeitigen Struktur.“ Aus der Steuerungsperspektive wird die derzeitige Differenzierung für ausreichend erachtet, da sie ihrer Allokationsfunktion gerecht werde. Im Übrigen würden sich die vielen Fallgestaltungen einer konsistenten Differenzierung entziehen. So kommt es letztlich wieder auf den Vermittler an: „Er muss wissen, wie geh ich mit diesem speziellen Kunden um. Das muss ich nicht im zentralen System zu Controllingzwecken hinterlegen. Man kann darüber reden, wie man bei Vermittlern die beste Strategie herausfindet, mit bestimmten Fallkonstellationen umzugehen. Da fehlt im Moment noch die Transparenz.“ (Führungskraft Zentrale)

8.2.3 Rückführung auf den Kern

Der zentrale Erfolg der Reform im Vermittlungsbereich wird in der deutlich stärkeren Konzentration auf die eigentlichen, integrationsorientierten Aktivitäten gesehen. Keine Rechtsbelehrung mehr, keine Auskünfte über Leistungsfragen, keine damit zusammenhängenden administrativen Anforderungen. All dies hat das Kundenzentrum gebracht, es hat die Voraussetzung für ein ungestörtes und konzentriertes Vermittlungsberatungsgespräch geschaffen. Aber nach dem Selbstverständnis der Vermittler ist die Krönung eines solchen Beratungsgesprächs der Vermittlungsvorschlag. Die Fixierung auf dieses Element der Rollendeutung wurde auch kontrafaktisch beibehalten in Marktverhältnissen, in denen die Relation von Angebot und Nachfrage sich deutlich verschoben hatte. Mit Nachdruck wird etwa von einer Agenturführungskraft festgestellt: „Es gehört zum guten Vermittlungsgespräch, dass Vermittlungsvorschläge unterbreitet werden.“ Die arbeitnehmerorientierten Vermittler dürften nicht in die „Rolle des Zuarbeiters“ der Arbeitgebervermittler abgedrängt werden. Diese Gefahr ist nach Auffassung einer Reihe von Führungskräften und Vermittlern im HP-Konzept angelegt. Dieses trat zwar anfangs mit der programmatischen Aussage „Vermittler vermitteln“ an²⁶², es hat jedoch diesen Anspruch auf der Seite der bewerberorientierten Vermittler systematisch eingeschränkt. Mit der Prädominanz der stellenorientierten Vermittlung liegt der Vorrang der Vermittlungsaktivitäten nun eindeutig bei dem kleineren Kreis der arbeitgeberbezogen eingesetzten Vermittler. Der „Hauptbeitrag“ der arbeitnehmerorientierten Vermittler liegt demge-

²⁶¹ Unter die Kategorie Nicht-Leistungsempfänger fallen Personen, die arbeitslos gemeldet sind, jedoch keinen Leistungsanspruch bei Alg I (Arbeitslosengeld I) und Alg II haben.

²⁶² Sie wurde inzwischen aus den Schulungsunterlagen herausgenommen.

genüber, wie von zuständiger Stelle der Zentrale festgestellt wird, „nicht in der Vermittlung als solcher, sondern in der Darlegung der sonstigen Möglichkeiten und im konsequenten Nachhalten, ob das notwendige Engagement vorhanden ist.“ Dies drückt sich auch in der mengenmäßigen Verteilung der Vermittlerkapazität aus, wie bereits im ersten Evaluationsbericht exemplarisch dargestellt wurde. Demnach entfielen ca. 60 % der Vermittlerkapazität auf die Kundengruppe *Beratungskunden Aktivieren*, und damit auf die Programmstrategie der *Perspektivenänderung* (gegenüber 10 % auf *Marktkunden* und 5 % auf *Betreuungskunden*).²⁶³ Die Relation wird sich inzwischen leicht verschoben haben, da der Volumenanteil der Betreuungskunden in der Kundensegmentierung unerwartet stark gestiegen ist. Der Fokus in der Ausrichtung der Vermittlertätigkeit auf der Bewerberseite bleibt hiervon unberührt.

Zur Frage der Berufsfachlichkeit der Vermittlung und ihrer Bedeutung für einen substanziellen Beratungsprozess gibt es zwar Meinungen, aber ganz im Gegenteil zur Regelungsintensität des neuen Prozessregimes keine verbindliche Vorgabe. Das mag auch Ausdruck der starken Ausrichtung auf Aktivierung sein. Denn für die große und den weitaus größten Teil der Vermittlerzeit bindende Kundengruppe *Beratungskunden Aktivieren*, wo es um Perspektivenänderung und Mobilisierung geht, wird gerade nicht der in einem Arbeitsmarktausschnitt fachkundige Vermittler benötigt. Dennoch konnte in einer Reihe der untersuchten Agenturen, die im Zuge der früheren Reform einer Kundenzuordnung nach administrativen Kriterien den Vorzug gegeben hatten²⁶⁴, der Hinweis aufgenommen werden, dass man prüfe, wieder zu einer berufsfachlichen Spezialisierung der arbeitnehmerorientierten Vermittlung zurückzukehren.

8.2.4 Arbeitgeberorientierte Vermittlung

In der praktischen Umsetzung der Handlungsprogramme im Arbeitgeberbereich liegt der Schwerpunkt nach wie vor in der Anwendung der neuen systematisierten Verfahrensweise im Stellenbesetzungsprozess (schnelle Erstreaktion, Begrenzung der Vermittlungsvorschläge, Nachverfolgung der Stellenangebote und der Vermittlungsvorschläge, Abstimmung zwischen arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Vermittlern) in Verbindung mit der Steigerung der Datenqualität bei den Stellenangeboten und der für das operative Controlling notwendigen Einübung der Disziplin bei der Datenerfassung der Prozess- und Verlaufsdaten. Dagegen steht die Umsetzung der „strategischen Arbeitgeber-Entwicklung“ noch in den Anfängen, zumal die hierfür geforderte „Vertriebskompetenz“²⁶⁵ der Vermittler noch nicht (ausreichend) vorhanden sei. Im Rahmen des Stellenbesetzungsmanagements wird in Vermittlergesprächen auf die in verstärktem Maße inzwischen in Anspruch genommene qualifizierte Bewerbervorauswahl für die Zielkunden-Arbeitgeber hingewiesen, die den Charakter eines vorgelagerten Personalauswahlverfahrens für Zielkunden annimmt.

Die Angaben darüber, inwieweit im Vermittlungsprozess (bei den Unternehmen, die für den Eigenbedarf Personal einstellen; für die Personaldienstleister gelten andere Matchingregeln) nur noch nach dem Best Match-Prinzip verfahren wird, gehen auseinander und spiegeln eine geteilte Praxis wider. Von zuständiger Stelle in der Zentrale wird konstatiert: „Best Match ist

²⁶³ Vgl. Bieber u.a. (2005), S.118.

²⁶⁴ Die Kundenzuordnung nach administrativen Merkmalen (Namens-ABC, Geburtsdatum etc.) war im Organisationskonzept *Arbeitsamt 2000* nicht vorgesehen und den früheren Vermittlerteams (Berufsbereichen) auch fremd. Sie wurde aber vielfach und in einigen Regionaldirektionen einheitlich eingeführt, weil die Zu- und Abgänge in den einzelnen Arbeitsmarktausschnitten und Berufsbereichen höchst ungleich verteilt waren, wogegen sich für die Leistungssachbearbeitung eine Gleichverteilung als sinnvoll erwies. (Sell 2006, S.22)

²⁶⁵ BA: Produkte und Handlungsprogramme, a.a.O., S.262.

derzeit bei den AG-Vermittlern das Maßgebliche. Von der Entwicklungsperspektive der Agenturen her gesehen ist das richtig, zunächst einmal eine gute Kundenbeziehung zum Arbeitgeber aufzubauen. Im zweiten Entwicklungsschritt ist auszuschließen, dass es die Mitnahmeeffekte beim EGZ (Eingliederungszuschuss) gibt. Durch die HP-Systematik ist zumindest ausgeschlossen, dass ein Marktkunde auf Beratungskunde umgestellt wird, um EGZ zu rechtfertigen, denn die Entscheidung über EGZ trifft der arbeitgeberorientierte Vermittler, während die Kundendifferenzierung beim Arbeitnehmervermittler liegt. Der dritte Entwicklungsschritt: Wenn der Arbeitgebervermittler mal eine gute Kundenbeziehung etabliert hat, dann die Abwägung, auch mal einen schwierigen Kunden anzubieten. Letzteres ist beim derzeitigen Entwicklungsstand der Agenturen frühestens Ende 2006 zu erwarten.“ (Führungskraft Zentrale)

Mit ihrer Prerogative in der Gestaltung der Kundenbeziehung zu den Unternehmen, welche die arbeitnehmerorientierten Vermittler vom eigentlichen Vermittlungsgeschäft im Agenturbezirk weitgehend oder gänzlich ausschließt (so die Angabe aus dem Arbeitgeberbereich einer Agentur), sehen sich die Arbeitnehmervermittler zusehends in einer für sie zentralen Teilfunktion an den Rand gedrängt. Der Geschäftsführer einer Agentur befürchtet den „Verlust der Vermittlerkompetenz“ im Arbeitnehmerbereich. Den dortigen Vermittlern bleibe weitgehend nur noch das Arbeiten ohne Stellenangebot, das heißt die Anregung von Initiativvermittlungen durch die Bewerber.

Grundsätzlich zeigt sich, dass die differenzierte Handlungsprogrammstruktur eher auf durchschnittliche Marktkonstellationen ausgelegt ist. Der Potenzialansatz stößt dort an seine Grenzen, wo es kaum oder wenig Potenzial gibt, das im Sinne einer Zielgruppenstrategie zu erschließen wäre. So wird etwa in einer ostdeutschen Agentur von Führungsseite die Einschätzung wiedergegeben, dass die Handlungsprogramme „vor allem westdeutsch“ seien und eine differenzierte Arbeitgeberstrategie in der vorgesehenen Form keinen Sinn mache. Dieser Hinweis wirft die Frage auf, ob nicht grundsätzlich das einheitliche Schema von Systematisierung und Entwicklung, von Standard- und Zielkunden mit Blick auf die unterschiedlichen Wirkungskontexte der Märkte Strategieoptionen einengt und daher prinzipiell offener angelegt sein müsste, um den Disparitäten in den Marktstrukturen besser Rechnung tragen zu können.

8.2.5 Zum Einführungsprozess mit seinen neuen Rollenanforderungen

Die Einführung der Handlungsprogramme ist konzipiert als ein massiv angelegter Prozess der Einstellungs- und Verhaltensbeeinflussung. Die Serie von kurz getakteten Einführungsworkshops in den Agenturen ist darauf ausgelegt, unterschiedliche Formen von kognitiven und emotionalen Interventionen miteinander zu verknüpfen. Sie richten sich an Führungskräfte in den Agenturen wie an die Vermittlungsfachkräfte. Neben der Vermittlung kognitiver Inhalte geht es hierbei insbesondere um die Erzeugung eines veränderten Rollenverständnisses, mit dem explizit das Dienstleistungsverhältnis neu ausgerichtet wird. Das Einführungskonzept ist darauf angelegt, in einem Vierschritt die Rollenkonversion anzustoßen: Heutige Rolle verstehen, neue Rolle einüben, neue Rolle verankern, neue Rolle stabilisieren.

Dass die Beeinflussung des Rollenverständnisses nicht allein und unmittelbar durch die Führungskräfte vor Ort erfolgte, sondern durch ein Einführungsteam der Regionaldirektionen, begleitet von Umsetzungsberatern der Zentrale und Unternehmensberater, ist der expliziten Kritik Letzterer an der Führungsfähigkeit in den Agenturen zuzuschreiben. Die Führungskräfte sollten zwar die neue Botschaft ihren Fachkräften selbst vermitteln (so die Teamleiter ihren Teams), dazu waren sie jedoch vorab im Kurzdurchgang selbst geschult worden und

mussten die Weitergabe ihres neuen Wissens und der neuen Orientierungen in einem streng durchstrukturierten Workshopkonzept mit einer Vielzahl von Charts²⁶⁶ und vorgegebenen interaktiven Elementen und Rollenspielen unter Beobachtung ihrer eigenen Trainer umsetzen.

Nach Aussagen aus der Zentrale der BA erweist es sich nach ersten Untersuchungen als schwierig, die erwünschte Verhaltensänderung der Vermittler zu erreichen. Dieser Befund korrespondiert mit den hier vorliegenden Ergebnissen, die erkennen lassen, dass insbesondere Vermittler mit längerer Berufspraxis ein differenziertes Verhalten zeigen. Dies reicht von der Einschätzung, dass man früher auch schon so gearbeitet habe bis zur strikten Ablehnung. Generell wird die Einschätzung wiedergegeben, dass es von Erfahrung und Kompetenz der einzelnen Vermittlungsfachkräfte abhängt, inwieweit sie von dem neuen strukturierten Arbeitsprozess und seiner Instrumentierung profitieren könnten. Diese Einschätzung richtet den Fokus darauf, Handlungsprogramme seien ein Instrumentarium zur Befähigung der Vermittler. Eine dezidierte Aussage kommt hierzu von der Führungskraft einer Agentur mit frühen Einführungserfahrungen: „Man ist hier angekommen und hat gesagt, da haben wir was Neues, und hat das als Beratungskonzept verkauft.“ Die Kolleginnen und Kollegen fühlten sich im Nachhinein getäuscht. Was als Beratungskonzept angekündigt war, hat sich als Konzept des Controlling, der Steuerung entpuppt. Denn „jetzt haben sie natürlich alle erkannt, dass da ein Riesencockpit (der operativen Steuerung) erstellt wird“.

8.3 Der gespaltene Dienstleister

8.3.1 Die neue Konstruktion von Kunde und Vermittler

Die „Kunden“-Perspektive in der Konnotation einer Dienstleistungsbeziehung ist in der BA erstmals mit den frühen Reformdiskussionen Ende der 80er-/Anfang 90er-Jahre aufgenommen und schließlich im Organisationsmodell *Arbeitsamt 2000* explizit entwickelt worden („Dienstleistung aus einer Hand“; One Stop Agency). An diese Entwicklung wurde im laufenden Umbauprozess in einem reformstrategisch angelegten Kontinuitätenbruch dezidiert nicht angeknüpft. So ist aufs Neue und diesmal in neuer Weise der Arbeitnehmer als Kunde in den Blick geraten und der Arbeitgeber in seinem bisher vernachlässigten Kundenstatus nachdrücklich aufgewertet worden. (Die Berufsberatung hatte sich demgegenüber im Verständnis ihres ressourcenorientierten Beratungsansatzes in einer Klientenbeziehung zu ihren Adressaten gesehen.)

Wenngleich aus der arbeitsmarktpolitischen Bestimmung der Funktion der BA der Vermittlungsbegriff in den Vordergrund gestellt wird, entspricht die Leistung, die Vermittler gegenüber Arbeitslosen und Arbeitssuchenden erbringen, grundsätzlich dem Typus einer personalen Dienstleistung. Der früheren Vermittlungsberatungspraxis wird nachgesagt, dass unter dem Druck des überwiegend ungesteuerten Kundenzustroms und der hohen Betreuungsrelation keine substanzielle Beratung stattgefunden habe. In der komplexen Realität stimmt dies und es stimmt zugleich nicht, insofern das Nebeneinander von qualifizierten und angelehnten, von „Rundumvermittlern“ und auf spezielle Arbeitsmarktausschnitte spezialisierten

²⁶⁶ Das gesamte Konzept enthält für die einzelnen Interventionsebenen Trainer, Führung, Fachebene über 300 Power Point-Charts mit reinen Sachinformationen (ohne Doubletten) und über 200 weitere Charts zu Workshopplanung, Regieanweisungen, Fallbeispielen, Arbeitsblättern etc. Dies ist wie die beklagte „E-Mail-Flut“ und die überbordende Kennzahlenfülle im Übrigen auch ein Aspekt der Informationsinflation und der Diffusion von Verbindlichkeit, der andererseits wiederum mit einer hohen Dichte und Vernetzung von Besprechungsrunden zu begegnen versucht wird.

und berufsfachkundigen Vermittlern, von Anfängern und Berufserfahrenen, mit ihrem Handwerkszeug wie mit ihrer Klientel weniger oder gut vertrauten Vermittlern eine differenzierte Betrachtung nahe legt. Die Grundlogik des Handelns der Vermittler in der Interaktion mit dem Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden lässt sich in der früheren Vermittlungspraxis übergreifend als bedarfs- und verhaltensorientiert charakterisieren.²⁶⁷

Diese am Individualbedarf und an lebenslagetypischen Besonderheiten von Zielgruppen orientierte Gestaltung der Kundenbeziehung ist mit den Handlungsprogrammen durch ein in hoher Systematik und Geschlossenheit durchdachtes und detailliert ausformuliertes Gesamtkonzept ersetzt worden, in dem an die Stelle des Individualbedarfes der Segmentbedarf tritt. Die Handlungsprogramme folgen der von den Reformberatern eingebrachten und von der BA übernommenen Leitidee des *Systemgeschäfts*. Es adressiert seine standardisierten Systemleistungen an standardisierte Marktsegmente. Dem liegt die Überzeugung zu Grunde, dass substantielle Wirkungseffekte nur durch den einheitlich gerichteten und zu diesem Zwecke standardisierten und determinierten Produkteinsatz erzielt werden können. Mit anderen Worten: In der Logik des Systemgeschäfts verspricht nur die detailgenaue Anwendung der Vorgaben die angestrebten Erfolge im Feld der geschäftspolitischen Ziele.

Der neuen Konstruktion der Kundenrolle korrespondiert die des Vermittlers. Aus Begründungen und Beschreibung der Handlungsprogramme wie auch aus den ersten Rückmeldungen zu ihrer Umsetzung lässt sich die Absicht erkennen, die tradierte *Black Box* der Arbeitsvermittlung, also den Arbeitsprozess der Vermittlung, aufzubrechen, sie Strategien und Steuerung zugänglich zu machen und gleichzeitig einen Mentalitätswandel und eine Veränderung des Rollenverständnisses der Vermittlungsfachkräfte herbeizuführen.²⁶⁸ Auf Letzteres ist im Implementationsprozess der Handlungsprogramme ein Interventionskonzept gerichtet, das mit der Doppelstrategie von Abschreckung und Anziehung arbeitet. Die falsche alte BA-Welt und Vermittlerpraxis wird mit der „Vorteilsübersetzung“ der neuen Welt kontrastiert.²⁶⁹

Die Rolle, die hierbei den Vermittlungsfachkräften zugeordnet wird, stützt sich auf klar definierte Kundengruppen mit entsprechend klar abgegrenzten Leistungsprofilen. Dem Übergang vom alten Aufgaben-, Arbeits- und Rollenverständnis zum neuen korrespondiert die Vorstellung vom Vermittler als eines Distribuenten, der die Kundenklassifizierung vornimmt und in der Folge rationale Produktvergabeentscheidungen trifft. Mit seinen Festlegungen trifft er jedoch zugleich eine Entscheidung über die substantielle Qualität der weiteren Dienstleistungs- und Kundenbeziehung und tatsächlich muss er dabei in der Interaktion mit seinen Kunden, die als Ratsuchende, Bewerber, Unterstützungsbedürftige, aber auch mit ihren Interessen und eigenen Handlungsstrategien auftreten, ein wesentlich breiteres Rollenspektrum aktivieren. Er tritt auf als Unterstützer, Ratgeber, Erzieher, Kontrolleur, Entsager, Sanktionierer. Er muss eine Balance finden zwischen den Zielen der Organisation und den Bedürfnissen und Interessen seines Gegenüber. Die neue Figur des Vermittlers, die ihm eine Distribuenten- statt Beraterrolle zuweist, wird dieser Komplexität mit ihren sozialen und

²⁶⁷ Auf die Bedeutung der trotz einheitlicher Formalorganisation unterschiedlichen organisationskulturellen Kontexte der Vermittlungspraxis hat Ochs mit seiner Typologie von Arbeitsämtern vor der Ära der Hartz-Reformen hingewiesen (Ochs 2005; siehe auch der zusammenfassende Überblick bei Sell 2006).

²⁶⁸ Das Bild der black box sollte deutlich machen, dass für die Zentralstrukturen das reale Geschehen in den Vermittlungsprozessen vor Ort wenig einsehbar und der Erfolg der direktiven Einzelinterventionen durch Weisungen kaum nachvollziehbar war.

²⁶⁹ Es soll hier nicht die Frage vertieft werden, was gut und was schlecht in der alten Vermittlerwelt war. Jedoch kann die Auffassung von Sell (2006) erhebliche Plausibilität beanspruchen, dass die Reformdynamik bis in die Gegenwart zu guten Teilen von der medial verstärkten und politisch instrumentalisierten Skandalisierung der BA-Zahlen profitiert. Dabei wird übersehen und die aktuelle Reform ignoriert es z.T. strategisch, dass vor der Reform auch schon Reform war (Bieber u.a. 2005, Sell 2006).

affektiven Elementen nicht gerecht. Sie gewinnt ihre Berechtigung aus der Steuerungs- und Allokationsperspektive und weist den sozialen und lebensweltlichen Anforderungen, aus denen sich eine Beraterrolle speist, nur einen instrumentellen Charakter zu, indem sie zu Konfliktthemen umdefiniert werden, denen er mit Argumentationsstützen und strukturierter Gesprächsführung begegnen soll.

Angesichts des Rollenwandels der Vermittlungsfachkräfte gewinnt die Frage an Gewicht, wie in diesem nicht widerspruchs- und konfliktfreien Kontext ein *Ko-Produzentenverhältnis* entstehen kann, das für personale Dienstleistungen eingefordert und darüber hinaus als Bedingung einer wohlverstandenen Aktivierung als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden wird. Mit dem Begriff der Ko-Produktion wird ein grundsätzliches Element des Verhältnisses zwischen öffentlichen Leistungserbringern und den Nutzern dieser Leistung thematisiert. Es wird als konstitutiv für personenbezogene Dienstleistungen, denen Beratung zuzurechnen ist, verstanden, insofern Produktion und Konsumtion in eins fallen (*uno actu-Prinzip*) und Wirkung bzw. Nutzen von der Beteiligung des Adressaten der Leistung entscheidend abhängig sind. Er ist mithin Ko-Produzent oder (Schaarschuch 1996 zu Folge) gar der eigentliche Produzent. Damit er diese Rolle wahrnehmen kann, erfordert Beratung nicht nur eine hohe Interaktionsintensität. Sie muss Handlungsoptionen eröffnen und darf nicht so angelegt sein, dass das Ergebnis aus einseitig ausgeübtem Zwang resultiert (Vgl. Häußermann und Siebel 1995; Lamping u.a. 2002; Trube 2005). Die Tatsache, dass der Adressat an der Produktion mitwirken *muss* und die Richtung und Inhalte dieser Mitwirkung ihm vorgegeben werden, schafft demnach noch kein Ko-Produzentenverhältnis sondern wirkt ihm eher entgegen. Kritisch zu hinterfragen ist daher, ob in einem institutionellen und organisatorischen Kontext, wie er auch im Falle der BA vorliegt, überhaupt ein Ko-Produzentenverhältnis unterstellt und erwartet werden kann, oder ob die tendenziell asymmetrisch angelegte Austauschbeziehung nicht grundlegend eine andere Konstitution der Beziehung zwischen Erbringer und Adressat bedingt.²⁷⁰ Die Berufsberatung mit ihrem ressourcen- und klientenorientierten Beratungsansatz kann als Beleg herangezogen werden, dass auch in der BA ein Ko-Produzentenverhältnis grundsätzlich möglich ist. Sie hat es allerdings mit einer anderen Klientel und mit anderen rechtlichen Bedingungen zu tun.

Für den Bereich der Integrationsberatung erwachsener Arbeitsuchender und Arbeitsloser müsste eine Neubestimmung des Dienstleistungsverhältnisses ihren Ausgang bei der Feststellung finden, dass „Beratung“ nicht eines unter zahlreichen „Produkten“ (wie Mobilitätshilfe und Eingliederungszuschuss) ist, für die in einer Produkteinsatzliste die Vergabekriterien enthalten sind. Für personale Dienstleistungen der hier vorliegenden Art stellt Beratung die grundlegende Transaktions- und Interaktionsform dar. Von dieser Basis aus werden die anderen Leistungen in Ansatz gebracht. Praxis und Verlautbarungen der BA sind in dieser Frage widersprüchlich. Einerseits wird stets die Bedeutung der Beratung und der Qualität des Beratungsgesprächs betont.²⁷¹ Andererseits beschränkt sich das Beratungsverständnis auf Interventionen zur Verhaltensänderung (vor allem bei der großen und die meiste Vermittlerzeit bindenden Kundengruppe *Beratungskunde Aktivieren*), was alleine schon in der Be-

²⁷⁰ So argumentiert etwa Trube: „Kann eine personenbezogene Dienstleistung, – wie die Beratung – die immer eine Ko-Produktion zwischen Dienstleister und Adressat ist, sich überhaupt auf Grund einseitiger Anordnung und Zwang generieren? Und wenn Beratung nur als Ko-Produktion begriffen werden kann, wie ist sie dann im Sinne der Controller als Produktion mit eindeutiger Erfolgs- bzw. Misserfolgs-Zuschreibung messbar?“ (Trube 2005, S.2)

²⁷¹ „Qualifizierte Kontakte in Form von qualitativ hochwertigen persönlichen Vermittlungs-/Beratungsgesprächen sind vermutlich die wirksamsten und kostengünstigsten Produkte, um dadurch positive Effekte bei den weiteren Integrations- bzw. Betreuungsschritten mit dem Kunden zu erzielen und die geschäftspolitischen Ziele zu erreichen.“ (BA: Operativer Verbesserungsprozess 2005, S.5).

griffligkeit *Perspektivenänderung* zum Ausdruck kommt, oder einfach nur auf den Vollzug der Elemente des Handlungsprogramms.

Mit ihrer Standardisierungs- und Kontrollfunktion ist zugleich die Doppelbestimmung der Handlungsprogramme festgeschrieben, die sich auf beiden Seiten des Dienstleistungsverhältnisses mit Macht zur Geltung bringt: Für Vermittler wie Kunden legen sie fest, was jeder von beiden zu tun und zu lassen hat; für beide werden die Schritte und Ergebnisse dokumentiert und für notwendige Konsequenzen verfügbar gemacht.

Die frühe Beschränkung auf die Festlegung *eines* Abgangszieles, wie bereits die schnelle Festlegung einer Kundengruppe, erweisen sich als wenig tauglich zur Klärung komplexer, oft auch diffuser und bis weit in die Lebenswelt hineinreichender Problemkonstellationen von Arbeitslosen. Sie zwingen zu einer Herstellung von Eindeutigkeit sowohl beim Vermittler als auch beim Kunden, wo u.U. erst noch weitere Fallabklärung bzw. Selbstklärung notwendig wären. Das Setting der sechs Handlungsprogramme und seiner zugeordneten Produkt-einsatzregeln erweist sich vielfach als zu unterkomplex und im realen Zwang, den konkreten Kunden dieser standardisierten Schematik zu unterwerfen, als zu rigide.

Die in diesem Kontext gesetzte Funktion von Beratung zielt darauf, Kunden aus der organisationalen Perspektive dahin zu bringen, wo Segmentierung und Handlungsprogramm sie hinbringen wollen. Beratung soll einen Handlungsbedarf bearbeiten, der bereits mit der Segmentierung der Kunden definiert ist. Mit anderen Worten: Erst wird der Kunde konstruiert, dann wird er nach diesem Konstrukt „erzogen“. Das Kundenanliegen wird weniger nach der individuellen Bedarfslage, sondern nach der Allokationslogik definiert. Beratung reduziert sich in diesem Kontext auf eine direktive Interaktion zur Annahme und zum Mitvollzug der in den Handlungsprogrammen angelegten Handlungsschritte seitens des Kunden. Die Entscheidung über den Unterstützungsbedarf und entsprechend anzusetzende Maßnahmen fußt nicht auf den Ergebnissen der Beratungsinteraktion, sondern sie ist bereits in der wirtschaftlichen Abwägung von Aufwand und Abgangswahrscheinlichkeit präformiert.

Es ist nachvollziehbar, dass insbesondere die berufserfahrenen Vermittler²⁷² ihre zum Teil heftige Kritik an der stringenten Entscheidungslogik und am festen Regelschema festmachen, denn die Balance zwischen Fordern und Fördern lässt sich nur herstellen, wenn man in ihr changieren und die angelegten Uneindeutigkeiten zulassen kann – und dennoch Ziele der Organisation und des eigenen Aufgabenbereichs nicht aus den Augen lässt. Vielleicht liegt auch gerade darin das „Soziale“, das immer wieder in Vermittlergesprächen (und auch von Führungskräften) reklamiert wird.

Nach BA-internen Befragungen sind die Einschätzungen und Bewertungen in den Befragungen der Vermittlungsfachkräfte inzwischen mit fortschreitender Einführung positiver geworden.²⁷³ Man kann daraus zwei Schlüsse ziehen. Entweder drückt sich darin nach den anfänglichen Aufwallungen eine Tendenz zu resignativer Zufriedenheit aus nach dem Motto: Das Thema ist durch, es gibt ohnehin nichts mehr daran zu ändern. Oder es wird inzwischen erkennbar, dass es Wege und Möglichkeiten gibt, sich im Neuen einzurichten, ohne das Alte ganz aufzugeben. Dafür gibt es in den Befunden eine Reihe von Belegen. Auch in der Zentrale der BA wird konstatiert, dass es „nach (den Ergebnissen von) ersten Qualitätsuntersu-

²⁷² Die Ergebnisse der im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Mitarbeiterbefragung zeigen zudem, dass die Skepsis gegenüber den Handlungsprogrammen nicht nur unter den langjährig erfahrenen Vermittlerinnen und Vermittlern verbreitet ist (vgl. Kapitel 9).

²⁷³ Vgl. BA-Beratungsunterlage 2/2006; verglichen werden hier die Befragungsergebnisse aus den ersten Agenturen, die HP eingeführt hatten (Monitoringagenturen) mit den ersten Agenturen der Flächeneinführung. Die Ergebnisse sind mit Vorbehalt zu interpretieren, da sie auf relativ kleinen Fallzahlen beruhen.

chungen schwierig sei, eine Verhaltensänderung der Vermittler zu erreichen“. (Führungskraft Zentrale) Die soziale Realität erweist sich offensichtlich als beharrlicher und wirkungsmächtiger als die Konzeptrealität. Damit stößt die Strategie der Mentalitätsveränderung nachhaltig an Grenzen.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse gilt es, die Substanz einer personalen Beratungsdienstleistung neu zu bestimmen und sie nicht alleine aus der (ihrerseits noch weitgehend ungeklärten) übergeordneten Wirkungsperspektive und deren Steuerungsanforderungen herzuleiten. Einfache Strukturierungsschemata und Leitlinien sind hilfreich für Orientierungen in der praktischen Arbeit, sie dürfen jedoch nicht als mechanistische Konditionierung daherkommen und damit einem Ko-Produzentenverhältnis von vornherein die Basis entziehen.

Mehrfach wird von prominenter Stelle der BA darauf hingewiesen, die Handlungsprogramme hätten eher den Charakter von „Leitplanken“ und schränkten letztlich den Spielraum der Vermittler nicht ein. Wenn dem so wäre, müsste als erstes das Konzept in seinem überregulierenden und konditionierenden Charakter abgeändert und die Verstärkerrolle der gegenteiligen Praxis bei Regionaldirektionen und in der Struktur des operativen Controlling überprüft und korrigiert werden. Als Zweites sollte in der Thematisierung der Vermittlerpraxis wieder mehr der fachliche und arbeitsmarktliche Fokus aufgenommen werden, der eine andere Kompetenz erfordert als der derzeitig überwiegende Allround-Vermittler. Drittens ist die Frage zu stellen, welche Interaktionsformen auch außerhalb des HP-geleiteten Beratungsgesprächs sinnvoll sind, um den Arbeitslosen auf ihrem Weg in Beschäftigung unterstützend zur Seite zu stehen. Da es hierbei auch um Innovationen im Vermittlungsprozess geht, müsste geprüft werden, wo Raum geschaffen werden muss, damit solche Innovationen überhaupt erst entstehen können. Wenn der Vermittler schließlich mehr sein soll, als der systematisch geleitete Beschleuniger von Aktivierungs- und Suchprozessen, dann muss viertens die Frage noch mal aufgenommen werden, worin die Befähigung zu guter Beratung liegt. Das Missverständnis, Handlungsprogramme seien ein „Beratungskonzept“, hat in der Anfangsphase ihrer Einführung zu mancher Enttäuschung geführt. Die Systemgeschäftsidee braucht jedoch keine Beratung, weil durch sie ohnehin schon vordefiniert ist, was der Adressat benötigt, wenn er mal einer Kundenkategorie zugeordnet ist.

Es ist eine irrige Annahme, das Ko-Produzentenverhältnis setze am Kunden an, wie es das vorherrschende Aktivierungsverständnis suggeriert. Es setzt zunächst und in erster Linie beim Dienstleister selbst an, der Bedingungen schaffen muss, dass Ko-Produktion möglich wird, und der dies in der Konstruktion der Rolle seiner Fachkräfte und in der Gestaltung des Arbeitsprozesses auch verankern muss.

Hinsichtlich der Ausrichtung der BA auf ihre Arbeitnehmerkunden ist die daher grundsätzliche Frage aufzuwerfen, ob ein modernes Dienstleistungsverhältnis im besonderen Kontext eines öffentlichen Systems sozialer Sicherheit eher bedarfsorientiert oder eher nach einzelwirtschaftlich bestimmten Systemerfordernissen ausgelegt sein soll.

8.3.2 Die geteilte Qualität im neuen Dienstleistungskonzept

Auf dem „Arbeitnehmermarkt“ handelt die neue BA - im Bereich ihrer SGB III-Kunden - ganz und gar als Versicherung, im „Arbeitgebermarkt“ ganz und gar als Dienstleister. Doch in beiden Sektoren ist ihre Grundorientierung gebrochen und ambivalent.

Als Versicherung sucht sie ihren Arbeitnehmerkunden einen guten Service im Erbringungskontext ihrer Aktivitäten zu bieten. Mit dem Kundenzentrum hat sie Standards der Servicequalität gesetzt und weitgehend realisiert. Die Einschränkungen für ihre Kunden in den Zu-

gangswegen und in der unmittelbaren Erreichbarkeit der Fachkräfte stellen die notwendige Konsequenz dar, ein hoch arbeitsteiliges und durchstrukturiertes Arbeitssystem funktionsfähig zu halten.

Die Chance, im Sektor ihrer Arbeitnehmerkunden auch als Versicherung ganz und gar Dienstleister zu sein, ist ihr zunächst grundsätzlich durch rechtliche Bestimmungen genommen. Der - an dieser Stelle (endlich und ausdrücklich) in Anführungszeichen gesetzte - „Kunde“ ist letztlich keiner. Ihm ist die Wahlmöglichkeit genommen, durch *option* oder *voicé*²⁷⁴ mittelbaren oder unmittelbaren Einfluss darauf zu nehmen, dass die angebotene Dienstleistung seinen Erwartungen und Bedürfnissen entspricht.

Die Dienstleistungsbeziehung, in die er notgedrungen eintreten muss, unterliegt, wie gezeigt wurde, den Bestimmungen der Wirkungs- und nicht der Kundenperspektive. Dies kann für jede Kundengruppe in besonderer Weise nachvollzogen werden: Beim *Marktkunden*, der weitergehende Beratungsansprüche stellt, die vom Vermittler nicht eingelöst werden können, da bei ihm ja *per definitionem* ein über das festgelegte Maß hinausgehender Ressourcenansatz für nicht erforderlich gehalten wird; beim *Beratungskunden Aktivieren*, wenn er angesichts vager Verheißungen ferner Teilmärkte mobilisiert oder wegen mathematisch erwiesener Aussichtslosigkeit gedrängt wird, seinen Beruf zu verlassen; beim *Beratungskunde Fördern*, dem des schnelleren Umschlags und der Kosteneffizienz willen nur eine kurzzeitige Qualifizierungsmaßnahme zukommt²⁷⁵; beim *Betreuungskunden* schließlich, dem keine oder nur marginale Unterstützung zukommt, weil in dieser Konstellation das Erreichen der Wirkung mit wirtschaftlich nicht für vertretbar gehaltenen Kosten verbunden wäre und innerhalb seines Verbleibs innerhalb der Systemgrenze SGB III wahrscheinlich nicht zu erreichen ist.

Die Auffassungen darüber, wie die Leistungs politik gegenüber den *Betreuungskunden* in der Ziel- und Wirkungssystematik der BA zu setzen ist, gehen auch in der Zentrale der BA auseinander. Der Legitimationsdruck wächst, auch diesen Kunden, die inzwischen deutlich mehr als ein Drittel (im SGB III-Bereich) ausmachen, eine Leistung auszuweisen. Das zunächst von der Arbeitnehmerbank des Verwaltungsrates für 2006 initiierte Programm *WeGebAU* war der Intention nach darauf aufgelegt, beschäftigungsfördernde Anreize an Betriebe zu geben für ältere und geringqualifizierte Beschäftigte.²⁷⁶ Es wurde von dem für die Programmsteuerung zuständigen Bereich bald als Chance begriffen, eine für die Folgejahre beizubehaltende und gegebenenfalls auszuweitende Programmatik für das Segment der Betreuungskunden zu gewinnen. Denn das Problem der Betreuungskunden ist grundsätzlich ein System- und ein Legitimationsproblem. Nach Auffassung einer Führungskraft der Zentrale „können wir im System Betreuungskunden mit unseren Möglichkeiten nichts machen“. Dem kann nur entgegnet werden, dass dies eine Frage der Auslegung des Systems mit seiner spezifischen Operationalisierung von „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“ und der daraus abgeleiteten differentiellen Leistungs politik ist. Von anderer Seite wird dies als Problem der knappen Personalressourcen gedeutet und der Wunsch nach einem stärkeren Ressourceneinsatz bei Betreuungskunden artikuliert. Schließlich wird von einem dritten Vertreter die Notwendigkeit geäußert, das Segment der Betreuungskunden weiter zu differenzieren und somit auch zu einer differenzierteren Leistungs politik in diesem Bereich zu kommen als der derzeitigen Nichtleistungs politik. Diese ganz unterschiedlichen Ansätze verweisen auf die Leerstelle in der strategischen Abstimmung und Koordination in einer zentralen Frage der Dienstleistungs- und Leistungs politik der BA.

²⁷⁴ Vgl. hierzu Kapitel 3.

²⁷⁵ Sinnigerweise untersuchen dementsprechend die Wirkungsforscher, ob und in welchem Maße Qualifizierungsmaßnahmen die Probanden „einsperren“ anstatt sie schnell wieder in Arbeit zu bringen (lock in-Effekt).

²⁷⁶ Vgl. Kapitel 10.

Die dominante Wirkungsperspektive, (bislang) auf schnelle Beendigung und auf Reduzierung der Kosten der Arbeitslosigkeit gerichtet, folgt der dominanten Wirkungsidee *Aktivierung*, wie sie im gegenwärtigen politischen und gesellschaftlichen Diskurs angelegt und gesetzlich fixiert ist. Dies geschieht unter den Bedingungen eines Arbeitsmarktes, der weit davon entfernt ist, die Aktivierten auch aufzunehmen. Betrachtet man die Größenrelationen der Arbeitnehmerkunden, denen tatsächlich eine substantielle Dienstleistung zukommt dann wird deutlich, dass sie den kleineren Teil des Kundenspektrums ausmachen. Für den größeren Teil dagegen nimmt das Dienstleistungsverhältnis den Charakter eines Zwangs- und Erziehungsverhältnisses an, das darauf angelegt ist, ihre persönliche Perspektive zu ändern. Und es ist ein Verweigerungsverhältnis, wo das Wirtschaftlichkeitskalkül der Versicherung sich den besonders unterstützungsbedürftigen Fällen versagt. Zwei Momente verstärken diese Konstellation: Erstens die aus einem politischen Kompromiss geborene *institutionelle* Trennung der Rechtskreise, die eine Aufspaltung und damit Aufhebung der Gesamtverantwortung für Arbeitsmarktpolitik wie auch für den individuellen Bedarfsfall zur Folge hat, und zweitens die betriebswirtschaftliche Vereinseitigung der Geschäftsstrategie der BA in diesem Kontext.

Es bleibt eine prinzipiell widersprüchliche Anforderung an die BA, ihre Aktivitäten und ihre Leistungspolitik zwischen Kundenorientierung und Wirkungsorientierung auszulegen. Über lange Zeit wurde bisher dieser Widerspruch in den Agenturen pragmatisch bewältigt und grundsätzlich offen gehalten. Die Systematik des neuen Dienstleistungsprozesses sucht ihn nach einer Seite aufzulösen, so wie es von Politik und Öffentlichkeit weitgehend erwartet wird. Die BA ist, so betrachtet, unbestreitbar auf Erfolgskurs mit ihrer Reform. Doch sie löst damit das Dienstleistungsverhältnis tendenziell auf. Die Frage ist, ob aus einer gesamtgesellschaftlichen, gesamtwirtschaftlichen, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Perspektive heraus nicht ein anderer Kurs geboten wäre.

Völlig anders fällt die Bewertung auf der Seite der arbeitgeberbezogenen Dienstleistungen aus. Hier hat es die BA substantiell mit Kunden zu tun, die frei sind in ihrer Entscheidung, die Leistungen der Agenturen in Anspruch zu nehmen oder nicht. Das Bestreben der BA in diesem Sektor ist daher eindeutig auf Reputationsgewinn ausgerichtet, um Kunden zu gewinnen und an sich zu binden. Zugleich hat das Bestreben, als Dienstleister von den Unternehmen in Anspruch genommen zu werden, für die BA auch einen instrumentellen Charakter. Es geht darum, in größerem Maße in die Marktausgleichsprozesse eingeschaltet zu werden. Hier scheint das Wirkungsmodell der „Matchingmaschine“ auf. Um das Produkt Vermittlung herzustellen, ist die BA auf die Zulieferung von Stellenangeboten angewiesen. An der Zahl der Vermittlungen wird sie in der Öffentlichkeit gemessen, auch wenn sie immer wieder mit Recht darauf verweist, dass ihr Leistungsbeitrag zum Arbeitsmarktausgleich weit über die schmale Ergebnismarge von *Vermittlung auf Auswahl und Vorschlag* hinausgeht und sie darüber hinaus, wenn man ihre bewerberbezogenen Strategien und Aktivitäten betrachtet, weit mehr als „Aktivierungs-“ denn als „Matchingmaschine“ am Arbeitsmarkt auftritt. Dennoch hat sie angesichts der nach wie vor problematischen Betreuungsrelation im Arbeitnehmerbereich einen hohen Anteil von Vermittlern auf die Akquisitionsstrategie im Arbeitgeberbereich angesetzt und versucht sich hier als Personaldienstleister zu profilieren.

Wie sind Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsperspektive, der sie im Arbeitnehmerbereich einen so hohen Stellenwert einräumt, auf der anderen Marktseite zu bewerten? Wie schon an anderer Stelle ausgeführt²⁷⁷, werden aus der Wirkungsperspektive der Arbeitsvermittlung, den Einschaltungsgrad zu erhöhen, tendenziell die größeren Arbeitgeber zu den bevorzug-

²⁷⁷ Vgl. Ochs/Schütz (2004), Schütz/Ochs (2005); Bieber u.a. (2005); WZB/infas (2005).

ten Marktpartnern. Dies betrifft sowohl die Intensität der Kontaktpflege, den gehobenen Qualitätsstandard der Vermittlungsleistungen, das übrige Angebot an weiteren Dienstleistungen wie auch ihre auf Kundenbindung ausgerichtete Entwicklungsstrategie. In der grundsätzlichen Segmentierungslogik der BA zeigt sich hier ein Bruch. Während mit der Kundendifferenzierung auf Arbeitnehmerseite die „besseren Kunden“ (Marktkunden) dem Handlungstypus *Selbsthilfe und Selbstbedienung* zugerechnet werden, stellen sie in der Systematik der arbeitgeberorientierten Vermittlung die bevorzugte Kundengruppe sowohl bei der Bewerberauswahl für Stellenangebote als auch bei Initiativvorschlägen dar. Mit anderem Vorzeichen dagegen wird die Bedarfsfrage auf der Arbeitgeberseite behandelt: Im Fokus stehen tendenziell jene Unternehmen, die mit einem ausdifferenzierten Personalwesen und auch wegen ihres höheren Personalumschlages tendenziell als kompetente Akteure am Markt gelten können. Die Abstufung der großen Zahl der kleinen und mittelständischen Arbeitgeber auf das Niveau der *Standardkunden* der BA relativiert sich zwar durch die Tatsache, dass auch ihnen bei aktiver Nachfrage (Einschalten der Arbeitsagentur durch ein Stellenangebot) eine hochwertige Dienstleistung zukomme. Ausgeblendet bleibt hier jedoch die Bedarfsbetrachtung. Gerade in diesem Marktsegment ist ein größeres, nicht ausgeschöpftes Beschäftigungspotenzial zu vermuten, das durch ein systematisch angelegtes neues Handlungsprogramm zugänglich gemacht werden könnte. Wenn die derzeitigen Zielkunden als potenzialreich unter dem Aspekt des Mengengeschäfts und Einschaltungsgrades gelten, dann wäre im Feld der Standardkunden bei näherer Spezifizierung das Potenzial für die Erschließung neuer, das heißt zusätzlicher Beschäftigung zu sehen. Dies kann in einer gesamtwirtschaftlichen Netto-Betrachtung bei gegebener Wirtschaftslage im Wesentlichen nur durch die Erschließung derzeit latenter Beschäftigungspotenziale und nicht durch verstärktes Einschalten in die ohnehin laufenden Personalrekrutierungsprozesse geschehen.

Auch im Arbeitgeberbereich ist die BA auf Erfolgskurs, wenngleich das Instrumentarium der Kundenbefragungen dies noch nicht abbilden kann. Sie wird zwar nicht das Niveau von privaten Personaldienstleistern erreichen können, die unter anderen Bedingungen und in der Regel in anderen Marktsegmenten arbeiten. Doch wird in den Interviews mit Führungs- und Fachkräften der Agenturen davon berichtet, dass der Arbeitgeberservice der Agenturen für umfangreichere Leistungen bei der Personalrekrutierung der Unternehmen in Anspruch genommen wird, und diese dabei von eigenen Anstrengungen und Aufwendungen entlastet. Die Frage ist nur: Gehört das zu ihrem Auftrag? Die BA versucht diese Ausrichtung mit dem Argument zu legitimieren, erst durch die Einschaltung in Marktprozesse könne sie für ihre Klientel auf Bewerberseite etwas tun. Diese Strategie konnte sich beharrlich auch im neuen Reformkontext behaupten. Sie geht nur nicht überein mit den Zielen der geschäftspolitischen Steuerung. Das Gesamtziel der Integrationen ist weitgehend unabhängig vom Einschaltungsgrad, insbesondere wenn er bei den potenzialstarken Arbeitgebern gesucht wird. Der Effekt des überregionalen Marktausgleichs, mit dem die BA eine Beschleunigung in den Stellenbesetzungen bewirken kann, ist nach Einschätzung von Experten der Zentrale nicht bekannt und wird als nicht erheblich eingeschätzt. Es ist daher zu fragen, ob die Ausrichtung der Dienstleistungsorientierung im Arbeitgebergeschäft letztlich nicht ein - allerdings aufwändiges - Nullsummenspiel ist, was die angestrebten Wirkungen betrifft. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das Anziehen der Zahl der Integrationen in den vergangenen Jahren, wie sie im Geschäftsergebnis der BA ausgewiesen werden, nach weitgehender Übereinstimmung der Interviewpartner als Resultat eines veränderten Marktverhaltens der Unternehmen (schnellerer Personalumschlag, Befristungen, Umwandlung von bisheriger Vollzeitbeschäftigung, Zeitarbeit) wie auch der inzwischen systematischen Anstrengung der Agenturen, „Zielverluste“ bei den Integrationen zu vermeiden (durch aufwändige Nachklärung der Abmeldegründe von Arbeitslosen), zu betrachten ist. Nettoeffekte an Integrationen

ließen sich jedoch realisieren, wenn die arbeitgeberbezogenen Dienstleistungen nicht so sehr auf ohnehin laufende Marktprozesse größerer Unternehmen fokussiert würden, sondern auf kleinere Arbeitgeber mit latentem Beschäftigungspotenzial, die nicht wie die großen über die Kompetenzen und Ressourcen in der Personalrekrutierung verfügen.

Andererseits bietet wiederum die Theorie des *Tragewelleneffektes* (vgl. Sell 2006 mit Bezug auf Walwei 1995) ein Argument für die stärkere Einschaltung in die Marktprozesse. Sie besagt, bei Aufbau einer guten Reputation oder in Verbindung mit guten Bewerberangeboten könnten die Agenturen auch Arbeitslose mit Markt- und Vermittlungshemmnissen bei den Unternehmen unterbringen. Allerdings kommt ein hohes Aktivitätsvolumen nicht zwangsläufig den Zielgruppen zu Gute. Dies würde zum Beispiel voraussetzen, dass zum einen der bewerberorientierten Vermittlung wieder ein stärkerer bzw. direkter Zugang zu den Unternehmen mit einer entsprechenden „Schnittstellengestaltung“ zu den Arbeitgebervermittlern ermöglicht würde. Zum anderen müssten die strukturellen Hemmnisse in den institutionellen Rahmenbedingungen (organisatorische Trennung der Rechtskreise, Aussteuerungsbetrag) wie in der Grundausrichtung der Handlungsprogramme beseitigt werden, die einer stärkeren und nachhaltigen Berücksichtigung der bisherigen Zielgruppen im Wege stehen.

Bemerkenswert ist weiterhin, wie die Reformer (hier in erster Linie die ideengebenden Unternehmensberater) die Potenzialbetrachtung in der Ausrichtung der arbeitgeberbezogenen Vermittlungsstrategie angelegt haben: Sie konzentrieren sich ganz auf Stellenbesetzung und damit auf die Abgangsseite der Arbeitslosigkeit, wogegen die Zugangsseite (Personalabbau, Entlassungen) im Strategieansatz der Vermittlung nicht berücksichtigt werden. Nun sind beide Seiten für die BA aus ihrer Wirkungsperspektive zumindest von gleichrangiger Bedeutung: ob es jetzt um Abgänge aus Arbeitslosigkeit oder um Zugänge geht. Die Vorschläge der Hartz-Kommission hatten die Gewichte noch anders gesetzt: „Kein Nachschub für Nürnberg“²⁷⁸ hieß u.a., alle Instrumente zu nutzen, um einem Beschäftigungsabbau insbesondere in konjunkturellen Schwankungen entgegen zu wirken und die Beratungs- und Unterstützungsleistungen der BA auch darauf auszurichten. Eine Strategie, die auf dieses Vermeidungspotenzial angelegt wäre, hat im Aufgabenspektrum der arbeitgeberorientierten Vermittlung, sieht man ggf. von der Großkundenbetreuung ab, keinen Platz. Stattdessen enthält das Portfolio der angebotenen Dienstleistungen in der arbeitgeberorientierten Vermittlung ausdrücklich die Unterstützung der Personalfreisetzung bei Personalabbau.

Alles in allem mag der derzeitige Ansatz der Kundendifferenzierung mit seinen Leistungsstandards bei den Arbeitgeberkunden zwar zu einer Reputationssteigerung der BA beitragen (was nicht zu unterschätzen ist), in Bedarfs- und Wirkungsbetrachtung stellt sie jedoch eher eine Fehlansatz dar. Wir haben an anderer Stelle diese Frage darauf zugespitzt, dass strategisch zu klären sei, auf welches Marktsegment die BA die Konzentration ihrer Ressourcen im Arbeitgeberbereich richten sollte: auf den Kunden, den *die BA* braucht, oder eher auf diejenigen, *der* die BA braucht.²⁷⁹ Die derzeitige Praxis sollte auch im Blick auf die neu akzentuierte geschäftspolitische Ausrichtung überprüft und neu justiert werden. Grundsätzlich wird dabei auch die arbeitgeberorientierte Vermittlung eine wichtige Funktion im Dienstleistungsprozess der BA behalten.

²⁷⁸ Kommission (2002), Innovationsmodul 7.

²⁷⁹ Vgl. Ochs und Schütz (2004); die Argumentation wird auch übernommen bei Sell (2006).

8.3.3 Kundensegmentierung und Gender-Differenzierung in der Leistungspolitik

Wie oben dargestellt, geht mit der Klassifizierung der Kunden nach Handlungsbedarf und Integrationschancen eine Zuordnung von spezifischen Leistungsprofilen der BA einher. Da die BA in Umsetzung des derzeitigen Aktivierungsparadigmas nur zwei Grundstrategien kennt – Fordern und Fördern – differenziert sie ihre Leistungen in dem Maße, wie die Erfolgswahrscheinlichkeit für die Beendigung der Arbeitslosigkeit durch eine dieser beiden Strategien beeinflusst werden kann. Sie setzt hierbei zwei zusätzliche Bedingungen: Zum Ersten die Zurechnung des Erfolgs zum Versicherungskreis des SGB III, wodurch a) eine zeitlich Begrenzung der Wirkungsbetrachtung angelegt ist und b) den Empfängern von Arbeitslosengeld I („Leistungsbezieher“ und damit Kostenfaktor für die Versicherung) Vorrang vor den Nicht-Leistungsbeziehern eingeräumt wird; zum Zweiten legt sie ein bestimmtes Spektrum von aktiven Leistungen im Rahmen ihrer Förderstrategie zu Grunde, die auf die Standardfälle ihrer Leistungsbedarfe ausgelegt sind²⁸⁰; zum Dritten setzt sie den Einsatz ihrer Produkte unter den Wirtschaftlichkeitsvorbehalt, was sich insbesondere in Reichweite und Dauer der Fördermaßnahmen niederschlägt.

Es stellt sich die Frage, ob aus diesem Bedingungsgefüge genderspezifische Effekte resultieren können. Dies trifft nach den vorliegenden Ergebnissen im Wesentlichen auf zwei Fallgestaltungen zu.

Die Zuordnung zur Kundengruppe *Betreuungskunde* erfolgt in den Fällen, wo die Hemmnisse des Kunden als so groß eingeschätzt werden, dass mit dem verfügbaren Instrumentarium der BA keine wirtschaftlich zu erzielende Integrationswirkung erwartet werden kann. Für diesen Kundenkreis sind demnach Ziele außerhalb des ersten Arbeitsmarktes angezeigt bzw. der Rückzug in die stille Reserve. Die Voraussetzungen für die Zuordnung in diese Kundengruppe sind gegeben, wenn die konstatierten Hemmnisse in einer eingeschränkten Verfügbarkeit in räumlicher, zeitlicher oder berufs- bzw. tätigkeitsbezogener Hinsicht bestehen.

Diese Einschränkung kann bereits eintreten, wenn die Integrationsprognose durch Arbeitszeitwünsche im Zusammenhang der Kinderbetreuung im lokalen Arbeitsmarkt und Berufsfeld negativ ausfällt. Bei Mobilitätseinschränkungen, etwa wenn eine Familie nur über ein (vom männlichen Partner genutztes) Kraftfahrzeug verfügt, ist die Option einer ggf. notwendigen erweiterten Suchstrategie für die Frau faktisch ausgeschlossen. Verschärft stellt sich dieses Problem für Alleinstehende ohne Fahrzeug und weiterhin im ländlichen Bereich mit seinen längeren Verkehrswegen. Kundinnen, die auf Grund dieser Gegebenheiten als Betreuungskundin eingestuft werden, erhalten nur noch periphere Beratungsleistung. Berufliche Bildungsmaßnahmen, die gegebenenfalls eine Neuorientierung im Beruf ermöglichen würden, stehen auf Grund der allgemeinen Einschränkungen der Förderpolitik weitestgehend nicht mehr zur Verfügung und sind bei Betreuungskunden bzw. –kundinnen auf Grund der unterstellten Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsannahmen nicht vorgesehen.

Die zweite Fallgestaltung, die aus Vermittlerkreisen berichtet wird, betrifft die Nicht-Leistungsbezieherinnen. Hierbei handelt es sich in diesem Falle entweder um Berufsrückkehrerinnen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben, oder um Frauen, die nach Auslaufen ihres Leistungsbezugs im Arbeitslosengeld I in Folge der Bedürftigkeitsprüfung keinen Anspruch auf SGB II-Leistungen haben und somit weiterhin als SGB III-Kundinnen in der Vermittlung der Arbeitsagenturen geführt werden. Für Nicht-Leistungsbezieher ist lediglich ein Anteil von 10 % der EGT-Mittel vorgesehen. Für diesen Personenkreis hat der Vor-

²⁸⁰ Und über den zentralisierten Einkauf ebenso in standardisierter Weise beschafft werden.

stand der BA explizit einen restriktiven Einsatz finanzieller Mittel bei den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung vorgegeben.²⁸¹ Zwar nennt die Vorstandsvorgabe ausdrücklich Berufsrückkehrerinnen als Ausnahmefall, doch wurde in Agenturen von der Praxis berichtet, dass Nicht-Leistungsbezieher grundsätzlich nicht gefördert würden. Die häufig fehlende Unterstützung für Berufsrückkehrerinnen ist auch vom Ombudsrat kritisch angemerkt worden.²⁸²

Es zeigt sich, dass es im konkreten Fall sehr auf die handelnden Personen vor Ort ankommt, ob und in welchem Umfang die restriktiven leistungspolitischen Vorgaben in der geübten Praxis noch weiter verschärft oder etwa im Sinne der zugelassenen Ausnahmeregeln offener gehandhabt werden. Hierbei spielt in einigen der untersuchten Agenturen offenkundig auch der Einfluss der örtlichen BCA (Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt) eine Rolle, die sich in einigen Fällen dafür eingesetzt hatten, dass gezielt Maßnahmen etwa für Berufsrückkehrerinnen geplant, eingekauft und diesem Personenkreis angeboten werden.

Generell jedoch lassen die Befunde vermuten, dass die institutionelle Rechtskreistrengung und die enge betriebswirtschaftliche Ausrichtung des Versicherungsbereichs im Wege von Kundendifferenzierung, Handlungsprogrammen und differenziell ausgelegter Leistungspolitik zu einer tendenziellen Benachteiligung von Frauen führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie wegen der Wahrnehmung familialer Betreuungsaufgaben in der Differenzierungslogik mit Hemmnissen identifiziert werden, die zu einer Zuordnung in die Gruppe der Betreuungskunden führt.

Bislang liegt eine die Geschlechtszugehörigkeit unterscheidende Statistik der Kundengruppenverteilung und der Einbeziehung von Nicht-Leistungsbezieherinnen in Fördermaßnahmen nicht vor.²⁸³ Sie könnte Auskunft darüber geben, in welchem Umfang eine geschlechtsspezifischen Differenzierung in der Leistungspolitik der BA gegenüber ihren Kunden und Kundinnen tatsächlich vorliegt.

²⁸¹ Vgl. BA-Vorstandsbrief 2/2005, Geschäftspolitische Ziele 2006 SGB III, S.2 und 21.

²⁸² Vgl. Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende. Schlussbericht vom 23.Juni 2006, S.31.

²⁸³ Die seitens der BA zur Verfügung gestellten Daten zur Segmentverteilung erhalten nicht das Merkmal Geschlecht. Als Begründung wurde auf die Vorläufigkeit der Differenzierungsergebnisse hingewiesen, weil das damit befasste Personal in den Agenturen noch über relativ wenig Erfahrung im Umgang mit einer differenzierten Standortbestimmung verfüge. Vgl. Abschnitt 8.1.3.

9. Personalpolitik und Beschäftigte im Reformprozess

Der organisatorische Umbau der Bundesagentur für Arbeit brachte die Anforderung mit sich, die Neugestaltung der Strukturen und Prozesse personalpolitisch zu unterlegen: Nahezu alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren von einem Wechsel der Organisationseinheit oder einer Veränderung ihres Tätigkeitsprofils betroffen. Die Aufgabe, eine Unzahl von Personalmigrationen bei laufendem Betrieb zu organisieren, ist mit der Umstellung der Agenturen auf das Kundenzentrum weitgehend abgeschlossen. Vor allem aber mussten die Aufgaben und Tätigkeiten der Beschäftigten den Anforderungen der neuen Organisation und der neu ausgelegten Prozesse angepasst und durch Maßnahmen der Qualifizierung und der Personalentwicklung unterstützt werden. Die Arbeitstätigkeiten zu definieren, zu tarifieren und in ein Personalentwicklungskonzept einzupassen, war die wesentliche Herausforderung für die Personalpolitik in der BA.

Mit Blick auf die Arbeitsprozesse sind die wesentlichen Veränderungen der Arbeitsanforderungen in den Kernbereichen des Kundenzentrums bereits in Kapitel 6 dargestellt worden. Im Folgenden wird nachgezeichnet, wie die Personalpolitik in der BA insbesondere unter dem Aspekt der Personalentwicklung neu ausgerichtet worden ist. Die Auseinandersetzung mit den Personalentwicklungskonzepten hat zu berücksichtigen, dass mit der Implementation von wesentlichen Elementen erst im Frühjahr 2006 begonnen wurde und ihre Wirkung auf die Motivation und die beruflichen Entwicklungsperspektiven der Beschäftigten zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht analysiert werden kann. Wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Reformverlauf und die Elemente der Reform wahrnehmen, wurde in einer repräsentativen Beschäftigtenbefragung zusätzlich zu den qualitativen Erhebungen untersucht. Ihre Ergebnisse werden im zweiten Teil dieses Kapitels vorgestellt.

9.1 Personalentwicklung und Qualifizierung in der BA

Die personalpolitische Seite der Reform wird im Folgenden unter den Aspekten der Ausgestaltung der Personalentwicklungskonzepte und ihrer Umsetzung sowie der Qualifizierung der Beschäftigten für ihre Aufgaben in der „neuen BA“ betrachtet.

9.1.1 Konzeption und Praxis der Personalentwicklung

Die Notwendigkeit einer systematischen Personalentwicklung ist nicht erst mit dem organisatorischen Umbau zum Thema in der BA geworden. Bereits im Jahre 1999 wurde in der damaligen Bundesanstalt für Arbeit ein Personalentwicklungssystem mit vier Kernelementen eingeführt²⁸⁴:

- Die Formulierung von Grundanforderungen für die drei Laufbahngruppen (mittlerer, gehobener und höherer Dienst);
- ein im höheren Dienst jährlich, im mittleren und gehobenen Dienst alle zwei Jahre durchzuführendes Mitarbeitergespräch;
- die Erstellung einer systematischen Mitarbeiterbeurteilung;
- die Durchführung von mindestens zweimal jährlich tagenden Personalentwicklungskonferenzen auf allen drei Ebenen der BA, in denen der Qualifizierungsbe-

²⁸⁴ BA: Das Personalentwicklungssystem in der BA. Zusammenfassung der Regelungen vom 11.2.2003.

darf der Dienststelle erörtert und Maßnahmen der Personalentwicklung für einzelne Beschäftigte vorgeschlagen werden.

Dieses Konzept war im Kontext der Einführung des Modells *Arbeitsamt 2000* entwickelt und eingeführt worden. Dem Anspruch nach wurden Organisationsentwicklung und Personalentwicklung als integrierte, aufeinander bezogene Elemente begriffen. Ausgehend von den im Organisationsmodell *Arbeitsamt 2000* erwarteten höheren Anforderungen an Flexibilität und Mobilität der Beschäftigten stand die fachliche und persönliche Qualifizierung und die Förderung der beruflichen Weiterentwicklung im Mittelpunkt dieses Konzeptes.

Allerdings war die Durchführung sowohl der Mitarbeitergespräche wie auch der Personalentwicklungskonferenzen im Zuge des Reformprozesses nach 2002 gestoppt worden mit dem Ziel, die Architektur der Personalentwicklung im Rahmen des Projekts *PE-Design* zu reformulieren. Der Bereich der Personalentwicklung ist eines der wenigen Reformfelder, in denen explizit an Vorerfahrungen und bestehende Konzepte angeschlossen wurde: „Das neue Personalentwicklungs-Design baut auf dem bisherigen System auf und entwickelt es qualitativ weiter.“²⁸⁵ Dieser explizite Anschluss ist angesichts des in der gesamten Reformarchitektur angelegten „gezielten Bruchs“ mit der alten Welt der BA eine bemerkenswerte Ausnahme.

Das neue Konzept besteht aus fünf miteinander vernetzten „Modulen“, die teilweise aus den Elementen des Vorgängerkonzeptes hervorgegangen sind.

- Die Grundanforderungen für die Laufbahngruppen sind zu *Tätigkeits- und Kompetenzprofilen* (TuKs) für jeden einzelnen Dienstposten weiterentwickelt worden. Darin sind die Kernaufgaben und die notwendigen Voraussetzungen an Qualifikationen und Kompetenzen definiert. Diese Profile sind die Grundlage für die Neubewertung und Tarifierung der Tätigkeiten und für die Qualifizierung und Rekrutierung der Beschäftigten.
- Das Mitarbeitergespräch und die Mitarbeiterbeurteilung - letztere ist vormals alle vier Jahre als Regelbeurteilung durchgeführt worden - sollen in einen jährlich mit allen Beschäftigten durchzuführenden „*Leistungs- und Entwicklungsdialog*“ (LEDi) überführt werden. Darin soll eine Beurteilung nach den dienstpostenspezifischen Kriterien vorgenommen werden, die in den TuKs definiert sind; die Führungskräfte sollen zusätzlich an der Zielerreichung und an einer Beurteilung durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemessen werden.
- Des Weiteren soll ein Modell an *Entwicklungspfaden* angeboten werden, in denen eine horizontale berufliche Entwicklung wie auch eine vertikale Karriere durchlaufen werden kann. Grundlage dafür sind die individuellen Erfahrungen, Qualifikationen und Kompetenzen. Damit will sich die BA von langen formalen Qualifikationswegen und dem strengen Prinzip der Laufbahngruppen lösen und die Durchlässigkeit zwischen den Funktionsebenen erhöhen.
- Zusätzlich ist beabsichtigt, eine Reihe von *Personalentwicklungs-Instrumenten* zu schaffen, die eine berufs begleitende Förderung und Qualifizierung der Beschäftigten unterstützen. Dazu gehören z. B. Beauftragungen, Führung auf Probe oder der zeitlich befristete Ansatz in spezialisierten Projekten. Diese Instrumente können in den Leistungs- und Entwicklungsdialog als mögliche Fördermaßnahmen aufgenommen werden.

²⁸⁵ BA: Personalmanagementkonzept vom 06.09.2004, S.8.

- Unter dem Schlagwort *Leistungsmanagement* sollen monetäre und nicht-monetäre Anreize gesetzt und ein transparentes System von Leistungsanforderungen und Gegenleistungen der BA formuliert werden. Ziel ist dabei u. a., den Aufbau von Fachkompetenz zu honorieren und damit die horizontalen Fachkarrieren gegenüber den hierarchischen Führungslaufbahnen symbolisch und materiell als gleichwertig anzuerkennen.

Die Elemente dieses Konzeptes sind bis ins Frühjahr 2006 in sehr unterschiedlichem Maße umgesetzt worden. Manche Instrumente der Personalentwicklung, wie z.B. Beauftragungen, sind seit langem Bestandteil geübter Praxis. Die Beauftragung gilt als ein klassisches „on the job“ einzusetzendes Instrument der Potenzialerkennung. Die betreffenden Beschäftigten werden mit einer neuen, meist komplexeren und anspruchsvolleren Aufgabe für einen befristeten Zeitraum beauftragt und können sich für diese Tätigkeit bewähren. Auf der gesetzlichen Ebene ist mit dem § 389 SGB III die Möglichkeit geschaffen worden, Führungspositionen in den Dienststellen auf Probe zu besetzen und erst nach einer Bewährung einen dauerhaften Ansatz in der entsprechenden Position vorzunehmen. Dieses Instrument ist insbesondere beim Einsatz von Beamten des höheren Dienstes in den Geschäftsführungen der Agenturen und in Führungspositionen der Regionaldirektionen und der Zentrale zum Einsatz gekommen. Ebenso hat die BA die Möglichkeit geschaffen, Führungspositionen zeitlich befristet zu besetzen. Dieses Angebot richtet sich nach Auskunft von Experten in der Zentrale v. a. an extern rekrutierte Führungskräfte z. B. für Projektleiterstellen, die nach Beendigung eines Projektes wieder wegfallen.

Das im Personalentwicklungskonzept zentrale Element des Leistungs- und Entwicklungsdialoges sollte ursprünglichen Planungen zufolge bereits im Jahre 2004 mit der Einführung des Kundenzentrums in den zehn Modellagenturen pilotiert werden. Dieser Schritt ist jedoch aufgrund der Belastungen durch den organisatorischen Umbau und durch die Einführung des SGB II in den Agenturen mehrfach zurückgestellt worden, bis im ersten Quartal 2006 eine Pilotierung in der Agentur Waiblingen aufgesetzt werden konnte.²⁸⁶ Parallel dazu werden bereits im dritten Quartal des Jahres 2006 die Personalentwicklungs- und Beurteilungsrichtlinien (PEB-RL)²⁸⁷ eingeführt, die gewissermaßen eine Vorstufe des LEDi darstellen: In diesem Rahmen wird ein jährlich stattfindendes Mitarbeitergespräch eingeführt, das eine systematische Beurteilung beinhaltet.²⁸⁸ Neben der Leistungs- und Kompetenzbeurteilung sollen auch die Potenziale jeder einzelnen Mitarbeiterin und jedes einzelnen Mitarbeiters mit Blick auf künftige Verwendungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Die Beurteilung beruht auf den Einschätzungen der jeweiligen Vorgesetzten. Qualifizierte Zielvereinbarungen, die eine Grundlage für die Beurteilung geben könnten, sind mit den Führungskräften bisher nicht durchgängig und systematisch abgeschlossen worden. Das Konzept LEDi, dessen Einführung im Jahr 2007 vorgesehen ist, sieht eine stärker an individuellen Zielen und Ergebnissen orientierte Beurteilung vor.

²⁸⁶ Die Pilotierung wird durch eine BA-interne Evaluierung begleitet, deren Ergebnisse allerdings zum Abschluss der Erhebungen noch nicht vorlagen. Eine weitere Erprobung des Konzepts in einer Pilotagentur ist ab August 2006 geplant.

²⁸⁷ Vgl. Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 02/2006 vom 20.02.2006.

²⁸⁸ Die Beurteilung erfolgt anhand eines weitgehend standardisierten Beurteilungsbogens mit einem jeweils fünfstufigen Beurteilungsschema. Die beiden besten Beurteilungsstufen A (übertrifft die Anforderungen in besonderem Maße) und B (übertrifft die Anforderungen) sind die Voraussetzung für eine personelle Weiterentwicklung. Sie sollen jedoch nicht mehr als fünf bzw. fünfundzwanzig Prozent aller Beurteilungen ausmachen.

Mit Blick auf die Implementationsbedingungen thematisierten die personalpolitischen Akteure in der BA-Zentrale das Problem, dass für die Angestellten und Beamten mit jeweils unterschiedlichen dienstrechtlichen und tariflichen Grundlagen eine Personalpolitik formuliert werden muss, die einen einigermaßen einheitlichen Rahmen für beide Statusgruppen setzt. So sieht etwa das Alimentationsprinzip im Beamtenrecht eine eng an Leistung gebundene Aufstiegsentwicklung und Bezahlung nicht vor, was wiederum Hürden für die Entwicklung von Personalentwicklungskonzepten setzt, weil die Beamten in den Möglichkeiten der Personalentwicklung nicht benachteiligt werden dürfen. Eine weitere, restriktive Rahmenbedingung liegt aus Sicht der Praktikerinnen und Praktiker in der differenzierten Festlegung des Stellenplanes im Haushalt der BA, welcher von der Bundesregierung genehmigt wird.²⁸⁹ Mit dem Stellenplan ist nicht nur das Gesamtbudget für die Personalkosten, sondern auch die Zahl der Stellen in den einzelnen Vergütungsgruppen festgelegt. Durch diese Praxis werden einer Umsetzung von Personalentwicklungsmaßnahmen enge Grenzen gesetzt, weil nur die im vorhinein durch den Stellenplan bereits definierten Stellen auch real besetzt werden können.

Dennoch ist mit der Einführung der Personalentwicklungs- und Beurteilungsrichtlinien die Umsetzung des Personalentwicklungskonzeptes der BA ein wesentliches Stück vorangekommen, nachdem die Personalentwicklung im Umstellungsprozess der Jahre 2004 und 2005 gegenüber der Implementation der neuen Aufbau- und Ablauforganisation einen eher nachrangigen Stellenwert hatte (vgl. Bieber u.a. 2005). Das Instrument PEB-RL führt das Mitarbeitergespräch und die Leistungsbewertung zusammen und stellt einen im Vergleich zur früheren Regelbeurteilung (alle vier Jahre) aktuellen Bewertungszeitraum her. Hier kann nun eine durchgehende, systematische Personalentwicklung anknüpfen. Mit der Potenzialanalyse und der Abschätzung von künftigen Entwicklungsmöglichkeiten wird eine Möglichkeit für eine Berufs- und Karriereentwicklung geschaffen, die über die vormaligen engen Pfade in und zwischen den Laufbahngruppen des öffentlichen Dienstrechts in einem qualitativ neuen Maße hinausgeht. Die zukünftige Praxis wird zeigen, inwieweit dieses Instrument Akzeptanz bei den Beschäftigten der BA findet und zur Motivation und Arbeitszufriedenheit beiträgt.

Ansätze zu einer leistungsorientierten Bezahlung

Im Jahr 2005 ist von der BA ein Versuch unternommen worden, bereits vorbehaltlich einer tariflichen Regelung leistungsorientierte Bezahlungsbestandteile einzuführen.²⁹⁰ Auf der Grundlage des § 391 SGB III wurde eine Leistungszulage für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingeführt, die „unmittelbar“ mit dem Vermittlungsgeschäft befasst sind. Dieser Personenkreis umfasst die Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte aus den Teams Vermittlung, U 25, Reha, Hochschulteam, die Teamleiter/innen dieser Teams sowie die Fachlichen Leiter Arbeitgebermanagement. Die Höhe der Leistungszulage umfasste 80 % des Unterschiedsbeitrages des Endgrundgehaltes zur nächst höheren Besoldungsgruppe bzw. Tätigkeitsebene. Die Zulage wurde kumuliert für sechs Monate ausgezahlt, so dass in der Praxis Beträge zwischen ca. 1500 und 1900 Euro für Beamtinnen und Beamte und zwischen rund 1800 und 3000 Euro für Angestellte ausgezahlt wurden. Die Zulage kam den Beschäftigten in den 25 „erfolgreichsten“ Agenturen, die nach einem Index für die Erreichung der geschäftspolitischen Ziele ausgewählt wurden, zugute. Aus Kostengründen wurde auf eine Erweiterung des Personenkreises verzichtet.

²⁸⁹ Die Aufstellung des BA-Haushaltes ist in § 71a SGB IV geregelt.

²⁹⁰ Vgl. Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 11/2005 vom 20.11.2005.

Die Einführung dieser Zulage ist bei den befragten Fach- und Führungskräften in den Agenturen auf ein durchweg negatives Echo gestoßen. Ihre Kritik bezog sich zum einen auf die Auswahlkriterien der „erfolgreichen“ Agenturen, weil die Kriterien der Erreichung des Integrationszieles und der Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit nur sehr bedingt unmittelbar auf die Leistung der Beschäftigten bezogen werden könnten. Zum anderen ist die Eingrenzung der Begünstigten auf die Vermittlungs- und die zielgruppenorientierten Teams bei den Akteuren auf erhebliches Unverständnis gestoßen mit dem Argument, dass mit diesem Konzept der Leistungszulage der Beitrag der Eingangszone, des Service Centers und der Leistungsgewährung zum Gesamtergebnis nicht gewürdigt sei. Offensichtlich ist die mit dem § 391 SGB III geschaffene Möglichkeit für die Einführung einer „leistungsgerechten Bezahlung in der Vermittlung“ und die im Jahre 2005 gewählte Form der Umsetzung kaum ein sinnvolles Instrument, einen nachhaltigen Einstieg in eine leistungsorientierte Bezahlung bei der BA zu realisieren. Im Gegenteil, angesichts der umstrittenen Auswahlkriterien und des Ausschlusses breiter Personenkreise schien sie eine der Motivation und der Stärkung von Leistungsorientierung in der Belegschaft kontraproduktive Wirkung an den Tag gelegt zu haben.

9.1.2 Tarifierung der Tätigkeiten in der neuen Organisation

Im März 2006 hat der Vorstand der BA mit der Gewerkschaft Verdi und dem Deutschen Beamtenbund einen neuen Tarifvertrag für die in einem Arbeitsverhältnis stehenden BA-Beschäftigten abgeschlossen.²⁹¹ Basis des Regelwerkes sind die in den Jahren 2004 und 2005 entwickelten Tätigkeits- und Kompetenzprofile (TuK) für die Funktionen und Dienstposten in der neuen Organisation. Diese Profile definieren für rund 700 Einzeltätigkeiten die Kernaufgaben, die fachlichen Anforderungen und die geforderten Kompetenzen; sie dienen als Grundlage für die Personalentwicklung, Qualifizierung und für die Dienstpostenbewertung mit der entsprechenden Tarifierung. Mit dem Tarifvertrag wurde eine Übergangssituation beendet, in der eine Vielzahl von Beschäftigten in den umgestellten Agenturen neue Tätigkeiten übernommen hatte, ohne dass über die künftige Eingruppierung und die entsprechende Vergütung Klarheit bestand: Durch die neue Aufbauorganisation war in der BA ein erheblicher Tarifierungsdruck entstanden. Das individuelle Einkommensniveau der nach dem früheren Bundesangestellten-Tarifvertrag (BAT) bezahlten Beschäftigten wurde durch einen Überleitungs-Tarifvertrag gesichert.²⁹²

Mit dem Tarifwerk werden rund 50 Einzeltarifverträge aus dem Bereich der BA harmonisiert. Die Tätigkeiten in den Dienststellen der BA werden zu acht Tätigkeitsebenen zusammengefasst, denen gleichbewertete Tätigkeiten und eine entsprechende Vergütungsgruppe zugewiesen werden. Vorrangig für die Bewertung der Tätigkeiten waren die geforderten Kompetenzen und weniger die traditionelle Bewertung von Arbeitsvorgängen.

Im Zentrum des Tarifvertrages steht ein neues Entgeltsystem mit leistungsbezogenen Elementen:

²⁹¹ Tarifvertrag für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit (TV-BA) vom 28.3.2006. Mit der Unterzeichnung durch die Tarifparteien sind genau genommen vier Tarifverträge in Kraft getreten: Der Tarifvertrag für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der BA (TV-BA); der Tarifvertrag zur Überleitung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der BA in den TV-BA und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-BA); der Tarifvertrag zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Nachwuchskräfte der BA (TVN-BA) und der Tarifvertrag über den Rationalisierungsschutz für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der BA (TVRatio-BA).

²⁹² Vgl. BA: Bericht über das erste Quartal 2006, S. 20 ff.

- Die Basis bildet ein Festgehalt, welches nach Tätigkeitsebenen differenziert und – analog zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) – in Entwicklungsstufen nach Dienstjahren gestaffelt ist.
- Dieses Gehalt wird um eine Funktionsstufe ergänzt, welche eine Zulage für die Übernahme bestimmter Aufgaben und Tätigkeiten darstellt. Sie ist ein fester Betrag, welcher als Funktionsstufe 1 oder, in doppelter Höhe, als Funktionsstufe 2 gezahlt wird. Der Betrag differenziert erheblich nach der jeweiligen Tätigkeitsebene. Die Funktionsstufe ist reversibel, d. h., bei Wegfall der Aufgabe oder bei der Zuweisung einer neuen Tätigkeit kann die Funktionsstufe sich verändern oder entfallen. Eine Umsetzung innerhalb derselben Festgehaltsebene, welche allein im Direktionsrecht des Arbeitgebers liegt, kann durch die reversible Funktionsstufe im Einzelfall sowohl einen Zugewinn wie auch einen Verlust an Gehalt bedeuten.
- Darüber hinaus soll im Jahre 2007 eine Leistungszulage von bis zu 10 % des Festgehaltes eingeführt werden, die an die individuelle Leistung des einzelnen Beschäftigten gebunden ist. Die Tarifparteien haben sich darauf verständigt, bis zum 30. 4. 2007 ein Konzept für die Umsetzung dieser Komponente, insbesondere für die individuelle Leistungsbewertung, vorzulegen.

Flankiert werden diese Regelungen durch den im Tarifvertrag neu verankerten Rechtsanspruch auf ein Mitarbeitergespräch, welches rechtzeitig vor einer geplanten Umsetzung durchzuführen ist und in dessen Rahmen mit dem Betroffenen seine weiteren Personalentwicklungsperspektiven zu erörtern sind.

Die Beschäftigten in den Agenturen verteilen sich nach der neuen Tarifsystematik wie folgt auf die Tätigkeitsebenen:

Tabelle 9.1: Verteilung der Beschäftigten nach Tätigkeitsebenen

Tätigkeitsebene		Anzahl Planstellen*
AT	Obere Führungskräfte (VG einer Agentur, Führungskräfte in RD und Zentrale etc.)	328
I	Leitungs- und Steuerungsaufgaben (z. B. GO, GF in einer Agentur), Fachexperten (Ärzte, Psychologen) etc.	876
II	Leitungs- und Steuerungsaufgaben (Bereichsleiter, Geschäftsstellenleiter) etc.	1.218
III	Leitungs- und Steuerungsaufgaben (Teamleiter, Geschäftsstellenleiter), herausgehobene Funktionen etc.	5.917
IV	Fachkräfte (Vermittlung, Berater U25+Reha, Fallmanager, Sachbearbeiter etc.)	21.664
V	Fachassistenzebene (Telefonserviceberater im SC, Fachassistent in der Eingangszone etc.)	27.121
VI	Assistenzebene (Assistent im SC, Teamassistent in der AA, Sekretär/in der Geschäftsführung etc.)	5.029
VII	Ausführungsebene I (Kraftfahrer, Hausmeister, Pförtner etc.)	1.309
VIII	Ausführungsebene II (Postverteiler, Küchenhilfe, Reinigungskraft etc.)	606

iso / Ochs 2006

* Stand: 01.05.2006. Datenquelle: BA-Zentrale. Die Daten entstammen den Angaben der Agenturen zum Organisationsplan. Sie können nach Angaben von Experten in der Zentrale mit Unschärfen behaftet sein, weil die Datenqualität nur schwer zu prüfen ist.

Mit dem Tarifvertrag haben die Tarifparteien in der BA ein Regelwerk vorgelegt, das wesentlich stärker auf die Honorierung von Leistungsorientierung und auf die Durchlässigkeit zwi-

schen den Entwicklungsstufen abstellt als das Tarifwerk des öffentlichen Dienstes. Durch den Vertrag wird der Umbau der Zentrale und der Regionaldirektionen sowie die Flächeneinführung des Kundenzentrums in den Agenturen tarifpolitisch unterlegt. Erst mit der Durchlässigkeit der neuen Tätigkeitssystematik können die Instrumente der Personalentwicklung tatsächlich an Substanz gewinnen.

9.1.3 Qualifizierung über Bildungsinstitut und Fachhochschule der BA

Auch die Bildungsarbeit in der BA ist durch den organisatorischen Umbau, insbesondere durch die Einführung des Kundenzentrums vor enorme Herausforderungen gestellt. Zum einen galt es, die Arbeitsfähigkeit der Agentur durch die rechtzeitige und zielgenaue Qualifizierung der Beschäftigten für ihre Tätigkeiten in den neuen Strukturen und Prozessen zu gewährleisten. Zum anderen soll die Bildungsarbeit die Personalentwicklung dadurch unterstützen, dass sie die Beschäftigten auch für künftige, höherwertige Aufgaben qualifiziert. Zugleich soll sie „die Qualifizierungsprozesse adressatengerecht, effektiv und effizient gestalten“.²⁹³

Die Bildungsarbeit ist im Zuge der Reform institutionell und inhaltlich neu ausgerichtet worden. Zum 1. 7. 2004 wurde das Bildungsinstitut der BA (BA-BI) als interner Bildungsdienstleister in der Bundesagentur gegründet. Unter dem Dach des BA-BI sind die Führungsakademie in Lauf sowie die Bildungsstätten der Regionaldirektionen organisatorisch vereint. Das Bildungsinstitut entwickelt im Auftrag der Zentrale die Konzepte für Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Es stellt diese Konzepte den Dienststellen der BA zur Verfügung oder führt sie teilweise selbst in ihren Bildungszentren durch. Zudem bildet das Bildungsinstitut Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA als Trainer/innen für die Durchführung von Schulungen in den Agenturen aus. Nach Auskunft von Experten in der Zentrale hat das Bildungsinstitut selbst im Jahre 2005 mehr als 2.800 Maßnahmen mit rund 40.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt.

Die Bildungsangebote selbst sind in ihrer Dauer verkürzt und modularisiert sowie stärker in Richtung arbeitsplatznah durchzuführender Maßnahmen entwickelt worden. Mit diesem Maßnahmenzuschnitt soll zum einen auf die Masse und die große Varianz der Qualifizierungsbedarfe im Umbauprozess reagiert und andererseits in den Agenturen der Entzug von Personalressourcen für Qualifizierung klein gehalten werden. Im Kontext der Flächeneinführung des Kundenzentrums sind im Jahre 2005 für die Qualifizierung der Beschäftigten in der Eingangszone und im Service Center verschiedene Bildungsmodule bereit gestellt worden. Für das Jahr 2006 sehen die Experten in der Zentrale wesentliche Aufgaben der fachlichen Qualifizierung in der Begleitung der Flächeneinführung der Handlungsprogramme und der Einführung der IT-Anwendungen VerBIS und COLIBRI.

In den Dienststellen der BA ist der Qualifizierungsbedarf der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem Gespräch mit der Führungskraft zu ermitteln und zu dokumentieren. Die entsprechend notwendige Qualifizierung soll möglichst arbeitsplatznah in der Agentur erfolgen und nur dann extern durchgeführt werden, wenn der Bedarf dienststellen-intern nicht gedeckt werden kann. Für die praxis- und arbeitsplatznahe Qualifizierung werden systematisch BA-Beschäftigte als Trainerinnen und Trainer bzw. für die Weitergabe von Wissen zu neuen Verfahren als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren eingesetzt.²⁹⁴

²⁹³ Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 05/2005 vom 20.05.2005, Lfd. Nr. 20 – Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BA, S.1.

²⁹⁴ Vgl. Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 12/2005 vom 20.12.2005, Lfd. Nr. 14 – Einsatz von Mitarbeiter/innen als Trainer/innen.

Die BA hatte bereits im Jahr 2003 entschieden, keine Beschäftigten mehr in das Beamtenverhältnis zu übernehmen. Infolgedessen musste die akademische Qualifizierung im Beamtenverhältnis an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Mannheim aufgegeben werden. Für die Ausbildungswege in den gehobenen Dienst der BA sind letztmalig zum 1.9.2002 Studierende aufgenommen worden, die nach der Regelstudienzeit im Jahre 2005 die Ausbildung abgeschlossen haben.

Für die Weiterführung der akademischen Ausbildung von hochqualifizierten Fach- und Führungskräften hat die BA eine eigene Fachhochschule für Arbeitsmarktmanagement gegründet. An der Fachhochschule wird ab Herbst 2006 der Lehrbetrieb in zwei Studiengängen aufgenommen, die auf drei Jahre Studiendauer ausgelegt und mit Praktika in verschiedenen Dienststellen verknüpft sind: Der Studiengang „Arbeitsmarktmanagement“ ist auf Fach Tätigkeiten in den Kernbereichen der Agenturen ausgerichtet und bildet alternativ in den Schwerpunkten Vermittlung/Integration, Leistungsgewährung und Ressourcensteuerung aus. Im Studiengang „Beschäftigungsorientierte Beratung und Fallmanagement“ geht die frühere Ausbildung der Berufsberater auf, außerdem werden mit der Ausbildung im Fallmanagement die Qualifikationsbedarfe des SGB II-Bereiches aufgenommen. Beide Studiengänge führen zu einem Abschluss als Bachelor of Arts.

Die Konzeption der Fachhochschule sieht Kapazitäten von jährlich rund 300 Absolventinnen und Absolventen vor, zusätzlich sollen modulare Qualifizierungen für Beschäftigte der BA angeboten werden. Mit dieser Ausbildungskapazität soll ein Drittel des Fachkräftebedarfes der BA abgedeckt werden, ein weiteres Drittel über interne Personalentwicklung sowie über die Einstellung extern rekrutierter Kräfte. Das zum Zeitpunkt der Erhebungen noch laufende Akkreditierungsverfahren der Hochschule soll bis Juli 2006 abgeschlossen sein.

Mit der Öffnung der Fachhochschule und der Integration des gesamten Bereiches Qualifizierung unter dem organisatorischen Dach des Bildungsinstitutes folgt die BA den Grundvorstellungen, die von der „Hartz-Kommission“ formuliert worden sind (vgl. Kommission 2002, S. 185f.). Angesichts der komplexen Aufgaben an Beratung und Vermittlung in einem dauerhaft schwierigen Arbeitsmarkt erscheint der Erhalt und die Weiterentwicklung der Fachhochschul-Ausbildung sinnvoll, um die Personalressourcen an hochqualifizierten Fachkräften für die BA dauerhaft sicherzustellen.

9.2 Die BA-Reform aus Sicht der Beschäftigten – Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung 2006

Ergänzend zu den qualitativen Erhebungen in den Dienststellen der BA wurde im Rahmen des Evaluationsprojektes im Februar 2006 eine schriftliche Mitarbeiterbefragung durchgeführt. Die Mitarbeiterbefragung diente dem Ziel, die Erfahrungen und Einstellungen der Beschäftigten zum organisatorischen Umbau und zu den Veränderungen der Arbeitsprozesse im Kundenzentrum auf einer repräsentativen Datenbasis zu erheben. Die Befragung ergänzt die in Kapitel 7 ausgeführte Beschreibung der veränderten Prozesse und Arbeitsanforderungen in den einzelnen Einheiten des Kundenzentrums.

9.2.1 Empirisches Vorgehen

Grundgesamtheit der Befragung sind alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im operativen Kundenbereich ausgewählter Agenturen (Hauptstellen und Geschäftsstellen), d. h. die Fachkräfte und Teamleiter/innen im Kernbereich des Kundenzentrums: Team Empfang/Eingangszone, Team Arbeitsvermittlung, Team Arbeitnehmerleistung, Team U25, Team Akademische Berufe, Team Reha/SB und Team Arbeitgeber-/Trägerleistung.

Bei der Durchführung der Befragung war zu berücksichtigen, dass zahlreiche Agenturen durch die Einführung einzelner Reformelemente (Handlungsprogramme und VerBIS) belastet waren und ab März 2006 in einer ersten Welle von Agenturen die BA-interne Mitarbeiterbefragung „Meine Arbeitswelt“ durchgeführt wurde. Darauf hatte sich das Konzept dieser Befragung insofern einzustellen, als dass die Erhebungen auf eine überschaubare Anzahl von Agenturen zu konzentrieren war. Unter Datenschutzaspekten und unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz der Befragung schien es sinnvoll, die zu Befragenden nicht individuell zu ziehen, sondern den operativen Bereich jeweils einer ganzen Agentur in die Befragung einzubeziehen.

Die Stichprobenziehung erfolgte in einem zweistufigen Verfahren: Zunächst wurden 20 Agenturen nach einem zufallsbasierten Quotenstichprobenverfahren gezogen.²⁹⁵ In einem zweiten Schritt wurde eine Vollerhebung aller Beschäftigten in den operativen Bereichen durchgeführt. Die Ziehung der Agenturen erfolgte nach drei Quotenmerkmalen (vgl. Tabelle 9.2):

- Durch eine Clusterung der Strategietypen in drei Gruppen (Strategietyp I und II, Typ III sowie Typ IV und V) sollte das Arbeitsmarktumfeld für die Auswahl berücksichtigt werden.
- Ein weiteres Kriterium war die Einführung der neuen Vermittlungssystematik durch die Handlungsprogramme.
- Zudem sollte die Reformhistorie Beachtung finden, also ob die Agentur aus dem Organisationsmodell *Arbeitsamt 2000* oder aus der alten Spartenorganisation („4. Tranche“) in die Reform gestartet war.

²⁹⁵ Die Stichprobe wurde aus einer Gesamtheit von 170 Agenturen gezogen, weil in acht Agenturen (Köln, Hannover, Landau, Ludwigsburg, Schwandorf, Hanau, Altenburg, Neubrandenburg) aufgrund von parallel laufenden Befragungen durch die Innenrevision die Durchführung der Mitarbeiterbefragung nicht möglich war.

Tabelle 9.2: Verteilung der Agenturen nach Quotenmerkmalen

1. Arbeitsmarkt-typ (Strategietyp)	Ostdeutschland Arbeitsplatzdefizit (I)	Mittelstädte/ländlich	Günstige/gute Arbeitsmarktlage und hohe Dynamik (IV und V)
	Großstädte mit hoher Arbeitslosigkeit (II)	durchschn. Alo (III)	
	n= 6	8	
2. Systematik Vermittlung	Handlungsprogramme komplett eingeführt	Elemente HP (operativer Verbesserungsprozess)	
	n= 9	11	
3. Reformhistorie	<i>Arbeitsamt 2000</i>	Spartenorg. („4. Tranche“)	
	n= 16	4	

In den Agenturen wurden jeweils alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bis zur Ebene der Teamleiter im operativen Bereich der Hauptagentur wie auch in den Geschäftsstellen schriftlich befragt. Die Befragung ist vor Ort durch eine in den Agenturen benannte Vertrauensperson organisiert und vom 6.2.2006 bis zum 17.2.2006 durchgeführt worden. Die Fragebögen wurden in den Dienststellen über die Vertrauenspersonen selbst oder über die Teamleiter ausgegeben und konnten innerhalb der Zwei-Wochen-Frist im verschlossenen Umschlag in Urnen eingeworfen werden, die an einem den Mitarbeiter/innen allgemein zugänglichen Ort aufgestellt waren. Die verschlossenen Umschläge wurden an das *iso*-Institut zurückgeschickt und erst dort geöffnet und erfasst. Eine Kontrolle der Teilnahme wurde damit ausgeschlossen. Die Einhaltung der Bestimmungen zum Datenschutz wurden in einer Vereinbarung mit dem Datenschutzbeauftragten in der Zentrale der BA geregelt. Darin ist insbesondere festgeschrieben, dass eine Auswertung der Befragung auf der Ebene von Einzelagenturen nicht stattfindet. An die Beschäftigten in den operativen Bereichen der Untersuchungsagenturen wurden 3.559 Fragebögen ausgegeben, von denen 2.202 in den Rücklauf gekommen sind; das entspricht einer Rücklaufquote von 61,9 Prozent. Die Verteilung der befragten Personen nach Geschlecht und Funktionsbereich im Kundenzentrum stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 9.3: Samplestruktur*

	Gesamt**	Männlich***	Weiblich***
Team Eingangszone/Empfang	358	50	302
Team Arbeitsvermittlung	622	233	372
Team Arbeitnehmer-Leistung	369	123	243
Team U25	238	105	131
Team Akademische Berufe	33	15	17
Team Reha/SB	149	58	88
Team Arbeitgeber/Trägerleistung	224	73	150
Sonstige	63	22	40
Teamleiter/in	170	98	71

iso / ochs 2006

* Es handelt sich hier um eine Auszählung der eingegangenen Fragebögen. Alle folgenden Angaben sind hingegen gewichtet, so dass es zu Abweichungen zu den hier genannten „Kopfzahlen“ kommen kann.

** Fehlende zu N=2202 beruhen auf „keine Angabe“ bei der Frage nach der Organisationseinheit.

*** Fehlende zu N=2202 beruhen auf „keine Angabe“ bei der Frage nach Geschlecht.

Mit dem zweistufigen Vorgehen in der Stichprobenziehung musste sich die Untersuchung dem Problem der Herstellung von Repräsentativität stellen. Zwar verteilen sich die in die Stichprobe gezogenen Agenturen ähnlich über die Quotenmerkmale wie die Gesamtheit der Agenturen. Dies muss aber für die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund der sehr heterogenen Agenturgrößen nicht unbedingt gelten. Um repräsentative Aussagen er-

lauben zu können, musste der Datensatz einer Gewichtung unterzogen werden, in die anhand der Beschäftigtendaten die reale Verteilung aller BA-Beschäftigten in den operativen Bereichen über die Quotenmerkmale eingerechnet wurde.²⁹⁶

Der Fragebogen²⁹⁷ umfasst 41 standardisierte Fragen zur Einschätzung der Reformverfahren und der gegenwärtigen Arbeitssituation, zu den Elementen des Kundenzentrums, zu der Funktionalität der IT-Anwendungen sowie zur Neuorganisation der Vermittlung. Die Antworten konnten in einer fünfstufigen Bewertungsskala aufgetragen werden. Zudem bot eine offene Frage die Gelegenheit, Verbesserungsbedarfe für die weitere Reformumsetzung zu artikulieren. Die entsprechenden Antworten wurden in einem Kategorienschema erfasst, welches die Nennungen gruppiert. Zudem sind einige sozialstatistische Merkmale und der Einsatzbereich in der Agentur erfasst worden. Im Folgenden werden die wichtigsten Befragungsergebnisse vorgestellt²⁹⁸, welche die *subjektiven Einschätzungen* der Beschäftigten in punkto Arbeitssituation, zum Kundenzentrum, zum Vermittlungsprozess und zum Ablauf der Gesamtreform wiedergeben.

9.2.2 Arbeitssituation und Zusammenarbeit im neuen Kundenzentrum

Der organisatorische Umbau der BA trifft die Beschäftigten insbesondere in Form neuer Abläufe, Arbeitsprozesse, Organisationszugehörigkeiten und Teamkonstellationen. Insofern bezog sich ein ganzes Set von Fragen auf die Veränderungen der Arbeitsanforderungen, auf die Wahrnehmung von Arbeitsbelastungen sowie auf die Kooperationserfahrungen mit Kolleginnen und Kollegen sowie Vorgesetzten.

Was die Einschätzung der Arbeitssituation anbelangt, zeigt sich ein differenziertes Bild (vgl. Abbildung 9.1): Trotz der grundlegenden Umstellung der Organisation und vieler Arbeitsprozesse fühlen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA im großen und ganzen recht gut auf ihre Tätigkeiten vorbereitet, ebenso sind sie mit den Möglichkeiten zur selbstständigen Erledigung ihrer Arbeit zufrieden. Dieser Befund korrespondiert mit der Einschätzung der Beschäftigten, in der selbstständigen Ausübung ihrer Arbeit von den Vorgesetzten unterstützt zu werden. Deutlich positiv werden auch die Kooperation in den Teams sowie die Information durch die Führungskräfte bewertet. Auch hat die Bearbeitung der Kundenanliegen nach dem individuellen Bedarf aus der Mitarbeiterperspektive einen hohen Stellenwert.

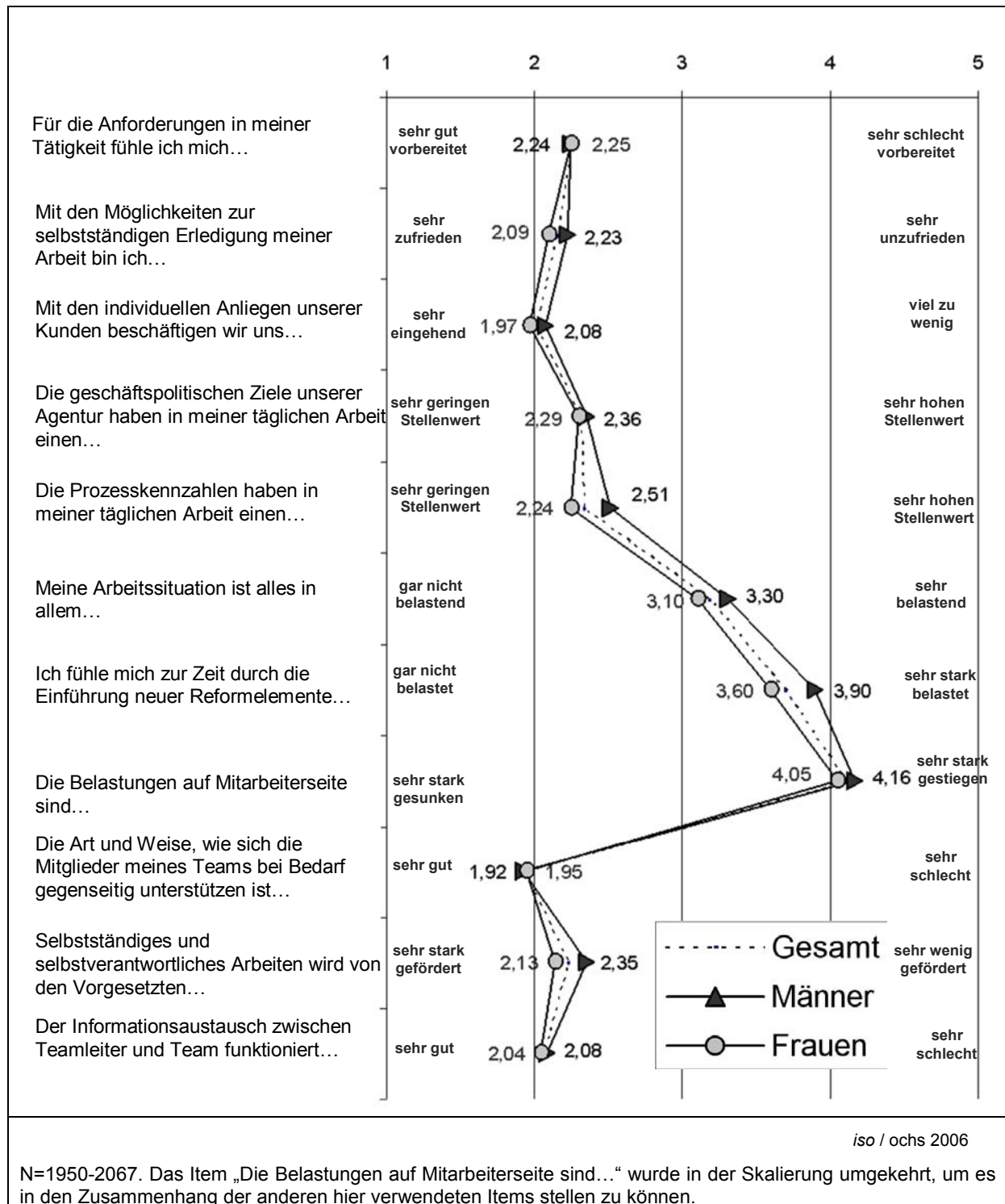
Für die Beschäftigten haben die Prozesskennzahlen im Arbeitsalltag einen gleichrangigen Stellenwert wie die geschäftspolitischen Ziele der Agentur. Dieses Ergebnis erstaunt angesichts der andernorts diskutierten Dominanz der Controllingdichte (vgl. Kapitel 5) kaum. Die Priorität zwischen den Leistungsstandards in den Prozessen und den eigentlichen Zielen im Steuerungssystem scheinen nicht eindeutig geklärt oder zumindest nicht klar kommuniziert. Das Ergebnis korrespondiert mit den vielfältigen Aussagen der Fachkräfte in den Interviews, in großem Maße „nur für die Zahlen“ des Controllings zu arbeiten.

²⁹⁶ Vgl. Übersicht der Verteilung der Quotenmerkmale und der Gewichtungsfaktoren im Anhang.

²⁹⁷ Vgl. Anhang.

²⁹⁸ Eine nach der Verteilung der Nennungen auf der Fünfer-Skala differenzierte Auszählung aller Antworten findet sich im Anhang.

Abbildung 9.1: Arbeitssituation und Zusammenarbeit

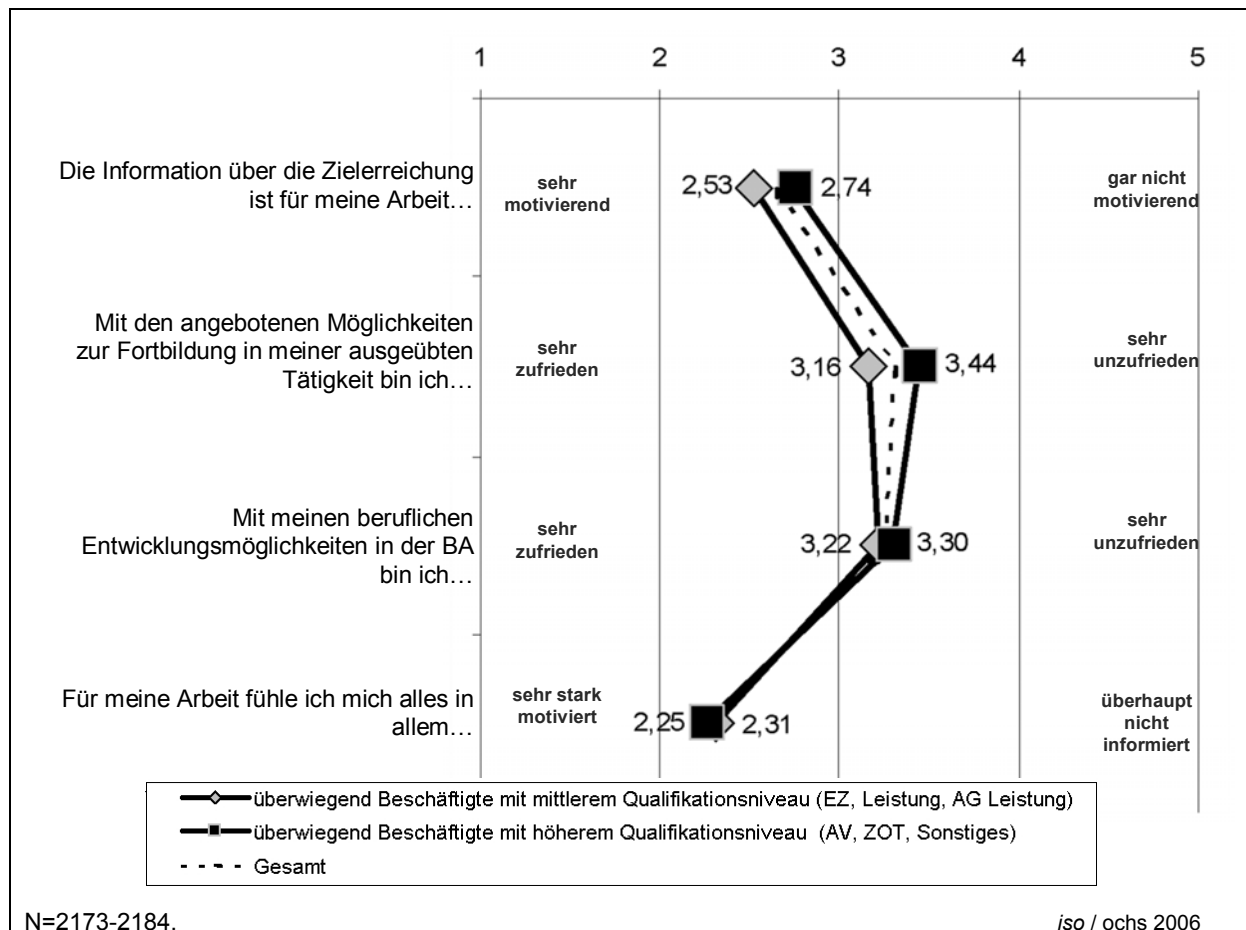


Die Beschäftigten der BA sehen sich in der gegenwärtigen Phase unter hohem Druck. Die Mittelwerte auf die Fragen nach der aktuellen Belastungssituation und ihrer Entwicklung signalisieren eine deutliche Zunahme der wahrgenommenen Belastung; Spitzenwerte erreichen dabei die durch die Einführung von Reformelementen wahrgenommenen Belastungsmomente. An dieser Stelle liegt die Vermutung nahe, dass diese Belastung besonders stark von denjenigen Beschäftigten reklamiert wird, die zum Zeitpunkt der Befragung von der Einführung neuer Reformelemente betroffen waren. In das Sample einbezogen waren 723

Beschäftigte aus sechs Agenturen mit einer laufenden VerBIS-Einführung sowie 407 Beschäftigte aus fünf Agenturen, in denen zum Befragungszeitpunkt die Handlungsprogramme eingeführt wurden. Ein Vergleich der Antworten dieser Gruppe mit denen der gesamten Stichprobe zeigt allerdings keine signifikanten Unterschiede in den Mittelwerten der Antworten. Das „gefühlte“ Belastungsniveau hat also nur bedingt mit den konkreten Erfahrungen der Beschäftigten in der Reformumsetzung zu tun.

Aus der Mitarbeitersicht steht den Spielräumen zur selbstständigen Aufgabenerledigung ein gewachsener Arbeitsdruck entgegen. Diese Ambivalenz zwischen „mehr Druck und mehr Freiheit“ ist ein in der Arbeitsforschung in den letzten Jahren vielfach diskutiertes Phänomen (vgl. z.B. Pongratz/Voß 1997; Glissmann/Peters 2001; Moldaschl/Voß 2002). Hier deutet sich an, dass die in der Steuerungskonzeption angelegte Orientierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Zielerreichung, auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit und die entsprechende eigenverantwortliche Beitragsleistung zu greifen beginnt.

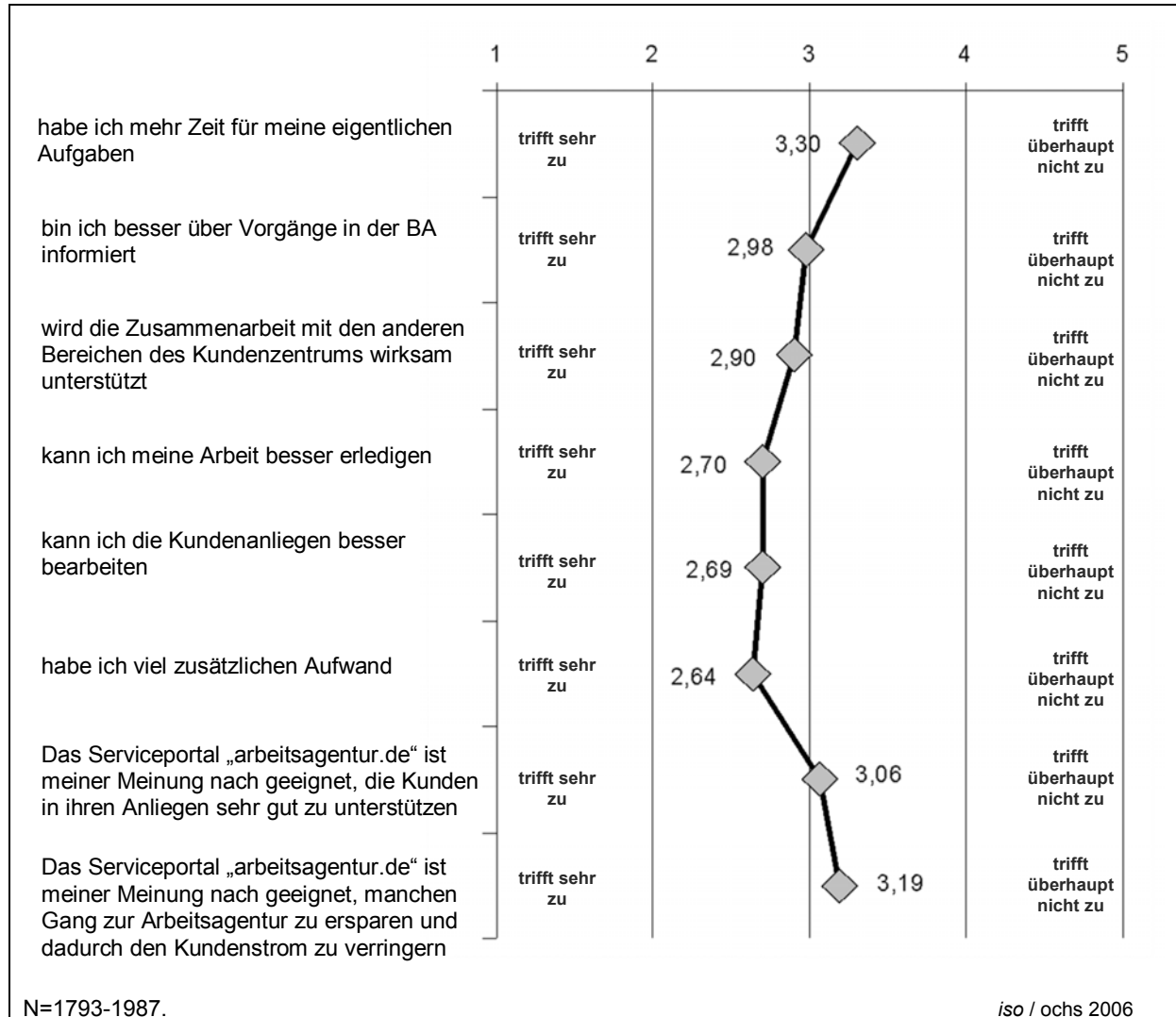
Abbildung 9.2: Motivation und Berufsperspektive



Die Befragten fühlen sich trotz der Arbeitsbelastung für ihre alltägliche Arbeit motiviert. Als nicht zufriedenstellend bewerten sie jedoch die Möglichkeiten zur Fortbildung und zur beruflichen Weiterentwicklung in der BA. Beide Aspekte wurden von gut 40 % der Befragten mit eher schlecht bzw. sehr schlecht eingeschätzt. Offensichtlich vermochte die Neuausrichtung der Bildungsarbeit bisher nicht zu überzeugen. Ebenfalls wird damit die Erwartung bestätigt, dass die Ansätze der Personalentwicklung im Erfahrungs- und Orientierungshorizont der Beschäftigten noch nicht angekommen sind.

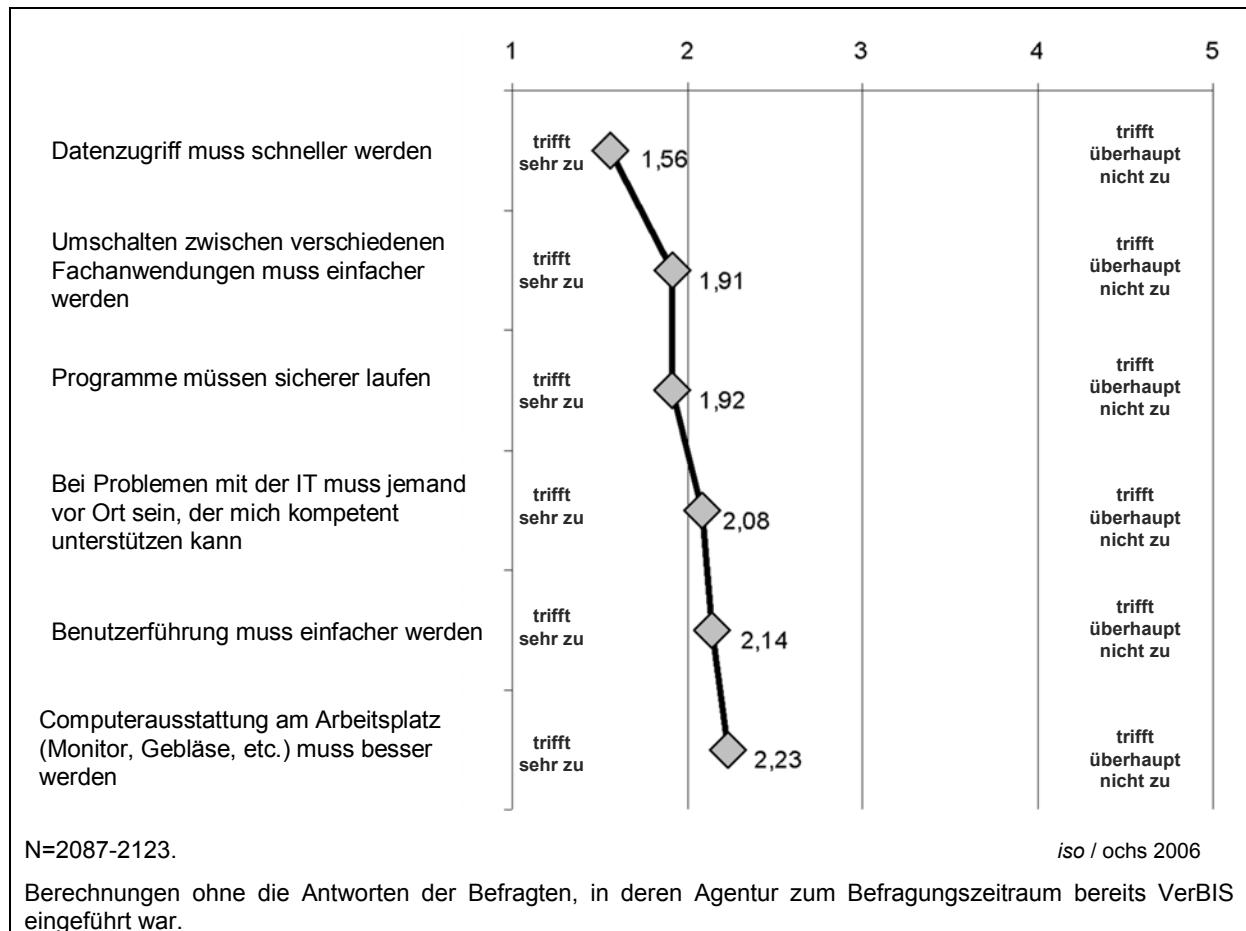
Im Arbeitsalltag nahezu aller Fachkräfte der BA spielt die Nutzung von IT-Systemen eine große Rolle (vgl. Kapitel 7). Zudem hat die BA in den letzten Jahren erheblich in ihre EDV und die Fachanwendungen investiert. Insofern ist die Frage von Relevanz, wie die Beschäftigten aus ihrer Praxis heraus die Funktionalität der Informationstechnik beurteilen.

Abbildung 9.3: Funktionalität der IT und Einschätzung des Internetauftritts



Die Einschätzungen zur Funktionalität der Computersysteme sind von Ambivalenz geprägt. Einerseits wird die Leistung der Fachanwendungen in der Unterstützung der Arbeitsprozesse und der Schnittstellen zwischen den Bereichen des Kundenzentrums durchaus gewürdigt. Man ist sich gewissermaßen bewusst, dass man „den Computer braucht“, dass also die Leistungsproduktion der BA und die Administration der Arbeitslosigkeit ohne eine leistungsfähige IT-Infrastruktur gar nicht denkbar sind. Andererseits wird der *durch* die Computeranwendung entstehende notwendige Aufwand hervorgehoben. Auf deutliche Skepsis stoßen zudem die Serviceangebote der BA im Internet: Weder die Anliegenbearbeitung für die Kunden noch die Entlastungsfunktion des Zugangs über das Internet für die Agenturen können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA richtig überzeugen.

Abbildung 9.4: Verbesserungsbedarf bei der IT



Es verwundert zunächst nicht, dass eine Frage nach dem Verbesserungsbedarf der IT akzentuierte Antworten provoziert – zu verbessern gibt es schließlich immer etwas. Die Antworten sind also weniger in ihren absoluten Punktwerten auf der Skala interessant, sondern vielmehr in der Relation bzw. Rangfolge zwischen den verschiedenen Nennungen. Dabei wird erkennbar, dass in der Hardware-Ausstattung der geringste Verbesserungsbedarf, deutlich stärker jedoch in der Betriebssicherheit der Programme, dem Umschalten zwischen den Fachanwendungen und insbesondere im Datenzugriff reklamiert wird. Veränderungen in punkto Integration der Anwendungen wird die neue Fachanwendung VerBIS bringen²⁹⁹ (vgl. Kapitel 7).

Kundenzentrum

Im neuen Geschäftssystem werden die Ansprüche der BA an Kundenorientierung und an effizienter Leistungsproduktion in Organisationspraxis umgesetzt. Mit Blick auf die operativen Bereiche des Kundenzentrums waren nicht nur die Einschätzungen der Beschäftigten zu den Arbeitsprozessen, sondern auch zu dessen praktischer Funktionalität und seinen Wirkungen für die Kunden von Interesse. Anhand von zwei Fragebatterien wurde nach einer Beurteilung der einzelnen Elemente und der Prozesstandards im Kundenzentrum gefragt.

²⁹⁹ Zum Zeitpunkt der Befragung waren bundesweit lediglich sechs Agenturen auf das Verfahren VerBIS umgestellt; im Sample hatten lediglich 26 der Befragten den Umstellungsprozess durchlaufen. Sie wurden bei den Auswertungen der Fragen zur IT-Infrastruktur außer Betracht gelassen.

Abbildung 9.5: Beurteilung von Elementen des Kundenzentrums

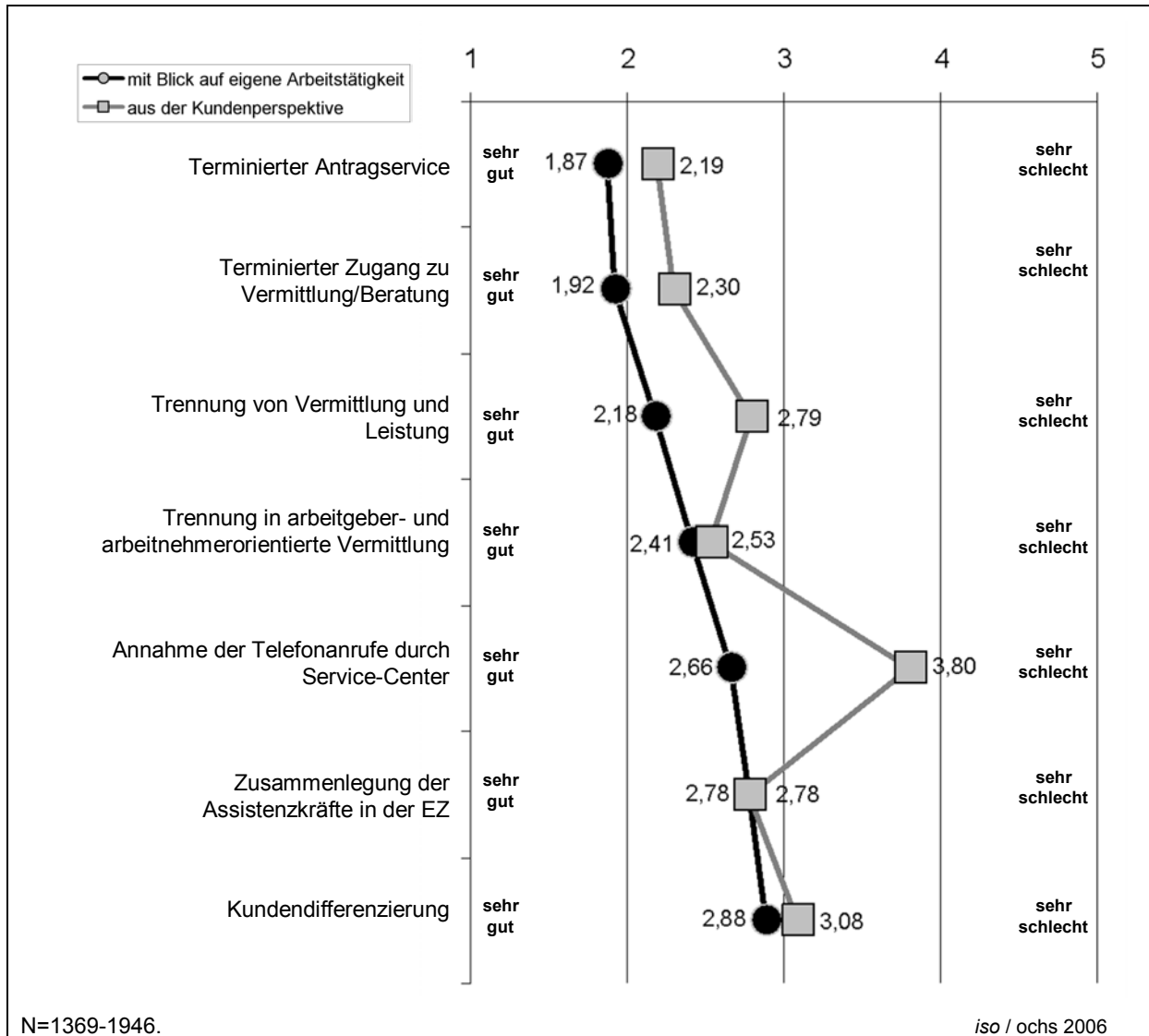
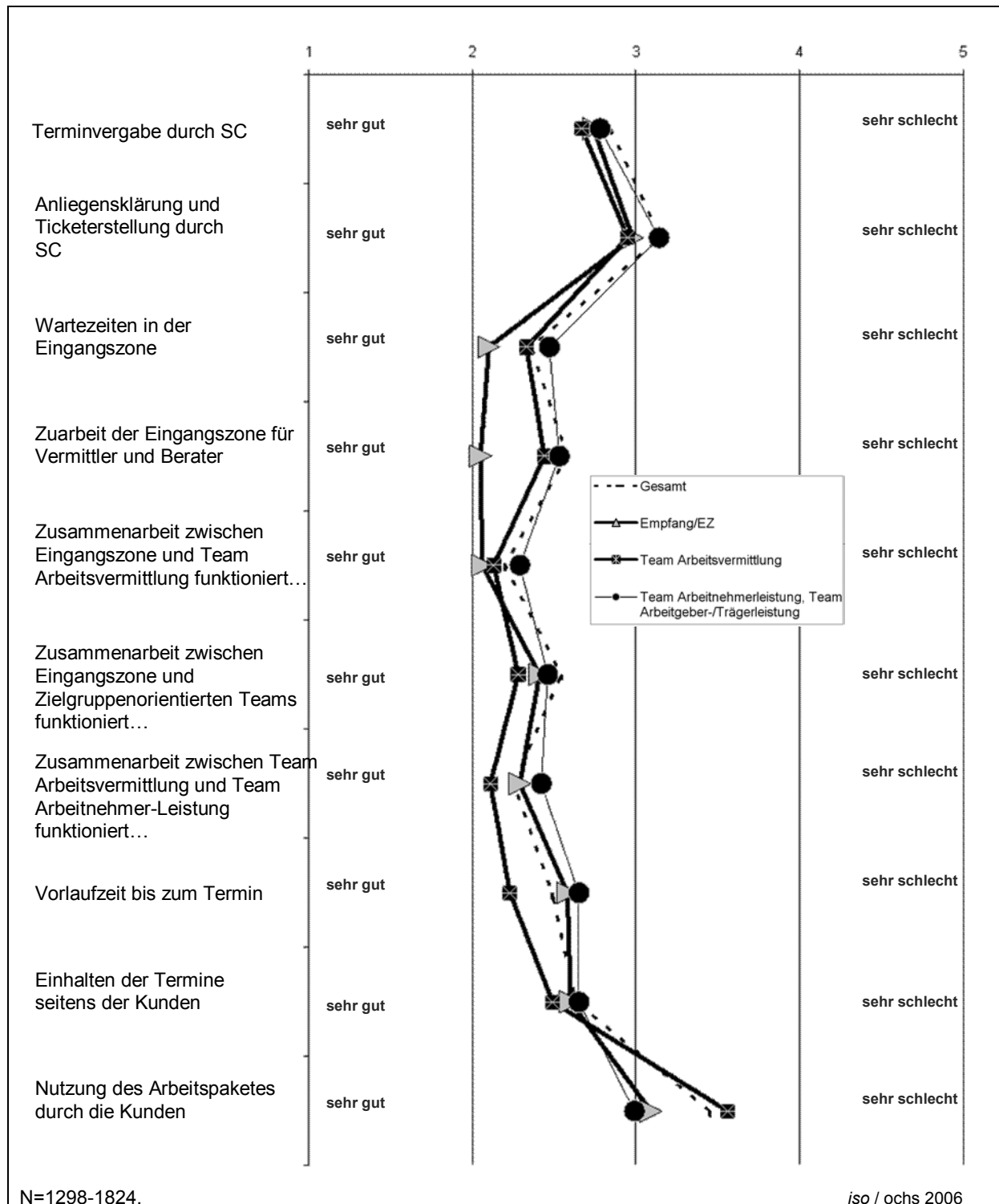


Abbildung 9.6: Funktionieren von Prozessen im neuen Geschäftssystem



Die konstitutiven Elemente des Kundenzentrums und ihr Funktionieren in der Praxis werden von den Beschäftigten sehr differenziert beurteilt. Positiv werden die Einrichtung des Arbeitgeberservice in der Vermittlung und die Trennung von Vermittlung und Leistung bewertet. Die Terminierung der Vermittlungsberatungsgespräche sowie der terminierte Antragservice werden als die größten Verbesserungen des neuen Geschäftssystems gesehen – sowohl für die Kunden als auch für die Arbeitsprozesse im Kundenzentrum. Ebenfalls wird die Koopera-

tion zwischen den Funktionseinheiten grundsätzlich positiv bewertet. Allerdings differieren hier die Einschätzungen zwischen den einzelnen Bereichen: Die Beschäftigten in den Teams Eingangszone, Arbeitsvermittlung und Arbeitnehmer-Leistung beurteilen die Zusammenarbeit wesentlich besser als ihre Kolleginnen und Kollegen aus den zielgruppenorientierten Teams.

Dagegen sehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA die Kundendifferenzierung und stärker noch die Konzentration der Telefonie im Service Center außerordentlich kritisch. Analog sind die Ergebnisse zur Einschätzung der Prozesse im Kundenzentrum: Die Funktionsfähigkeit des Service Centers erhält auch hier in punkto Anliegenklärung und Ticketerstellung, aber auch mit Blick auf die Terminvergabe schlechte Noten. Auf den ersten Blick mag dies angesichts der strengen Prozessvorgaben im Service Center verwundern. Möglicherweise liegt aber genau darin ein Schlüssel: Im permanenten Spannungsverhältnis von Erreichbarkeits- und Fallabschlussanforderungen leidet die Qualität der Bearbeitung; das Erreichen der Vorgaben geschieht um den Preis der Nacharbeit in den Facheinheiten Vermittlung und der Leistungsgewährung (vgl. Kapitel 6). An anderen Punkten wird die Stabilität der Prozesse im Kundenzentrum deutlich besser beurteilt: Die Vorlaufzeiten zum Termin wie auch die Wartezeiten in der Eingangszone erfahren positive Einschätzungen – letzteres Ergebnis unterstützt die Annahme, dass die Bilder von überfüllten Eingangszonen wohl Anlaufschwierigkeiten im Umstellungsprozess oder aber den Verhältnissen in Dienststellen mit besonders hohem Kundenaufkommen geschuldet sind.

Die Befragten beurteilen das Kundenzentrum mit Blick auf die eigenen Arbeitserfahrungen deutlich besser als in seiner Wirkung auf die Kunden. Das Geschäftssystem und das Zusammenspiel seiner Einheiten scheinen aus der Wahrnehmung der Beschäftigten heraus relativ gut zu funktionieren. Als ein Gewinn für die Kunden der BA sehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit v. a. die Terminierung in der Vermittlung und im Antragservice.

Die Trennung von Vermittlung und Leistung war eine der gravierenden organisatorischen Veränderungen im Vergleich zu den integrierten Teams im Modell *Arbeitsamt 2000*. Die Beschäftigten im *Arbeitsamt 2000* waren häufig über mehrere Jahre in enger Verzahnung zwischen Vermittlung und Leistung einerseits sowie zwischen Fachkräften und Assistenzkräften andererseits tätig. Wie sehen sie heute im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen aus der Spartenorganisation die funktionale Differenzierung?

Zunächst einmal ist das Ergebnis bemerkenswert, dass mit Blick auf die Reformhistorie die funktionale Differenzierung in beiden Gruppen grundsätzlich positiv eingeschätzt wird. Dennoch werden graduelle Unterschiede erkennbar: Die Beschäftigten in der Eingangszone und in der Vermittlung der Agenturen mit ehemaliger Spartenorganisation bewerteten die Trennung von Vermittlung und Leistung deutlich besser als ihre Kolleginnen und Kollegen mit *Arbeitsamt 2000*-Erfahrung. Bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Leistungsabteilungen war die Unterstützung dieser Trennung hingegen in den ehemaligen *Arbeitsamt 2000*-Ämtern leicht höher – der Befund, dass die Fachkräfte der Leistungsgewährung mit einer nun wiedergewonnenen eigenen Organisationseinheit deutlich zufriedener sind als in den integrierten Teams der alten Organisation, hat entsprechend kongruente Ergebnisse aus den qualitativen Interviews (vgl. Kapitel 6).

Tabelle 9.4: Funktionale Differenzierung im Kundenzentrum

Mittelwerte (1=sehr schlecht; 5=sehr gut)		
Trennung von Vermittlung und Leistung (mit Blick auf Arbeitssituation)	Empfang/Eingangszone: Beschäftigte aus AA 2000	3,51
	Empfang/Eingangszone: Beschäftigte aus Spartenorganisation	3,95
	Arbeitsvermittlung: Beschäftigte aus AA 2000	3,90
	Arbeitsvermittlung: Beschäftigte aus Spartenorganisation	4,26
	Leistung: Beschäftigte aus AA 2000	3,86
	Leistung: Beschäftigte aus Spartenorganisation	3,72
Zusammenlegung der Assistenzkräfte in der Eingangszone (mit Blick auf Arbeitssituation)	Empfang/Eingangszone Beschäftigte aus AA 2000	3,57
	Empfang/Eingangszone: Beschäftigte aus Spartenorganisation	3,50
	Arbeitsvermittlung: Beschäftigte aus AA 2000	3,48
	Arbeitsvermittlung: Beschäftigte aus Spartenorganisation	3,59
	Leistung AA 2000	3,40
	Leistung Spartenorganisation	3,33

N=208-573.

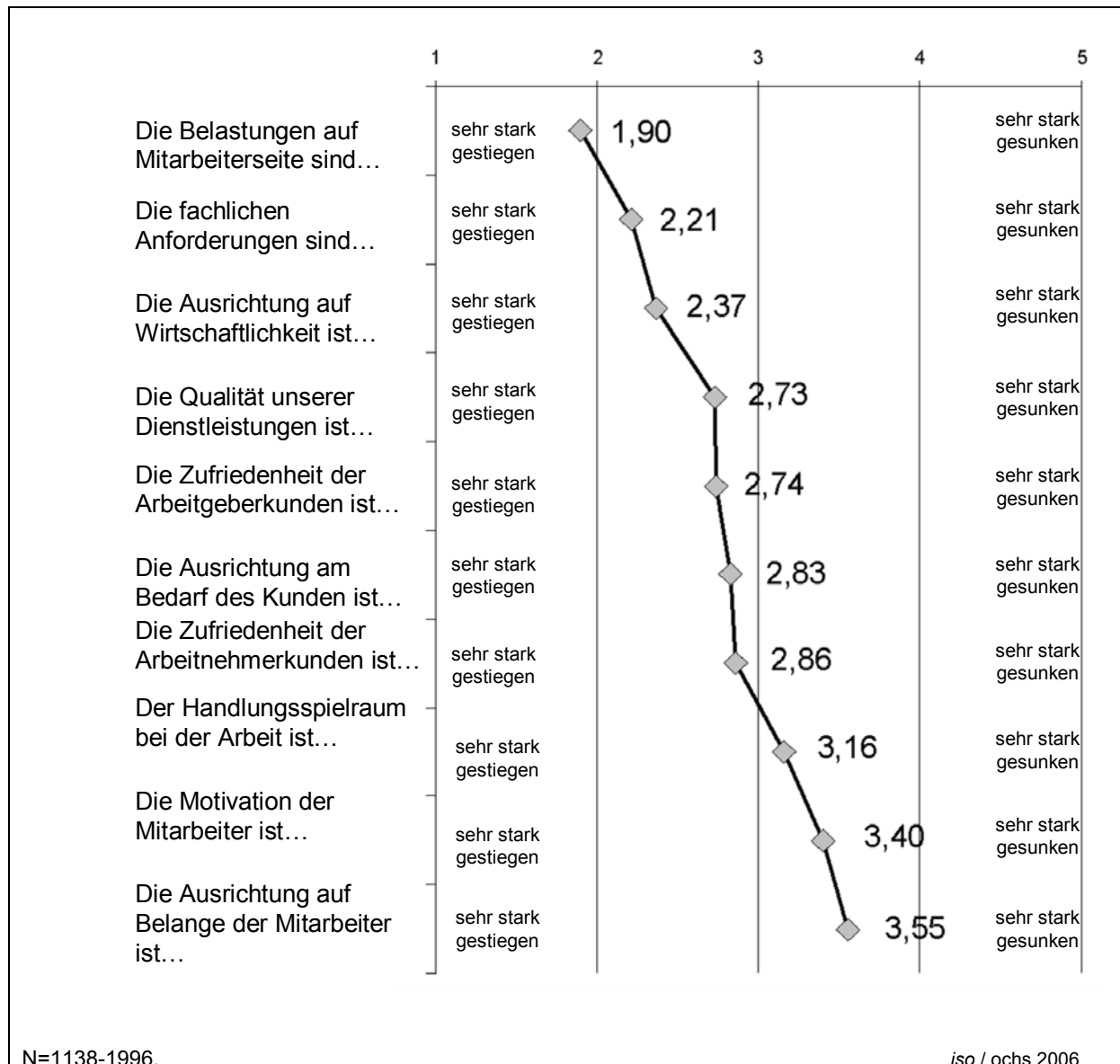
iso / ochs 2006

* Die hier diskutierten Daten dienen dem Vergleich zwischen den Beschäftigten in den beiden organisatorischen Vorgängermodellen. Sie weichen deutlich positiv vom Mittelwert der Stichprobe ab, was mit den hier nicht berücksichtigten, außerordentlich negativen Einschätzungen der Beschäftigten in den Teams U25 und Akademische Berufe zu tun hat (siehe unten).

In einer weiteren Frage wurde um eine generelle Einschätzung der Arbeitsweise heute im Vergleich zu früher gebeten (vgl. Abbildung 9.7).

Im Unterschied zu den vorangegangenen Einschätzungen der Einzelelemente des Kundenzentrums und ihrer Funktionalität, in denen nach den individuellen Erfahrungen gefragt wurde, ist hier ein „gefühlter“ Gesamteindruck zur Entwicklung der Arbeit in der BA abgefragt worden. Die Ergebnisse decken sich teilweise mit den bereits geschilderten, etwa was die Zunahme der Anforderungen und Belastungen der Arbeit angeht, andererseits wird die Entwicklung der Motivation und die Ausrichtung auf die Belange der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutlich kritischer gesehen als in den Fragebereichen, die sich relativ konkret mit dem Arbeitsprozess beschäftigen. Die Entwicklung der Kundenorientierung und der Dienstleistungsqualität wird im Gesamteindruck ebenfalls nur sehr verhalten positiv eingeschätzt. Abgesehen von einer grundsätzlich denkbaren Tendenz, die „früheren“ Verhältnisse in der alten BA-Welt zu verklären, deutet sich in diesen Ergebnissen ein grundsätzliches Problem mit der „emotionalen Seite“ der Reform und den Möglichkeiten der Reformaneignung an (siehe unten).

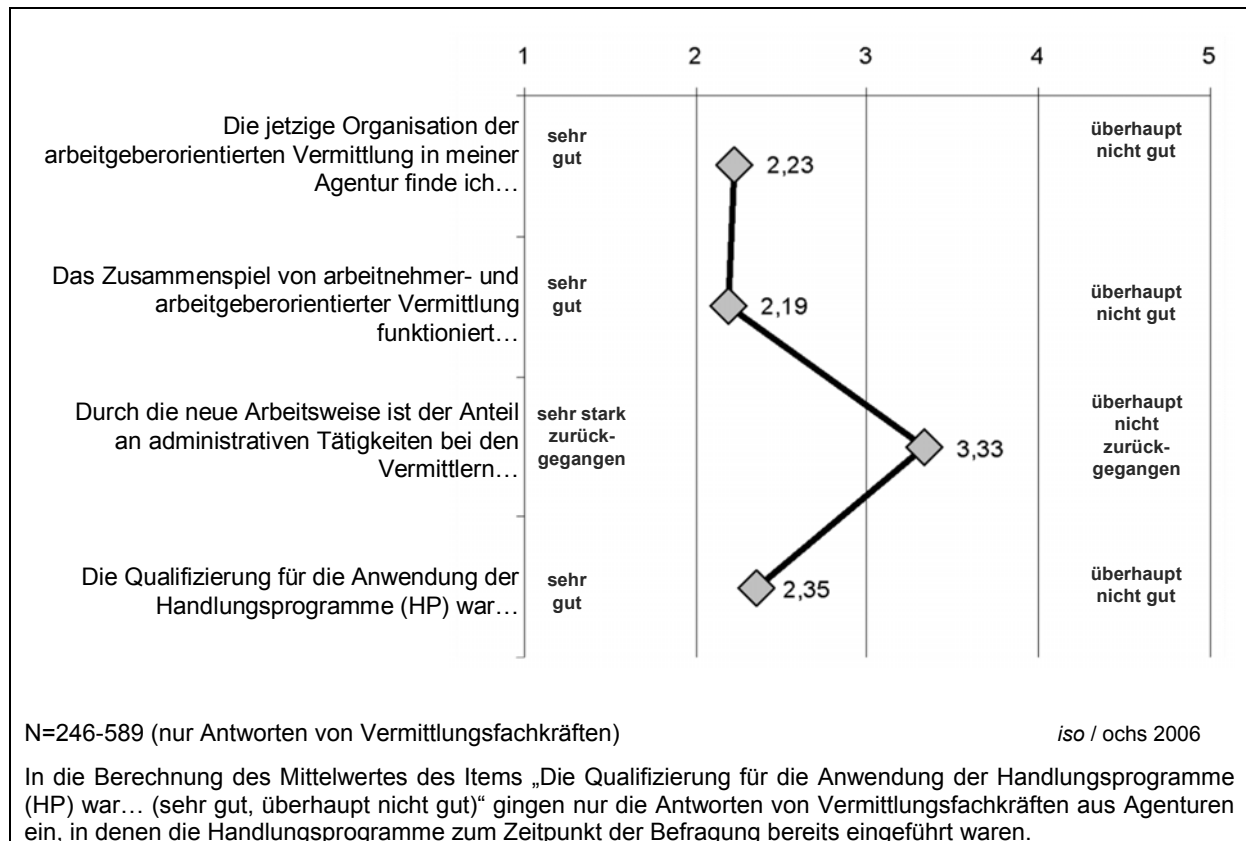
Abbildung 9.7: Vergleich der Arbeitsweise heute zu derjenigen vor Kundenzentrum



Vermittlungsprozess

Die Fokussierung auf die Vermittlung als das „Kerngeschäft“ der BA stand im Mittelpunkt der gegenwärtigen Reform. Von besonderem Interesse war daher die Frage, wie die Vermittlungsfachkräfte die Organisation der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlung und die Neustrukturierung des Vermittlungsprozesses durch die Handlungsprogramme einschätzen.

Abbildung 9.8: Organisation der Vermittlung



Die Neuorganisation der Vermittlung mit der Einrichtung eines Arbeitgeberservice sowie die Schnittstelle zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung bewerten die Vermittlungsfachkräfte durchaus positiv. Die in der Organisation und den Prozessen angestrebte Entlastung der Vermittlung von administrativen Tätigkeiten realisiert sich aus Sicht der befragten Vermittlerinnen und Vermittler nur sehr bedingt: Mehr als ein Fünftel dieser Personen gab an, diese Tätigkeiten seien überhaupt nicht zurückgegangen – möglicherweise sieht sich ein Teil von ihnen sogar von einer Zunahme administrativer Tätigkeiten betroffen. Dies allerdings stellt einen zentralen Anspruch des Kundenzentrums in Frage, nämlich die Arbeit der Vermittlungsfachkräfte auf den eigentlichen Vermittlungsprozess zu konzentrieren.

Der mit dem Kundenzentrum neu geschaffene Arbeitgeberservice genießt innerhalb und außerhalb der BA ein hohes Ansehen. Die Strukturierung der Arbeitsprozesse in den Arbeitgeber-Handlungsprogrammen wird allerdings nur teilweise positiv eingeschätzt. Als durchaus umsetzbare Aufgabe sehen die Arbeitgebervermittler die Intensivierung der Kontakte zu denjenigen Unternehmen, die als Zielkunden definiert worden sind. Gleiches gilt für die Handlungsvorgaben der Matchingstrategien. Demgegenüber scheint die Anforderung, Bewerber vor einem Vermittlungsvorschlag noch einmal zu kontaktieren, vielen als unpraktikabel. Zurückhaltend wird auch die Differenzierung der Arbeitgeber in Standard- und Zielkunden beurteilt.

Abbildung 9.9: Arbeitgeberorientierte Vermittlung

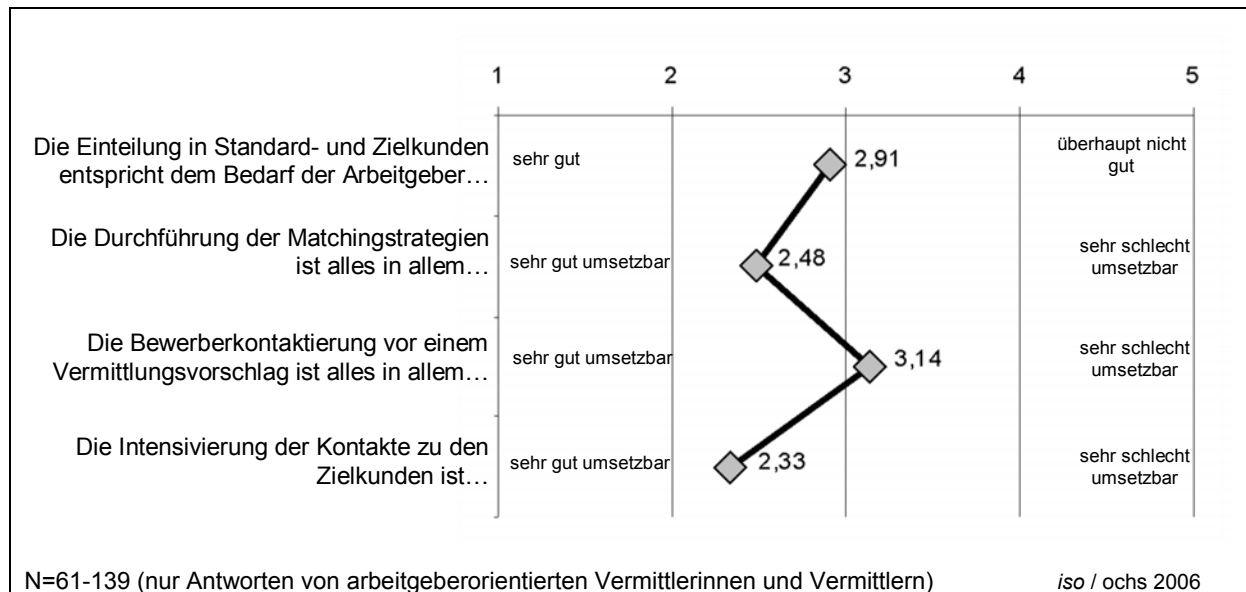
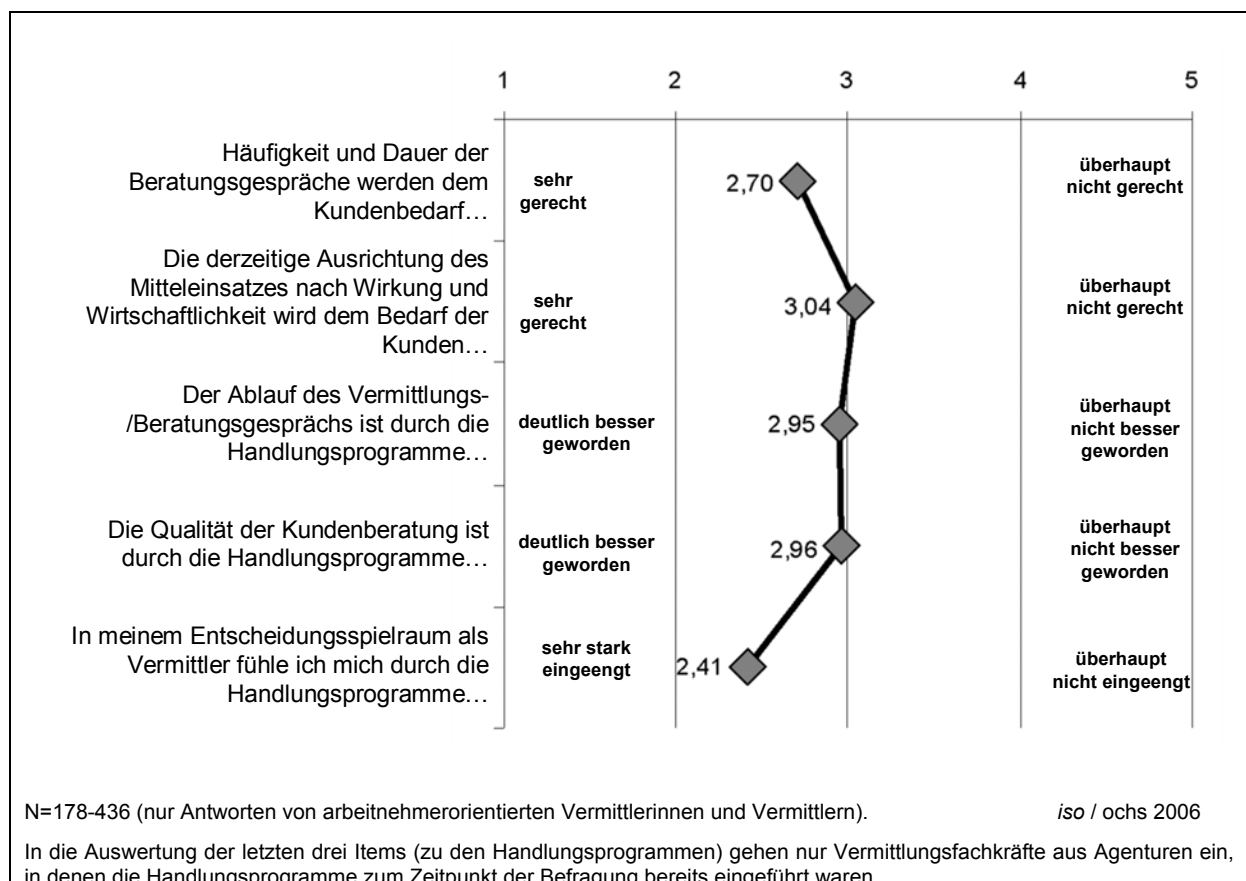


Abbildung 9.10: Arbeitnehmerorientierte Vermittlung



Die Handlungsprogramme sind ein zentrales, eng mit der Einführung des Kundenzentrums verbundenes Element der Reform. Sie scheinen jedoch die Vermittlungsfachkräfte nicht zu überzeugen, insbesondere in den Punkten Mitteleinsatz, Ablauf der Vermittlungsberatungs-

gespräche und Qualität der Kundenberatung. Deutlich fühlen sich die Fachkräfte durch die Handlungsprogramme in ihren Handlungsspielräumen im Vermittlungsprozess eingeengt.

Ein Vergleich der Antworten nach den Arbeitsmarktbedingungen zeigt, dass die Vermittlungsfachkräfte in den prosperierenden Regionen (Strategietyp IV und V) zu deutlich schlechteren Bewertungen der Handlungsprogramme kommen als ihre Kolleg/innen in den schwierigen Arbeitsmarktregionen (Strategietyp I und II). Möglicherweise sind die standardisierten Instrumente für Vermittlungsfachkräfte in den Regionen praxisgerechter, in denen ein großes Mengengeschäft mit einem hohem Anteil an Bestandskunden zu bewältigen ist.

Mit einer gewissen Plausibilität könnte angenommen werden, dass die in den letzten Jahren als Vermittler angesetzten Beschäftigten ohne die entsprechende Fachhochschulausbildung die Handlungsprogramme eher als sinnvolle Unterstützung des Vermittlungsgeschehens betrachten als die langjährig tätigen Vermittlungsfachkräfte. Eine solche These lässt sich durch die Ergebnisse der Befragung nicht stützen: Eine nach der Beschäftigungsdauer differenzierte Betrachtung zeigt keine signifikanten Differenzen in der Einschätzung der Handlungsprogramme zwischen den Vermittlerinnen und Vermittler mit kurzer oder langer Beschäftigungsdauer in der BA.

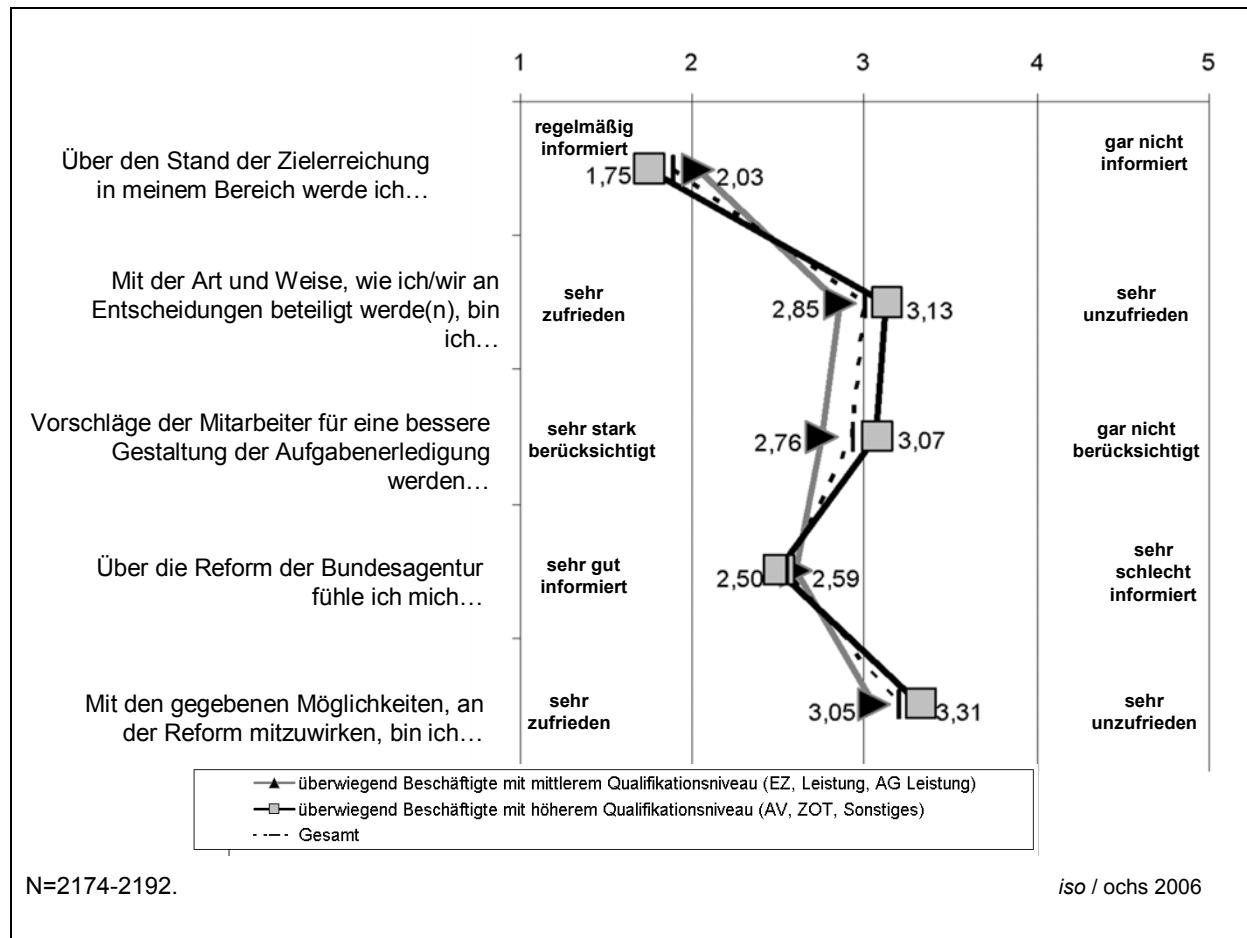
Transparenz und Partizipation

Der organisatorische Umbau der Bundesagentur brachte für die Beschäftigten die Anforderung, sich auf eine völlig neue Organisation einzustellen. Inwiefern sahen sie sich mit ihren Organisations- und Praxiserfahrungen als Beteiligte an der Reform? Inwiefern bestand aus der Wahrnehmung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Transparenz über die Ziele und die Schritte der Reform?

Die Ergebnisse zu den Fragen nach Transparenz und den Mitwirkungsmöglichkeiten zeigen ein deutliches Gefälle: Die Beschäftigten sehen sich über den Stand der Zielerreichung in ihrer Einheit außerordentlich gut und mit einigem Abstand dazu über die Reform der Bundesagentur noch ganz passabel informiert. In der Einschätzung der Beteiligungsmöglichkeiten an Entscheidungen liegt der Mittelwert genau auf der Skalenmitte, sie fällt aber deutlich gemischt aus: Knapp ein Drittel (30 Prozent) der Beschäftigten ist mit den Partizipationschancen eher oder sehr unzufrieden, während knapp über 36 Prozent eher oder sehr zufrieden sind. Eine besonders deutliche Diskrepanz zeigt die Betrachtung der Antworten nach den Funktionsgruppen im Kundenzentrum: Die Mittelwerte der U25 – Berater (3,50) sowie der Vermittlungsfachkräfte für akademische Berufe (3,73) weisen auf eine überdurchschnittliche Unzufriedenheit mit der Beteiligung an Entscheidungen in diesen Gruppen hin.

Auch die Möglichkeiten, aktiv an der Reform mitzuwirken, werden relativ kritisch beurteilt. Lediglich ein Viertel der Befragten (24,6 %) ist damit zufrieden oder sehr zufrieden, jedoch ein Drittel (33,6 %) ist unzufrieden bzw. sehr unzufrieden. Mehr als 40 % äußerten („teils/teils“) eine gemischte Einstellung zu den Beteiligungsmöglichkeiten.

Abbildung 9.11: Wahrnehmung von Partizipationschancen



Die oben angeführten Ergebnisse aus der Berufsberatung und der Akademikervermittlung werfen die Frage auf, ob die Erfahrungen mit Transparenz über die Entwicklung in der BA und mit der Partizipation nach Qualifikationsniveau der Beschäftigten differieren. Die traditionellen Laufbahngruppen sind im Jahre 2005 für die Angestellten der BA außer Kraft gesetzt worden, so dass das Qualifikationsniveau hier nur indirekt und mit einigen Unschärfen dadurch erfasst werden kann, dass nach den Teams mit überwiegend Beschäftigten des früheren mittleren Dienstes (Eingangszone, Arbeitnehmerleistung, Arbeitgeber-/Trägerleistung) und des gehobenen Dienstes (Vermittlung, U25, Zielgruppenorientierte Teams) unterschieden wird. Der Vergleich zwischen den nach Qualifikationsniveau geclusterten Teams zeigt, dass die in der Vermittlung und Beratung angesetzten Beschäftigten des früheren gehobenen Dienstes sich zwar besser informiert fühlen als ihre Kolleginnen und Kollegen aus dem vormaligen mittleren Dienst in der Leistungsgewährung und der Eingangszone. Zugleich sind die besser Qualifizierten aber wesentlich kritischer in der Einschätzung ihrer Partizipationschancen. Es deutet sich an, dass gerade in dieser Gruppe brachliegende Potenziale (und Ansprüche) zur Mitgestaltung des organisatorischen Umbaus bisher nicht genutzt wurden.

Grundsätzlich größere Zufriedenheit bei den weiblichen Beschäftigten

Der **Vergleich nach Geschlechtern** zeigt ein weitgehend durchgängiges, leicht überdurchschnittlich positives Antwortverhalten der Frauen. Eine nach Geschlechtern differierende

Betrachtung hat zu berücksichtigen, dass Frauen und Männer in den verschiedenen Bereichen des Kundenzentrums sehr ungleich vertreten sind.³⁰⁰ Während knapp 23 % der Frauen in Eingangszone und Empfang arbeiten, sind nur rund 7 % der Männer in diesem Funktionsbereich eingesetzt; mit anderen Worten: ca. 88 % der Beschäftigten in Eingangszone und Empfang sind weiblichen und nur etwa 13 % männlichen Geschlechts. Die Arbeitsvermittlung besteht zwar mehrheitlich aus Frauen (ca. 62 % zu 38 %), dennoch sind sie unterrepräsentiert: 35 % der Männer arbeiten in der Vermittlung, jedoch nur 28 % der Frauen. In der Leistungsgewährung sind beide Geschlechter gemäß ihrer Verteilung in der Gesamtbeschäftigtenzahl gleich vertreten - dort arbeiten jeweils rund 18 % der Männer wie der Frauen. Deutlich unterrepräsentiert sind Frauen in der U25-Beratung (dort arbeiten 15 % der Männer, aber nur 10 % der Frauen); nur leicht unterrepräsentiert oder repräsentativ vertreten sind Frauen in den Bereichen akademische Berufe, Reha sowie in der Arbeitgeber-/Trägerleistung.

Für die Betrachtung des Antwortverhaltens nach Geschlecht bedeutet dies, dass nicht bekannt ist, ob differierende Ergebnisse nicht auch auf ein unterschiedliches Antwortverhalten zwischen den Funktionsbereichen des Kundenzentrums zurückzuführen sind. Dies wurde dadurch überprüft, dass die Antworten von Frauen und Männern nach Funktionsbereichen differenziert analysiert werden.

Die Antworten zur Arbeitssituation werden von Frauen in der Regel leicht positiver beantwortet als von den männlichen Kollegen. Frauen fühlen sich insbesondere etwas weniger stark belastet („Meine Arbeitssituation ist alles in allem...“ und „Belastungen auf Mitarbeiterseite sind...“). In der Frage nach der Belastung durch die Einführung von Reformelementen sehen sich zwar beide Geschlechter stark belastet, Männer aber noch mal deutlich stärker als Frauen (Mittelwert von 3,9 zu 3,6). Es zeigt sich jedoch auch, dass z. B. die Beschäftigten der Eingangszone ebenfalls positivere Einschätzungen zu diesen Fragen abgaben. Um zu prüfen, ob die positivere Einschätzung der Belastung primär durch den Bereich oder das Geschlecht beeinflusst ist, wurden die Organisationseinheiten des Kundenzentrums in Gruppen gefasst, die eine überdurchschnittliche Belastung durch die Einführung von Reformelementen angeben (Arbeitsvermittlung, U25, akademische Berufe, Reha) und solche Bereiche, die eine unterdurchschnittliche Belastung angeben (Empfang/Eingangszone, Arbeitnehmerleistung, Arbeitgeber-/Trägerleistung und sonstige). Anschließend wurde innerhalb dieser Gruppen die angegebene Belastung nach Frauen und Männern analysiert.

Hierbei zeigt sich, dass Frauen tatsächlich tendenziell zu einer weniger negativen Einschätzung der Belastung kommen: Innerhalb der Funktionsbereiche, die eine weniger negative Einschätzung der Belastung durch die Einführung von Reformelementen angeben, geben Frauen noch mal eine positivere Einschätzung ab als Männer. Komplementär dazu gaben die Frauen in den Bereichen, die die Belastung durch die Einführung von Reformelementen besonders negativ beurteilen, weniger negative Antworten als ihre männlichen Kollegen. Dem entsprechen durchgängig (leicht) positivere Einschätzungen der weiblichen BA-Beschäftigten in punkto Motivation, Zufriedenheit mit den Möglichkeiten zur selbstständigen Arbeit und mit den Möglichkeiten der Fortbildung und der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten. Diese Differenzen legen sich über alle Fragebereiche. Sie sind allerdings nicht so stark ausgeprägt, dass daran spezifisch genderpolitische Interpretationsansätze anknüpfen könnten. Ein Interpretationsansatz könnte darauf hinauslaufen, dass die weiblichen Beschäf-

³⁰⁰ Weil entsprechend differenzierte Daten aus der BA nicht verfügbar waren, wurden die hier präsentierten Daten aus der gewichteten Stichprobe hochgerechnet. Sie müssen nicht exakt den Daten der Beschäftigtenstruktur entsprechen, bilden sie aber annähernd ab.

tigten überdurchschnittlich in den einfachen und mittleren Qualifikationsgruppen vertreten sind, deren Ansprüche an Beteiligung und Arbeitsautonomie in der Regel nicht so ausgeprägt formuliert werden wie bei den Hochqualifizierten.

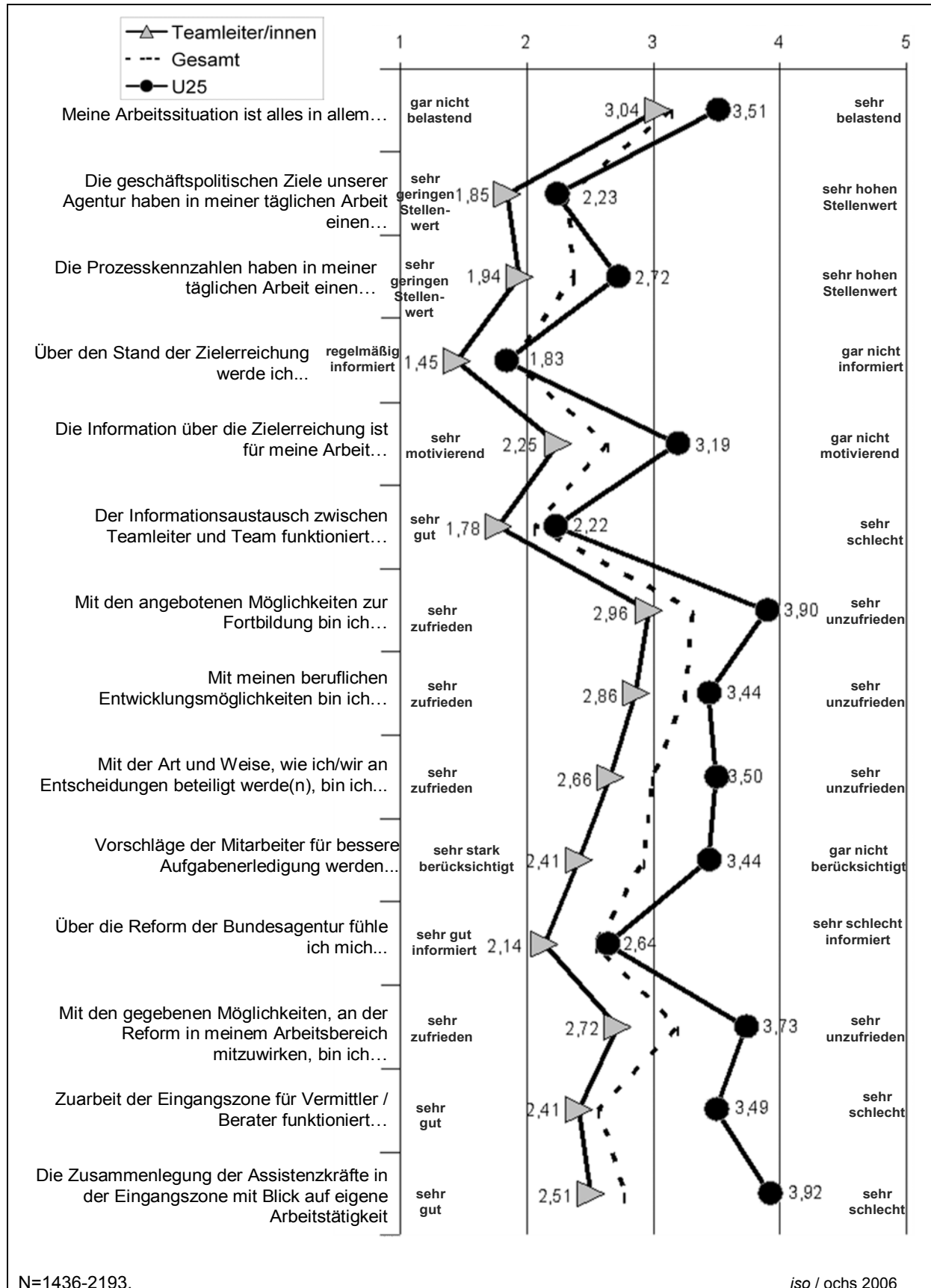
Gewinner und Verlierer der Reform?

In der Analyse der Ergebnisse nach Personengruppen sind Auffälligkeiten zu Tage getreten, die es näher zu betrachten gilt. Als polare Gruppen in den Grundeinschätzungen der Arbeitssituation, des Kundenzentrums und der Gesamtreform können die Teamleiter/innen auf der einen Seite und die U25-Beraterinnen und Berater auf der anderen Seite gelten. Die Funktion der **Teamleitung** mit einer überschaubaren Führungsspanne ist im Zuge des organisatorischen Umbaus neu geschaffen worden. Hier sind viele der früheren Arbeits- und Leistungsberater, die bereits eine Fachvorgesetztenrolle ausgeübt hatten, mit einer neu definierten Führungsverantwortung betraut worden. Die Teamleitungen haben in enger Interaktion zu ihren Teammitgliedern und in der Regel durch aktive Mitarbeit die operativen Prozesse in ihrem Bereich zu organisieren und sie sind andererseits für die Zielerreichung ihres Teams verantwortlich. Sie sind gleichermaßen Männer und Frauen „der Truppe“ wie auch Glieder und Repräsentanten des neuen Führungs- und Steuerungssystems. Für die Funktionsfähigkeit des neuen Geschäftssystems kommt ihnen eine zentrale Rolle zu. Im Sample sind 170 Teamleiterinnen und Teamleiter befragt worden.

Dagegen sind die Beraterinnen und Berater aus dem **Bereich U25**, darunter viele ehemalige Berufsberater/innen, offensichtlich diejenige Berufsgruppe in der Arbeitsagentur, an deren professionellen Bedarfen die Gestaltung der Organisation und der Prozesse im Kundenzentrum weitgehend vorbeigeht (vgl. Kapitel 7 und 8). An der Befragung haben insgesamt 238 U25-Berater/innen teilgenommen. Beiden Gruppen gemeinsam ist eine hohe Qualifikation und der Anspruch an hohe Fachlichkeit in der Führung bzw. im Beratungsprozess. Während den Teamleitungen in der Reformkonzeption und der Steuerungssystematik eine Schlüsselrolle zugeschrieben wird, kämpfen die U25-Beraterinnen und Berater mit ihrem spezifischen Beratungsansatz um ihre Rolle – bisher haben sie keinen systematischen Platz im neuen Geschäftssystem gefunden.

Im Folgenden werden anhand ausgewählter Fragen zur Arbeitssituation, zur Beteiligung und zum Kundenzentrum die Antworten dieser Gruppen im Kontrast zu denen aller Beschäftigten vorgestellt.

Abbildung 9.12: Ergebnisse zu den Gruppen der Teamleitungen und U25-Berater/innen



Die Kontrastanalyse über alle Fragebereiche hinweg zeigt überdurchschnittlich viele positive Antworten der Teamleiterinnen und Teamleiter. Nicht überraschend ist das Ergebnis, dass

für diese Führungskräfte die geschäftspolitischen Ziele, der Stand der Zielerreichung und die Prozesskennzahlen eine wesentlich größere Bedeutung im Arbeitsalltag haben als für die anderen Beschäftigten in den operativen Bereichen der Agenturen. Doch auch darüber hinaus zeigen sich die Teamleiterinnen und Teamleiter mit der Zusammenarbeit und den Entwicklungsmöglichkeiten in der neuen Organisation sowie mit dem Funktionieren des Kundenzentrums wesentlich zufriedener als der Durchschnitt der Beschäftigten. Die Antworten reflektieren möglicherweise den Werdegang und die Aufwertung der beruflichen Position der Teamleiter/innen. Sie repräsentieren die Position der „Gewinner“ in der neuen Organisation des Kundenzentrums.

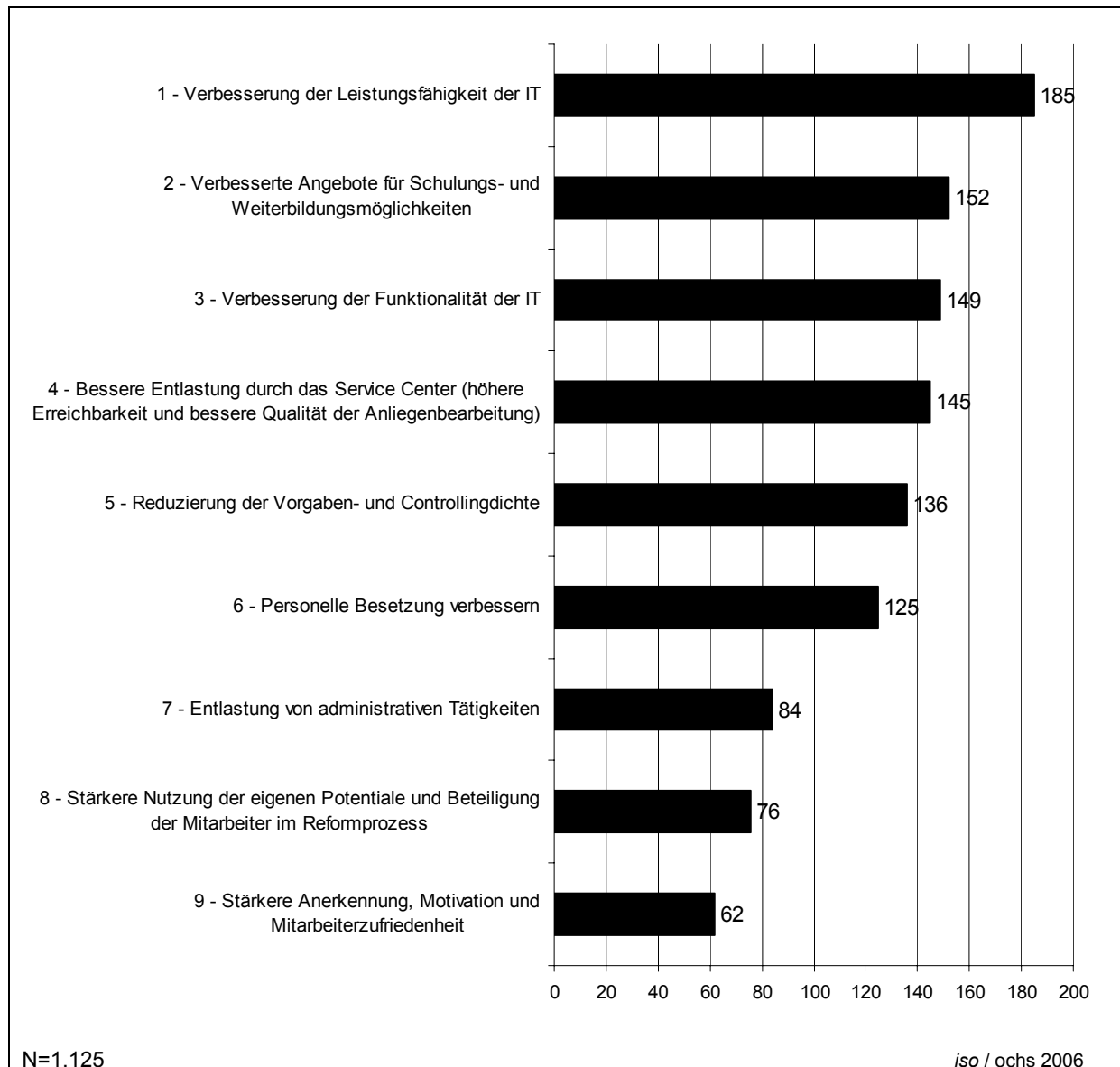
Der andere Pol wird durch die U25-Berater/innen vertreten. Sie geben in allen Fragebereichen deutlich negativere Einschätzungen als ihre Kolleginnen und Kollegen aus den anderen Bereichen des Kundenzentrums ab. Markant ist dies zum einen im Hinblick auf die Partizipationsmöglichkeiten. Zum anderen schneiden hinsichtlich der Systematik des Kundenzentrums die Beurteilungen zur Zusammenlegung der Assistenzkräfte in der Eingangszone und zur Zuarbeit durch die Eingangszone besonders schlecht ab. Die Schaffung dieses vorgeschalteten Bereiches und der Verlust des eigenen administrativen Unterbaus – welcher unter den befragten Vermittlungsfachkräften kaum auf Kritik gestoßen ist – wird von dieser Beschäftigtengruppe offenbar als Konterkarierung ihrer professionellen Tätigkeit gesehen.

Präferenzen für eine weitere Verbesserung der Reform

In einer offen formulierten Frage wurden die Beschäftigten um Vorschläge für Verbesserungs- und Veränderungsmöglichkeiten in der weiteren Reformumsetzung gebeten. Damit sollten zusätzlich zum standardisierten Frageset eigene Akzentsetzungen und bisher nicht abgefragte Reformervahrungen und Gestaltungsideen der Beschäftigten aufgenommen werden. Diese Frage wurde von 1.125 Personen beantwortet.³⁰¹

³⁰¹ Die schriftliche Beantwortung einer offenen Frage stellt deutlich höhere Anforderungen als das Ausfüllen eines standardisierten Fragenkataloges. Es war daher zu vermuten, dass sich v. a. höher qualifizierte Beschäftigte zu Wort melden oder diejenigen mit einem großen Mitteilungsbedürfnis, also z. B. mit der Reform besonders unzufriedene Gruppen. In der Tat zeigt sich, dass sich an der Beantwortung der offenen Fragen mit jeweils 71 bzw. 76 % die U25-Berater/innen und den Beratungs- und Vermittlungsfachkräften der Teams akademische Berufe überdurchschnittlich stark beteiligt haben – die Beteiligungsquote in den Beschäftigten der anderen Funktionsbereiche liegt bei 42 bis 55 Prozent.

Abbildung 9.13: Verbesserungsbedarfe für die weitere Reformumsetzung



Die Vorschläge der Beschäftigten zeigen, wie nicht anders zu erwarten war, eine breite Varianz. Sie reichen von sehr konkreten Vorschlägen zur Änderung ihres Arbeitsumfeldes bis hin zu eher abstrakten Forderungen z. B. an eine Verbesserung der Organisationskultur („die Mitarbeiter ernst nehmen“). Die Nennungen wurden nach ihren Aussageinhalten gruppiert und zu insgesamt 30 inhaltlichen Aussagen verdichtet. Diese Verbesserungsvorschläge richten sich v. a. auf das Kundenzentrum und seine inneren Schnittstellen, auf die Praxis von Personalpolitik und Personalentwicklung, auf die IT-Infrastruktur, auf die Gestaltung der Steuerung und des Controlling sowie auf die Dienstleistungsqualität und die Kundenbeziehungen. Der weitaus größte Anteil der Nennungen galt dabei konkreten Verbesserungsvorschlägen des Arbeitsumfeldes und der Arbeitsprozesse. Im Folgenden werden die in neun Aussagen verdichteten häufigsten Nennungen vorgestellt.

Die Verbesserung der IT-Infrastruktur hat einen offenbar herausragenden Stellenwert für die Beschäftigten. Dies betrifft, mit dem ersten Platz in der Rangfolge der Nennungen, die Frage der technischen Leistungsfähigkeit, etwa des Datenzugriffs oder der Reaktionsschnelligkeit

der einzelnen Fachanwendungen im alltäglichen Arbeitseinsatz. Ebenso sind in einer Reihe von Fällen bessere Hardware-Elemente (Rechner, Monitore, Drucker) eingefordert worden. Nahezu ebenso prominent wird in vielen Nennungen die Verbesserung der Funktionalität der IT-Anwendungen angesprochen, also ihre Einsatztauglichkeit hinsichtlich bestimmter funktionaler Anforderungen, ihre Benutzerfreundlichkeit oder die Übersichtlichkeit des Intranets der BA. Der ganz überwiegende Teil der Befragten verfügte zum Befragungszeitpunkt über keine Erfahrungen mit der neuen Fachanwendung VerBIS. Jedoch wurde unter dem Aspekt der Funktionalität in einer ganzen Reihe von Nennungen problematisiert, dass diese Fachanwendung für die Arbeitsprozesse der U25-Berater angepasst werden müsse (vgl. auch Kapitel 7).

Die Möglichkeiten zur Fort- und Weiterbildung sind bereits in den standardisiert erhobenen Fragen zur Berufssituation kritisch beurteilt worden. Dies findet seinen Niederschlag in der breit erhobenen Forderung nach einer Verbesserung der Fortbildungsmöglichkeiten. Dieses Ergebnis steht keinesfalls in direktem Widerspruch zu der bereits in Abschnitt 8.3 dargestellten Ausweitung der Schulungs- und Bildungsaktivitäten in der BA: Viele der Nennungen in diesem Bereich reklamierten eine Stärkung der „Fachlichkeit“ in den Schulungselementen. Die Schulungen sind in der Regel modularisiert und als kleinteilige Einheiten für die konkrete Anwendung von Programmelementen (z.B. Handlungsprogramme) oder von Fachanwendungen (Colibri, VerBIS) konzipiert und sie werden in der Regel in direkter Weise vermittelt. Die Forderungen nach einer Ausweitung der Fortbildungsmöglichkeiten sind nicht nur als eine Reklamation des quantitativen Angebotes, sondern auch als qualitative Anforderung zu verstehen, die Fort- und Weiterbildung als berufsfachliches Entwicklungs- und Professionalisierungsangebot anzulegen.

Die Systematik des Kundenzentrums ist, ebenfalls analog zu den standardisiert erhobenen Befunden, mit Blick auf die verbesserungswürdige Entlastungswirkung des Service Centers thematisiert worden. Zum einen sei die Erreichbarkeit des Service Centers zu verbessern, zum anderen die Qualität der Tickets und der Anliegenbearbeitung; viele der Befragten sahen die Notwendigkeit einer besseren Qualifizierung ihrer Kolleginnen und Kollegen im Service Center. Insofern gehen diese Ergebnisse kongruent zu den Befunden der qualitativen Erhebungen, die sich auf die Schnittstelle zwischen Service Center und nachgelagerten Organisationseinheiten im Kundenzentrum konzentrieren (vgl. Kap. 6). Die Problematik einer überdeterminierten Steuerung scheint in den an fünfter Stelle der Rangliste stehenden Forderungen nach einer Rücknahme der Vorgaben- und Controllingdichte, insbesondere der statistischen Dokumentation und der „Bürokratie“ auf. Damit korrespondierend wurde die Eindämmung der „E-Mail-Flut“ mit einer Überfrachtung an Informationen und dem häufig unklaren Charakter von darin enthaltenen Handlungsanweisungen gefordert. Die Entlastung von administrativen Tätigkeiten wurde nahezu ausschließlich von Vermittlungsfachkräften sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zielgruppenorientierten Teams vorgeschlagen. Dies steht in deutlichem Kontrast zum Anspruch des Kundenzentrums, die Vermittlung und Beratung von administrativen Aufgaben zu befreien und sollte zum Gegenstand einer weiteren Überprüfung der Arbeitsabläufe von Vermittlungs- und Beratungsfachkräften genommen werden.

In der Rangfolge weiter hinten, aber mit einer noch erkennbaren Häufung der Nennungen stehen die Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung am Reformprozess, insbesondere mit dem Duktus, dass die Reformarchitekten stärker „die Leute aus der Praxis“ mit ihren Erfahrungen hätten einbeziehen sollen. Die darin enthaltene Kritik richtet sich gegen eine Reformlogik des radikalen Bruchs mit der „alten BA-Welt“ sowie gegen die ausschließlich Top-Down vorgenommene Konzipierung und Umsetzung der Reformelemente. Damit ver-

knüpft stehen eine ganze Reihe von normativ geprägten Appellen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als wichtiges Potenzial und Ressource der BA anzuerkennen („Mitarbeiter als Menschen anerkennen“), bzw. der Motivation und Mitarbeiterzufriedenheit mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Dabei stand der emphatische Begriff und die Forderung nach „mehr Menschlichkeit gegenüber Kunden und Mitarbeiter“ im Mittelpunkt einer ganzen Reihe von Nennungen.

Vergleich zu den Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung 2000 – 2001

Die Bundesanstalt für Arbeit hat vom Herbst 2000 bis Herbst 2001 in 125 Arbeitsämtern eine breit angelegte schriftliche Mitarbeiter- und Führungskräftebefragung³⁰² durchgeführt, in die insgesamt mehr als 37.000 Beschäftigte einbezogen wurden. Es bietet sich an, mit den Ergebnissen dieser fünf Jahre später, nach dem grundlegenden Umbau der BA durchgeführten Untersuchung auf die damaligen Befunde Bezug zu nehmen. In einer Reihe von Fragen zur aktuellen Arbeits- und Berufssituation wurden Formulierungen übernommen bzw. die Formulierungen nur geringfügig an die aktuellen Verhältnisse in den Agenturen angepasst.

Der Vergleich dieser ausgewählten Ergebnisse aus den Mitarbeiterbefragungen 2000/2001 und 2006 zeigt eine Reihe von Konstanten in den Einschätzungen der Beschäftigten zu ihrer Arbeits- und Berufssituation, aber auch einige gravierende Veränderungen (vgl. Tabelle 9.5). Die Handlungsspielräume bei der Aufgabenbewältigung, die alltägliche Arbeitsmotivation, die Transparenz der Entwicklungen in der BA, aber auch der Bezug auf die Bedürfnisse der Kunden haben sowohl in der damaligen Reformphase *Arbeitsamt 2000* wie auch nach den Erfahrungen des aktuellen organisatorischen Umbaus mehr oder minder positive Bewertungen erfahren. Veränderte Einschätzungen springen in den Punkten Arbeitsanforderungen, den beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten sowie in der Beteiligungsfrage ins Auge. Bereits in dem Bericht zur Umfrage 2000/2001 wurde die Kritik der Mitarbeiter/innen an einer hohen Arbeitsbelastung, an fehlenden Mitgestaltungsmöglichkeiten und an den beruflichen Fortbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten thematisiert.³⁰³ Nach den Reform Erfahrungen der vergangenen drei Jahre haben sich diese negativen Einschätzungen im Jahr 2006 deutlich verschärft: Die Beschäftigten sehen sich offensichtlich wesentlich stärker belastet und nicht mehr so gut auf die Anforderungen ihrer Tätigkeit vorbereitet als fünf Jahre zuvor; gleichermaßen verschlechtert nehmen sie ihre Fortbildungs- und Entwicklungschancen wahr. Trotz des Anspruchs einer hohen Mitarbeiterbeteiligung im Reformprozess *Arbeitsamt 2000* fielen bereits in den Jahren 2000/2001 die Beurteilungen zu den Mitwirkungsmöglichkeiten eher kritisch aus. Der Mangel an Reformbeteiligung ist in der aktuellen Befragung nochmals und wesentlich deutlicher kritisiert worden.

³⁰² Die Mitarbeiterbefragung war mit einer Kundenbefragung kombiniert. Sie wurde mittels eines umfangreichen, 117 Fragen umfassenden Fragebogens durchgeführt. Vgl. BA (o.J.): Ergebnisreport: Mitarbeiterbefragung. Gesamtergebnisse der Startbefragung in 125 Arbeitsämtern.

³⁰³ Vgl. BA (o.J.): Ergebnisreport: Mitarbeiterbefragung. Gesamtergebnisse der Startbefragung in 125 Arbeitsämtern, S. 7f.

Tabelle 9.5: Vergleich zu den Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung 2000-2001

Frage 2001	Mittelwert	Frage 2006	Mittelwert*
A.3. Mit den fachlichen Anforderungen meiner Arbeit komme ich... (1=sehr gut zurecht; 6=sehr schlecht zurecht)	1,93	1. Für die Anforderungen in meiner Tätigkeit fühle ich mich... (1=sehr gut vorbereitet; 5=sehr schlecht vorbereitet)	2,21 (2,65)
A.2 Die Arbeitsbelastung in meinem Bereich bewältige ich in der Regel... (1=ohne große Mühe; 6=nur mit großer Mühe)	2,86	4. Meine Arbeitsbelastung ist alles in allem... (1=gar nicht belastend; 5=sehr belastend)	3,14 (3,77)
A.5 Mit dem Handlungsspielraum, den ich bei der Aufgabenbewältigung habe, bin ich... (1=sehr zufrieden; 6=sehr unzufrieden)	2,52	2. Mit den Möglichkeiten zur selbstständigen Aufgabenerledigung bin ich... (1=sehr zufrieden; 5=sehr unzufrieden)	2,13 (2,56)
A.10 Für meine täglichen Aufgaben fühle ich mich... (1=sehr motiviert; 6=überhaupt nicht motiviert)	2,4	19. Für meine Arbeit fühle ich mich alles in allem... (1=sehr stark motiviert; 5=überhaupt nicht motiviert)	2,28 (2,74)
B.3 Über die zukünftigen Entwicklungen in der BA fühle ich mich... (1=sehr gut informiert; 6=sehr schlecht informiert)	3,1	16. Über die Reform der Bundesagentur fühle ich mich... (1=sehr gut informiert; 5=sehr schlecht informiert)	2,54 (3,05)
B.4 Mit den gegebenen Möglichkeiten, an Weiterentwicklungen in meiner Dienststelle mitzuwirken, bin ich... (1=sehr zufrieden; 6=sehr unzufrieden)	3,3	17. Mit den gegebenen Möglichkeiten, an der Reform in meinem Arbeitsbereich mitzuwirken, bin ich... (1=sehr zufrieden; 5=sehr unzufrieden)	3,19 (3,83)
B.6 Mit meinen beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten in der Bundesanstalt für Arbeit bin ich... (1=sehr zufrieden; 6=sehr unzufrieden)	3,18	12. Mit meinen beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten in der BA bin ich... (1=sehr zufrieden; 5=sehr unzufrieden)	3,25 (3,90)
B.7 Mit den angebotenen Möglichkeiten zur Fortbildung in meiner ausgeübten Tätigkeit bin ich... (1=sehr zufrieden; 6=sehr unzufrieden)	3,23	11. Gleiche Formulierung; (1=sehr zufrieden; 5=sehr unzufrieden)	3,31 (3,97)
D.5 Selbstständiges und selbstverantwortliches Arbeiten wird vom Abschnitts-/Geschäftsstellenleiter... (1=sehr stark gefördert; 6=sehr wenig gefördert)	2,6	9. Selbstständiges Arbeiten wird von den Vorgesetzten... (1=sehr stark gefördert; 5=sehr wenig gefördert)	2,21 (2,65)
F.10 Mit den individuellen Problemen unserer Kunden beschäftigen wir uns... (1=sehr eingehend; 6=viel zu knapp)	2,43	13. Mit den individuellen Anliegen unserer Kunden beschäftigen wir uns... (1=sehr eingehend; 5=viel zu wenig)	1,98 (2,38)

iso / ochs 2006

* Um einer verbesserten Vergleichbarkeit willen sind die Werte von der Fünfer- auf eine Sechserkala hochgerechnet worden (Werte in Klammern). Die hochgerechneten Werte geben allenfalls Anhaltspunkte für veränderte Einschätzungen der Bewertungen, sind jedoch nur bedingt statistisch vergleichbar.

Zusammenfassend lassen sich einige markante Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung hervorheben:

- Mit Blick auf die Arbeitssituation steht einer als durchaus positiv wahrgenommenen Motivation und Kooperation mit Kolleg/innen und Vorgesetzten eine deutliche Belastungsproblematik gegenüber. Zudem sehen die Beschäftigten den hohen Anforderungen gegenüber keine adäquaten Fortbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten gegeben.
- Das neue Kundenzentrum ist in seinen wesentlichen konstituierenden Elementen akzeptiert; insbesondere die im Vergleich zum vorangegangenen Organisationsmodell *Arbeitsamt 2000* bedeutsame funktionale Trennung von Vermittlung und Leistung trifft auf eine relativ breite Akzeptanz. Die Terminierung in der Vermittlung und im Antragservice werden als bedeutender Fortschritt beurteilt, funktionale Schwächen hingegen werden der telefonischen Anliegenbearbeitung im Service Center attestiert.
- Die Trennung von arbeitnehmerorientierter Vermittlung und Arbeitgeberservice sowie die Schnittstelle zwischen beiden Bereichen erfahren von den Vermittlungsfachkräften selbst eine positive Bewertung. Dagegen scheinen sie von den Handlungsprogrammen wenig überzeugt: Nur bedingt an den Kundenbedürfnissen orientiert und die Handlungsspielräume der Vermittler/innen einengend, so hier das Ergebnis.
- Die Reform Erfahrungen veranlassen die Beschäftigten zu einer außerordentlich kritischen Bewertung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten, sowohl mit Blick auf die alltägliche Aufgabenerledigung wie auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Reformelemente.

9.3 Moderner Dienstleister ohne Dienst-Leister?

Das Feld der Personalpolitik war über die ersten drei Jahre des Reformprozesses durch die operativen Notwendigkeiten geprägt, den organisatorischen Umbau der Bundesagentur auf allen ihren Ebenen zu administrieren und die Tätigkeitsbeschreibungen für die rund 90.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agentur den vielfach veränderten und zahlreichen neuen Aufgaben anzupassen. Systematische Personalentwicklungskonzepte lagen bereits seit dem Jahre 2004 vor, ihre Implementation musste allerdings gegenüber der Umsetzung der neuen Infrastruktur und des Steuerungssystems zurückstehen. Mit vollendeter Flächeneinführung des Kundenzentrums in den Agenturen ist nun Bewegung in die personalpolitische Praxis gekommen: Im Frühjahr 2006 sind die tariflichen Grundlagen für die neu aufgestellte BA und für ein durchlässiges System der Personalentwicklung geschaffen worden. Die Personalentwicklung selbst wird mit der Einführung der Personalentwicklungs- und Beurteilungsrichtlinien (PEB-RL) ab Juli 2006 einen großen Schritt von der Konzeptrealität in die Praxis vollzogen haben.

Die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung verweisen auf Leerstellen, die durch die künftige Personalpolitik und eine neu justierte Reformpraxis noch zu füllen sind. Sie verweisen durchgehend auf ein Spannungsverhältnis zwischen

- einem gut entwickelten Bewusstsein der Beschäftigten, die fachlichen und operativen Anforderungen des Arbeitsalltags kompetent meistern zu können, und den aus ihrer Sicht schlechten, im Vergleich zum Zeitpunkt vor der Reform gar verschlechterten Möglichkeiten zur Fortbildung und beruflichen Entwicklung;

- sowie zwischen den als enorm hoch wahrgenommenen Belastungen durch die Reform und den als mangelhaft empfundenen Möglichkeiten, an eben dieser mitzuwirken.

Beide Aspekte verweisen auf eine kritische Entwicklung der Organisationskultur in der BA. Einerseits ist bisher nicht deutlich genug zu Tage getreten, wie die Organisation die Kompetenz und das Engagement der Beschäftigten in ihrer Produzentenrolle anerkennt. Die aktuell aufgesetzten Maßnahmen und Regelungen zur Personalentwicklung, die diese Lücke möglicherweise schließen könnten, sind noch nicht praxiswirksam geworden.

Zudem steht der Kontinuität auf der „technischen“ Seite der Personalentwicklungskonzepte ein Kontinuitätenbruch in der Art und Weise gegenüber, wie die BA auf die Ressourcen und Kompetenzen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurückgreift und sie als Gestaltungskraft in den Reformprozess einzubringen versucht. Der Reformphase *Arbeitsamt 2000* lag hier ein grundlegend anderes personalpolitisches Paradigma zugrunde: Das Organisationsmodell in den Arbeitsämtern galt, ähnlich wie heute das Kundenzentrum, als „Hardware“ der Binnenmodernisierung in der Arbeitsverwaltung. Als zweite zentrale Voraussetzung für einen neu aufgesetzten Dienstleistungsprozess, gewissermaßen die „Software“ der Reform, galt die Führungskultur innerhalb der Verwaltung, die in einem Leitbild der BA und in Leitlinien für Führung und Zusammenarbeit sowie in einer entsprechenden Führungskräftequalifizierung ihren Niederschlag gefunden hatte (vgl. Sell 2006, S. 23 f.). Mit diesen Grundsätzen wurden die Bedeutung des Personals im Prozess der Leistungserbringung und die aktive Pflege der kooperativen Beziehungen innerhalb der Arbeitsverwaltung in den Mittelpunkt gestellt. Im gegenwärtigen Reformverständnis ist dieser „ressourcenorientierte“ Ansatz der Personalpolitik aufgegeben worden: Als „Software“ des Geschäftssystems werden nun die prozessstrukturierenden Vorgaben der Handlungsprogramme verstanden, die als Element der Steuerung der lebendigen Arbeit der Beschäftigten aufgesetzt werden. „Das Personal“ als der in der alltäglichen Praxis eigentliche „Dienst-Leister“ der BA genießt in der Reformarchitektur keinen strategischen Stellenwert. Im Gegenteil, in der Reformeinführung und in der Steuerungssystematik wird das Personal der BA auf eine funktionalistisch betrachtete abhängige Variable reduziert, deren Funktion im neuen System durch die Personal- und Qualifizierungspolitik sicherzustellen ist. Die Kreativität und die darin liegende Unbestimmtheit der lebendigen Arbeit der Beschäftigten wird weniger als Ressource, sondern vielmehr als ein durch Programmvorgaben und Maßnahmen der operativen Steuerung (vgl. Kapitel 5) zu kontrollierender und durchzusteuender Faktor gesehen.

Die Ausgrenzung dieser „weichen“ Elemente in der Personalpolitik spiegelt sich in den Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung darin wieder, dass die gegenüber dem hohen Anforderungsdruck in den Arbeitsprozessen und in den Vorgaben der Zielerreichung fehlenden Mitwirkungsmöglichkeiten reklamiert werden. Diese Ergebnisse korrespondieren mit dem in den qualitativen Interviews an vielen Stellen thematisierten Problem, dass die Reform von den Beschäftigten bestenfalls äußerlich nachvollzogen wird. Sie bleibt etwas Fremdes, weil sie sich einer aktiven Aneignung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Mitgestaltung einerseits systematisch versagt und sie als Arbeitspersonen auf funktionale „Rädchen im Getriebe“ der Matchingmaschine BA reduziert. Vielen Beschäftigten muss dies angesichts der Vorerfahrungen als Regression in den Arbeitsbeziehungen erscheinen. In der offenkundig werdenden Entfremdung zwischen Organisation und Beschäftigten liegt eine problematische Entwicklung der Organisationskultur, welche mittelfristig ein Risiko für die Arbeitsmotivation und die Qualität der Dienstleistungsproduktion darstellen kann. Ihr ist durch technische Maßnahmen der Personalentwicklung allein nicht beizukommen, sondern sie signalisiert die Notwendigkeit, die Rolle der Beschäftigten und ihrer lebendigen Arbeit neu zu defi-

nieren. Darin liegt ein Schlüssel, die in den geschäftspolitischen Zielen angestrebte hohe Mitarbeiterzufriedenheit substanziell anzugehen. Es gilt, durch noch zu schaffende Partizipationsmöglichkeiten in der Organisationsgestaltung und durch die Erweiterung der Spielräume im Arbeitsprozess die Beschäftigten der BA für den Wandel zu einem modernen Dienstleister noch einmal neu ins Boot zu holen.

10. Gestaltung der Außenbeziehungen – Kooperation und Markt

Jenseits der in den Kapiteln 5 bis 8 dargestellten Umstrukturierungen innerhalb der BA und den Veränderungen ihrer Geschäftspolitik hat sich die BA auch zu wichtigen Akteuren im Außenverhältnis neu aufgestellt, insbesondere zur Bundesregierung (10.1) und zu Auftragnehmern beim Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen (10.2). Verändert hat sich auch die Position des Verwaltungsrates (10.3) im Gefüge der BA. Im Folgenden werden diese Punkte zunächst beschrieben, um sodann einige evaluatorische Wertungen und Empfehlungen anzuschließen (10.4).

10.1 Kontraktmanagement als neuer Steuerungsmodus

Ein zentraler Kritikpunkt der Hartz-Kommission bezog sich darauf, dass die BA allzu detaillierten gesetzlichen Ausführungsvorschriften unterliege: „Zu den Mängeln traditioneller Steuerung in der (deutschen) Arbeitsmarktpolitik gehören Bürokratisierung, extreme Arbeitsteilung, Aktionismus, Normierung von Aufgaben statt von Zielen und die Abhängigkeit der Budgets allein von der Einnahmesituation statt von der gewünschten Wirkung“ (Frick 2004, S.2). Stattdessen solle – entsprechenden Praktiken in anderen Ländern folgend – die Bundesregierung künftig weniger über Gesetze und Weisungen, sondern stärker über Ziele steuern und die operativen Entscheidungen darüber, wie diese Ziele verfolgt werden, weitgehend der BA überlassen (Kommission 2002, Jann 2002).

Die rechtlichen Grundlagen dafür wurden Ende 2003 mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt geschaffen. Eine Zielvereinbarung zwischen Bundesregierung und dem Vorstand der BA wurde gleichwohl bis heute nicht abgeschlossen. Der Wille zum Abschluss einer Zielvereinbarung wurde im Koalitionsvertrag der die Bundesregierung bildenden Fraktionen vom November 2005 erneut bekräftigt und im Herbst 2006 sollen die Vorbereitungen für einen Kontrakt zwischen BA und Regierung in die entscheidende Phase gehen. Beide Seiten betreten damit Neuland, sie können aber auf Erfahrungen von ausländischen Arbeitsverwaltungen, z. B. dem österreichischen Arbeitsmarktservice, zurückgreifen. Darüber hinaus verfügen sie über eigene Erfahrungen aus den Diskussionen um die Aufgabenstellungen der BA im Rahmen des jährlichen Haushaltsgenehmigungsverfahrens.

Folgende Überlegungen könnten in die Ausgestaltung der Kontraktbeziehungen eingehen:

Nach der Trennung der Rechtskreise in SGB II und SGB III trägt die BA die alleinige Verantwortung nur noch für Personen in den ersten zwölf Monaten ihrer Arbeitslosigkeit. Deswegen setzt sie arbeitsmarktliche Maßnahmen nur dann ein, wenn ein Effekt vor Übertritt in den Rechtskreis SGB II mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartet werden kann (vgl. Kapitel 8). Länger andauernde Maßnahmen werden somit fast nicht mehr gefördert (vgl. Kapitel 4), obwohl diese die Integrationschancen gerade bei Personen mit größeren Vermittlungshemmnissen langfristig erhöhen können (Lechner u.a. 2003).

Ein Kontrakt zwischen Bundesregierung und BA sollte deshalb regeln, welche sozialpolitischen Aufgaben die BA – neben den versicherungsbezogenen – in Zukunft noch wahrnehmen soll und welche Ressourcen dafür aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt werden. Die diesbezüglichen Vereinbarungen, die die britische Regierung mit dem *Jobcentre plus* und die österreichische Regierung mit dem Arbeitsmarktservice AMS getroffen haben,

sind dafür Beispiele „guter Praxis“ (Bertelsmann Stiftung u.a. 2003). Das *Jobcentre plus* erhält für die Integration sehr schwieriger Fälle besondere Kompensationen und beim AMS steht vereinbarungsgemäß die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit im Vordergrund. Auf die Details der jeweiligen Praktiken kann hier nicht eingegangen werden. Sicher ist aber, dass sowohl der AMS als auch das britische *Jobcentre plus* sich aufgrund der Zielvereinbarungen mit der jeweiligen Regierung stärker als derzeit die BA auf arbeitsmarktferne Kundengruppen konzentrieren.

Eine Kommission von Expertinnen und Experten der Bundesregierung, der Bundesagentur für Arbeit und der Wissenschaft erarbeitete im Jahr 2004 eine Expertise zur „Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durch Zielvereinbarungen“ (Bertelsmann Stiftung 2004). Darin wird als wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Zielsteuerung ein bei allen Beteiligten vorhandenes Grundverständnis über die Wirksamkeit von arbeitsmarktpolitischen Interventionen genannt. Belastbare Befunde zu den Wirkungen der unterschiedlichen Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik lägen jedoch noch nicht vor und deshalb plädiert das Gutachten für „weitere vertiefende Arbeit“, um diesen Zusammenhang aufzuklären (Bertelsmann Stiftung 2004, S. 19 f.). Seit der Veröffentlichung dieses Gutachtens hat sich – nicht zuletzt durch die vorliegende Evaluation der Hartz-Reformen (Arbeitspaket 1) – der Kenntnisstand verbessert. Weitere Impulse könnte die Wirkungsforschung durch das Projekt TrEffeR (Treatment, Effect and Prediction) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, der BA und der Harvard University erhalten.

Gleichwohl, wenn die Verhandlungen über einen Zielkontrakt zwischen der Bundesregierung und der BA nicht zur formalen Routine oder zur Verbrämung von reinen Kostensenkungsstrategien verkommen sollen, müssen Wirkungsanalysen kontinuierlich durchgeführt werden. „Kontraktmanagement“ gegenüber der BA erfordert eine institutionalisierte Wirkungsforschung. Ein verantwortlicher Träger der entsprechenden Aktivitäten könnte das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sein.

10.2 Zentralisierung und Standardisierung der Einkaufsprozesse

Der Einkauf von Dienstleistungen und sonstigen Gütern durch die BA wurde seit 2003 – nur zum Teil als Konsequenz der Reformkonzeption – zentralisiert und standardisiert. Im Folgenden werden zunächst die Gründe und die Inhalte der Neukonzeption des Einkaufsprozesses dargestellt.³⁰⁴

10.2.1 Gründe und Ziele der Umstrukturierung des Einkaufs

Bis zur Reorganisation der Einkaufsprozesse Mitte des Jahres 2003 wurden Arbeitsmarktdienstleistungen und sonstige Güter von den einzelnen Arbeitsagenturen eingekauft. In dieser Praxis waren Bedarfsträger und Vergabestelle identisch. Diese fehlende Trennung wurde in einer Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofs bereits Mitte 1997 kritisiert. Der Bericht des Bundesrechnungshofes vom 12.12.2002 über die Beschaffungspraxis der BA bemängelt, dass diese Kritik weitgehend folgenlos geblieben ist und dass die BA zudem die 6. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1999 nur unzureichend umgesetzt habe, insbesondere deren Regelungen gegen Missbrauch einer marktbeherr-

³⁰⁴ Vgl. die detaillierte Darstellung über den Hintergrund, Historie und Auswirkungen der Einführung des zentralen Einkaufs in den Agenturen bei Mosley u.a. (2005, S.285-351).

schenden Stellung.³⁰⁵ Ein einwandfrei vergaberechtskonformes Wettbewerbsverfahren in den Agenturen war auch deshalb nicht regelmäßig gewährleistet, weil das nötige Fachwissen über das komplexe Vergaberecht dort nicht ausreichend vorhanden war. Noch dringlicher wurde es, die Vergabeverfahren professioneller zu organisieren, als im September 2002 durch eine Änderung der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) der Rechtsschutz von Bietern erweitert wurde. All dies traf zusammen mit einer öffentlichen Diskussion im Anschluss an Medienberichte, die die Verflechtungen von Weiterbildungsträgern und Vertretern in Selbstverwaltungsgremien der BA kritisierten.

Zu den Gründen der Neuordnung gehört schließlich auch die Vorgabe, Kosten senken zu müssen und zwar sowohl bei der Durchführung wie bei der „Beschaffung“ von Maßnahmen. Eine Lösung versprach hier die „Nutzung der Einkaufsmacht durch einen zentralisierten, losgrößenoptimierten Einkauf“ (Becker/Heuke 2005, S.54). Dies implizierte auch einen Kulturwandel: Nachdem bislang die Agenturen oft gekauft haben, was ihnen von einschlägigen Trägern angeboten worden ist, soll die BA künftig ihre Bedarfe genau definieren und dann überregional ausschreiben.³⁰⁶

10.2.2 Konzeption des zentralisierten Einkaufs und Umsetzung

Mitte 2003 beschloss der Vorstand der BA die Standardisierung und Zentralisierung des Einkaufs von *Infrastrukturgütern* im Servicezentrum der Zentrale in Nürnberg. Für die Standardisierung und Konzentration des Einkaufs von *Arbeitsmarktdienstleistungen* sind seit 2004 sieben neu gebildete Regionale Einkaufszentren (REZ) zuständig.³⁰⁷ Damit sollten folgende Aspekte sichergestellt werden:

- eine Trennung von Bedarfsträger und Vergabestelle;
- Rechtssicherheit der BA beim Einkauf gemäß dem aktuellen Vergaberecht;
- Einsparungen durch bundesweite Ausschreibung und Wettbewerb zwischen Bietern.

Die Umsetzung des Konzepts begann im Jahr 2003. Seit 2005 wird der Einkauf von Gütern (z. B. Bürobedarf) ausschließlich von der zentralen Einkaufsorganisation in Nürnberg und der Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen (z. B. Trainingsmaßnahmen) ausschließlich von den Regionalen Einkaufszentren durchgeführt. Zwischen den Regionalen Einkaufszentren gibt es eine klare Aufteilung von fachlichen Zuständigkeiten; je ein REZ ist Kompetenzzentrum für eine bestimmte Arbeitsmarktdienstleistung (z. B. Personalserviceagenturen) und als solches für die Erstellung der Verdingungsunterlagen verantwortlich. Durchgeführt werden dann die Vergaben vom Regionalen Einkaufszentrum im Einzugsbereich der jeweiligen Regionaldirektion.

³⁰⁵ Eine marktbeherrschende Stellung wurde einigen regionalen Anbietern von arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen bescheinigt.

³⁰⁶ Dazu gehört auch die Spezifizierung von Leistungsstandards und diesen entsprechenden Preisen. Die Projektgruppe „Neuorganisation Einkaufsprozesse“ der BA hatte im Jahr 2003 moniert, dass vor allem überregional tätige Bildungsträger mit Standardleistungsbeschreibungen gearbeitet haben, die dann lediglich an den jeweiligen Kontext angepasst wurden. Gleichwohl wurden für die gleiche Leistung bisweilen ganz unterschiedliche Preise gezahlt.

³⁰⁷ BA Vorlage für den Vorstand Projekt „Neuorganisation Einkaufsprozesse“ vom 31. Juli 2003.

10.2.3 Kritik an der Neukonzeption der Einkaufsprozesse

Die Zentralisierung und Standardisierung des Einkaufs wurde vor allem von Vertretern der Bildungsträger massiv kritisiert. Sie bemängelten, dass sich die Entscheidungen über eine Auftragsvergabe ganz überwiegend an den Kosten orientierten und zu wenig lokale Bindungen, Erfahrungen sowie Qualitätskriterien berücksichtigt hätten. In einem Schreiben eines Verbandes der Träger beruflicher Bildung an den Deutschen Bundestag vom Dezember 2004 heißt es: In „wichtigen Vergabeverfahren [sind] Planungssicherheit, Angebotsqualität und regionale Verankerung der Trägerangebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Die Praxis der Bundesagentur [führte zur] Berücksichtigung von qualitativ fragwürdigen Niedrigpreis-Angeboten und nicht am Ort verankerten Trägern.“³⁰⁸

Außerdem wurde problematisiert, dass die Bündelung einzelner Maßnahmen und deren Ausschreibung en bloc kleinere Bildungsträger benachteilige oder sogar von vorneherein ausschliesse. Ein weiterer Kritikpunkt war die überbordende Formalisierung der Vergabeverfahren, die zu hohen Transaktionskosten für die Anbieter führe. Während bis zur Reform Absprachen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer häufig „kollegial“ und flexibel gehandhabt wurden, seien die Vereinbarungen nach der Umstrukturierung des Einkaufsprozesses von Starrheit und größerem bürokratischen Aufwand gekennzeichnet (Experte Bildungsträger).

Die BA hat auf solche Kritik mit einigen Anpassungen reagiert. Im Vordergrund stand dabei das Anliegen, Qualitätskriterien stärker zu berücksichtigen und die Agenturen intensiver einzubeziehen. Aufgaben der Qualitätssicherung und der Auswahl wurden teilweise von den Regionalen Einkaufszentren an die Agenturen zurückdelegiert.

10.2.4 Ablaufprozess beim Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen

Die Vergaben laufen derzeit in einem mehrstufigen Verfahren, bei dem die fachliche Bewertung ohne Kenntnis des Preises von Agenturmitarbeitern vorgenommen wird. Erst wenn die qualitative Bewertung abgeschlossen ist – das heißt, nachdem die Angebote aussortiert sind, die nicht den Mindeststandards entsprechen –, wird die jeweilige Preis-/Leistungsrelation beurteilt. Das Verfahren ist folgendermaßen gegliedert:

1. Erstellung einer Leistungsbeschreibung durch Mitarbeiter der nachfragenden Agenturen, des Zentralbereichs Produkte & Programme sowie des zuständigen REZ;
2. formale Prüfung der Angebote im Regionalen Einkaufszentrum (fristgerechter Eingang des Angebotes, Vollständigkeit der Unterlagen etc.);
3. fachliche Bewertung der Angebote von Mitarbeitern der Agenturen (in der Regel ehemalige Arbeitsberater);
4. Bewertung nach den vergaberechtlichen Grundsätzen vom Regionalen Einkaufszentrum;

³⁰⁸ Brief des Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e.V. an die Obleute, Sprecher und Berichterstatter in den Bundestagsausschüssen für Wirtschaft und Arbeit sowie für Gesundheit und Soziales für die Anträge zur Vergabepaxis der Bundesagentur für Arbeit (BT-Drs. 15/3213 und 15/2826). Betreff: Antragsberatung „Für eine qualitätsorientierte Ausschreibungspraxis von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen“ BT- Drs. 15/2826 und 15/3213, Hamburg, 15.12.2004.

5. Preisprüfung, gegebenenfalls Prüfung bei „Niedrigpreisangeboten“, ob ein Missverhältnis von Preis und Leistung vorliegen könnte;
6. Ermittlung des Preis-Leistungs-Verhältnisses (Zusammenführung der Ergebnisse von (3) und (5));
7. Vergabe eines Auftrags.

Die fachliche Bewertung (Punkt 3) wird nach einer Bewertungsmatrix durchgeführt, welche im Regelfall 14 gewichtete Kriterien umfasst.³⁰⁹ Drei davon sind „K.o.-Kriterien“: Wenn ein Angebot hier mit null Punkten bewertet wird, wird es unabhängig vom Preis vom weiteren Verfahren ausgeschlossen. Außerdem wird ein Angebot nicht berücksichtigt, wenn deren Beurteilungswert nicht mindestens 85 % der anderen Vorschläge erreicht.

Die Bewertung der Angebote in einem Verfahren, das zunächst die Qualität und danach den Preis beurteilt, hat dazu geführt, dass im Haushaltsjahr 2005 je nach Maßnahme in 30 bis 70 Prozent der Fälle das billigste Angebot den Zuschlag erhalten hat (vgl. Tabelle 10.1). Anhand dieser Daten scheint sich das Argument eines Preisdumpings zu relativieren.

Tabelle 10.1: Relationen der eingekauften Dienstleistungen für Kunden in 2005

(Auftragsvolumen insgesamt ca. 1,4 Mrd. Euro)	
Leistung	Zuschläge zum niedrigsten Preis
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III)	70 %
Personal-Service-Agenturen (§ 37 c)	61 %
Trainingsmaßnahmen / Maßnahmen zur Eignungsfeststellung (§ 48)	55 %
Ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 240)	30 %
Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen, integrativ (§ 241)	33 %
Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen, kooperativ (§ 241)	36 %
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421 i)	69 %

Quelle: BA Zentrale

iso / ochs 2006

Die stärkere Formalisierung des Ausschreibungsverfahrens hat dazu geführt, dass der Aufwand für die Angebotserstellung ebenso zugenommen hat wie der Umfang der Ausschreibungsunterlagen. In Reaktion auf die diesbezügliche Kritik ihrer Zulieferer hat die BA den Umfang der geforderten Unterlagen reduziert. Man behält sich allerdings vor, diese Vereinfachung wieder zurückzunehmen, falls rechtliche Unsicherheiten auftreten sollten.

Bei den ersten Ausschreibungen in den Jahren 2003 und 2004, die noch unter der Verantwortung der Landesarbeitsämter standen, wurden sehr große Lose vergeben. In Reaktion auf entsprechende Kriterien hat die BA die Losgrößen kontinuierlich verkleinert, um auch regionalen Trägern die Möglichkeit zu geben, sich an den Ausschreibungen zu beteiligen. Präsenz in einem regionalen Markt darf zwar aus vergaberechtlichen Gründen keine Vorbedingung für eine Angebotsabgabe sein, weil dadurch der Zugang von neuen Anbietern ausgeschlossen würde. Regionale Verankerung wird aber in der Bewertungsmatrix bepunktet und fließt darüber in die Vergabeentscheidung ein.

Zur Qualitätssicherung *nach* einer Auftragsvergabe stehen mehrere, zum Teil aufeinander bezogene Maßnahmen zur Verfügung:

³⁰⁹ Gewichtet wird mit einem Faktor zwischen 1 und 12.

(a) Prüfung nach Aktenlage

Bevor die von der Agentur eingekaufte Maßnahme beginnt, überprüft sie aufgrund der Unterlagen, ob der Träger zur ordnungsgemäßen Erfüllung in der Lage ist. So muss ein Auftragnehmer, der bislang nicht am Ort tätig war, spätestens vier Wochen vor Beginn der Maßnahme Unterlagen über Räumlichkeiten und Personal zur Prüfung vorlegen. Stellt die Agentur in den Unterlagen Mängel fest, wird eine Frist zur Behebung gesetzt, deren Nichteintei- lung zur Vertragsaufhebung führen kann.

(b) Anlassbezogene Prüfung durch die Agentur

Nachdem eine Maßnahme begonnen hat, liegt es an der lokalen Agentur, die Einhaltung der Qualitätsstandards zu kontrollieren. Werden ihr Mängel oder Verstöße gegen Vertragsinhalte bekannt, muss sie mit dem Träger in Kontakt treten und ihn auffordern, einen mängelfreien Zustand herzustellen.

(c) Einschalten des Regionalen Einkaufszentrums

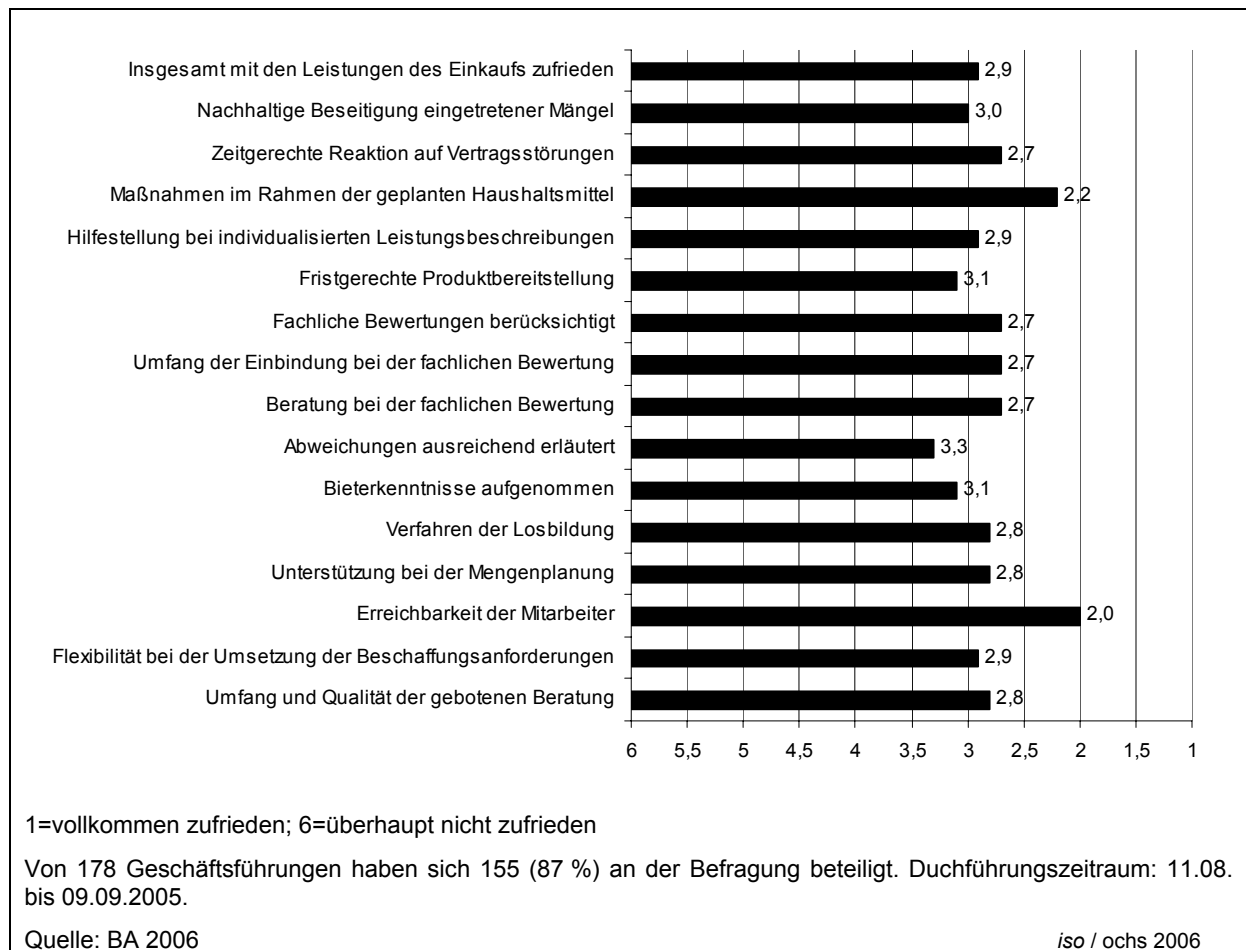
Kommt der Träger dem nicht nach oder handelt es sich um einen Fall von besonderer Bedeutung, ist die Agentur aufgefordert, das Regionale Einkaufszentrum einzuschalten, das den entsprechenden Vertrag abgeschlossen hat. Das Regionale Einkaufszentrum tritt dann in Kontakt mit dem Träger, um Nachbesserung zu verlangen, deren Nichteinhaltung mit Vertragsstrafen bis hin zur Vertragskündigung sanktioniert werden können.

(d) Routinemäßige Prüfung durch das Regionale Einkaufszentrum

Unabhängig von solchen anlassbezogenen Aktivitäten überprüft das zuständige REZ auch initiativ. Im Schnitt wird etwa jeder zehnte Träger auf Qualität und Vertragseinhaltung überprüft, insbesondere diejenigen, die neu am Markt sind oder besonders günstige Preise angeboten haben.

10.2.5 Die Regionalen Einkaufszentren im Urteil der Agenturen

Abbildung 10.1: Umfrage der Zentrale in den Agenturen zu Einkaufsprozessen



Die BA hatte in einer Umfrage die Agenturleitungen befragt, wie zufrieden sie mit der zentralisierten Beauftragung von Dienstleistern durch die Regionalen Einkaufszentren sind. Sie wurden gebeten, die unterschiedlichen Leistungen der REZ mit einer Schulnote zu bewerten. Die Urteile liegen insgesamt dicht bei der Note 3 (einen Überblick gibt Abbildung 10.1).

Neuordnung der Einkaufsprozesse

Unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist die Neustrukturierung des Einkaufs erfolgreich: Sie hat nach BA-Angaben Einsparungen in Höhe von 33 Mio. Euro bei den internen Verwaltungskosten eingebracht. Beim Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen und infrastrukturellen Gütern wurden in den Jahren 2004 und 2005 zusammen 495 Mio. Euro eingespart.³¹⁰ Im Zuge der Zentralisierung des Einkaufs wurden etwa 500 Stellen eingespart, hauptsächlich in den Agenturen. Begründet wurde dies damit, dass die entsprechenden Aufgaben nun von den Regionalen Einkaufszentren wahrgenommen werden. Inzwischen ist allerdings die Belastung der Agenturen dadurch gestiegen, dass sie dem REZ eine präzise

³¹⁰ Ein nicht intendierter Effekt der Neuordnung der Einkaufspolitik war dabei, dass eine Reihe von Anbietern von Dienstleistungen für die BA in wirtschaftliche Bedrängnis geraten sind.

Leistungsbeschreibung liefern müssen und auch für die fachliche Prüfung der Angebote zuständig sind, ohne dass Personal zurückdelegiert worden wäre.

Die einseitige Ausrichtung auf Kostensenkung in der ersten Phase ist inzwischen weniger dominant und durch die Standardisierung der Ausschreibungen werden Qualitätsanforderungen vereinheitlicht. Für die Agenturen hat dies unterschiedliche Auswirkungen. Diejenigen, die auf eine gute Zusammenarbeit mit „ihren Trägern“ zurückblicken können, werden in ihrer Kooperationsfähigkeit eingeschränkt, wohingegen Agenturen, die zuvor Probleme mit der Qualitätssicherung hatten, von den zentralisierten Verfahren profitieren.

10.3 Bedeutungsverlust der Selbstverwaltung

Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden die Rechte und Aufgaben der Selbstverwaltungsgremien und der Geschäftsführung der BA neu geregelt. Hauptintention war, dass die Selbstverwaltung sich aus operativen Aufgaben zurückzieht. Die schließlich vollzogene Trennung zwischen Aufsicht (Verwaltungsrat) und operativem Geschäft (Vorstand) (§ 371 Abs. 2 SGB III) und die damit verbundene neue Rollendefinition des VR ist nach Angaben von Mitgliedern des Verwaltungsrats weitgehend akzeptiert.

Die Selbstverwaltung in den Regionaldirektionen wurde abgeschafft. Bei den Selbstverwaltungsorganen in den Agenturen (den Verwaltungsausschüssen) und der Zentrale (dem Verwaltungsrat) sind eine Reihe von Änderungen vorgenommen worden, die im folgenden näher beschrieben werden.

10.3.1 Verwaltungsrat

Oberstes Aufsichtsorgan der selbstverwalteten Bundesagentur ist der im Zuge der Reform von 51 auf 21 Mitglieder verkleinerte Verwaltungsrat. Er setzt sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften (Bund, Länder und Kommunen) zusammen. Der Verwaltungsrat kann durch folgende Maßnahmen Einfluss auf die Politik des BA-Vorstands nehmen:

- Erlass von Anordnungen nach dem SGB III,³¹¹
- Feststellung des vom Vorstand aufgestellten Haushaltplanes der BA;
- Entscheidung über die Grundsätze zur Verteilung der Mittel;
- Genehmigung über- und außerplanmäßiger Ausgaben;
- Zustimmung zu der vom Vorstand festgelegten strategischen Ausrichtung und zu den geschäftspolitischen Zielen;
- Zustimmung zum Abschluss von Zielkontrakten sowie
- Verwaltungsvereinbarungen zur Durchführung von Arbeitsmarktprogrammen.

Im Unterschied zur vorangegangenen Regelung, nach der die Bundesregierung bei der Benennung der Vorstandsmitglieder nur aus wichtigem Grund vom Votum des Verwaltungsrates abweichen konnte, liegt nun das Letztentscheidungsrecht bei der Bundesregierung. Die Entlassung eines Vorstandsmitgliedes kann der Verwaltungsrat nur mit Zustimmung der

³¹¹ Das Anordnungsrecht ist in einigen Bereichen dadurch weniger bedeutsam geworden, dass nun Sachverhalte gesetzlich geregelt werden, für die zuvor der Verwaltungsrat zuständig war. Zum Beispiel werden die Zulässigkeitskriterien jetzt in § 121 SGB III und nicht mehr durch eine Anordnung des Verwaltungsrates präzisiert.

Bundesregierung erreichen, wenn das Vertrauensverhältnis gestört ist oder ein anderer wichtiger Grund vorliegt.³¹²

Die Verkleinerung des Verwaltungsrates (VR) wurde von den befragten Mitgliedern positiv beurteilt: Es bestehe eine konstruktivere Arbeitsatmosphäre, die Arbeit erfolge nun zielgerichteter, sachlicher und sei weniger von politischen Grundsatzdiskussionen geprägt. Statt vorher etwa einem halben Dutzend (die Zahl schwankte) Verwaltungsratsausschüssen gibt es seit 2004 nur noch zwei, den Ausschuss I „Strategische Entscheidungen, Haushalt, Fragen der Selbstverwaltung“³¹³ und den Ausschuss II „Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktforschung, Geldleistungen“³¹⁴. Auch diese Reduzierung habe zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der Arbeit des Verwaltungsrates beigetragen.

Die Zusammenarbeit mit dem Vorstand der BA wird aus Verwaltungsratskreisen als konstruktiv beschrieben; der Vorstand akzeptiere in der Regel eine Mehrheitsmeinung im Verwaltungsrat.

Der Verwaltungsrat hat im Bereich des SGB III weitgehende Informationsrechte. Verwaltungsratsmitglieder berichteten jedoch, dass sie nicht in ausreichendem Maße Informationen über den SGB II-Bereich erhalten, obwohl sie diese wegen der vielfältigen Wechsel- und Rückwirkungen zwischen den Rechtskreisen für ihre Arbeit als wichtig erachten. Faktisch sei der Regelungskreis des SGB II kein Thema im Verwaltungsrat, was dazu führe, dass wichtige Problemfelder aus diesem Bereich, welche die BA insgesamt betreffen, bei den Diskussionen des Aufsichtsgremiums ausgeklammert werden. Es gibt demnach kein übergreifendes arbeitsmarktpolitisches Gremium mehr, das für beide Rechtskreise die BA einheitlich strategisch steuern oder kontrollieren könnte.

Wesentliche Eingriffsmöglichkeiten hat der Verwaltungsrat bei der Haushaltsaufstellung sowie bei der Entscheidung über die geschäftspolitischen Ziele. Diese Möglichkeiten hat er im Jahr 2006 wahrgenommen: Die geschäftspolitischen Ziele wurden unter anderem auf Bestreben des Verwaltungsrates um das Ziel „Nachhaltige Integrationen“ und „Verkürzung der faktischen Arbeitslosigkeit“ ergänzt (vgl. Kapitel 5). Ebenfalls auf Bestreben des Verwaltungsrates sind im Haushalt 2006 von den 3,3 Mrd. Euro des Eingliederungstitels 200 Mio. Euro für ein Sonderprogramm zur Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGebAU) bereitgestellt worden. Das Programm soll zwei Ziele unterstützen, die nach Einschätzungen aus dem Verwaltungsrat aus dem Blickfeld der Geschäftspolitik der BA geraten seien: Zum einen soll der gesetzlich vorgegebenen Aufgabe, die „Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern“ (§ 1 SGB III), auch durch gezielte Qualifizierung von ungelerten Beschäftigten und Arbeitskräften, die älter als 50 Jahre alt sind, entsprochen werden, unabhängig davon, ob sie kurzfristig von Arbeitslosigkeit bedroht sind oder nicht. Zum anderen kann WeGebAU als Korrektiv der neuen BA-Praxis verstanden werden, für Betreuungskunden kaum noch Ressourcen einzusetzen. Denn obwohl das Programm nicht auf Arbeitslose gerichtet ist, sondern auf Beschäftigte in Betrieben, könnte die Zielgruppe im Arbeitslosigkeitsfall beim Profiling doch schnell als Betreuungskunde klassifiziert

³¹² § 382 SGB III Abs. 1 und 3. Von dieser Regelung hat der Verwaltungsrat Anfang 2004 bei der Ablösung des damaligen Vorstandsvorsitzenden Gebrauch gemacht.

³¹³ Aufgaben: Kontraktmanagement, jährliche strategische Planung, Zielvereinbarungen, Haushaltsplanung und -kontrolle, Strategische Entscheidungen zu Personal, Organisation, IT, Informations- und Steuerungssysteme, Angelegenheiten der Selbstverwaltung. Themenbezogen: Prüfergebnisse der Innenrevision und des BRH.

³¹⁴ Aufgaben: Produkte & Programme, Vermittlung und Beratung, Selbstinformationssysteme, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Berufliche Rehabilitation, Geldleistungen einschließlich Sozialversicherung, Arbeitsmarktprogramme des Bundes und der Länder, IAB, Arbeitsmarktforschung, Evaluation. Themenbezogen: Prüfergebnisse der Innenrevision und des BRH.

werden. (vgl. Kapitel 8). WeGebAU ist also der Intention nach ein bildungs- und sozialpolitisches Programm, das auf eine besondere Zielgruppe, potenzielle Betreuungskunden (Ungelernte und Ältere) abhebt und ganz besonders auch Betriebe anspricht, um präventiv Arbeitslosigkeit zu vermeiden.³¹⁵ Verantwortlich für die Umsetzung sind die Agenturen unter Mitwirkung der Verwaltungsausschüsse, die darüber entscheiden, welche Arbeitsmarktinstrumente unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten zum Einsatz kommen sollen.³¹⁶

Ein grundsätzlicher Konflikt über das Selbstverständnis des Verwaltungsrates zeigt sich an der Auseinandersetzung über den Aussteuerungsbetrag. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbank als Vertreter der Beitragszahler stellen dessen Rechtmäßigkeit in Frage und wollten im Jahr 2005 dazu ein Sachverständigentutachten in Auftrag geben. In diesem Vorstoß formulierte sich eine Interessenbildung der Versichertengemeinschaft mit dem Ziel, den Abfluss von Beitragsmitteln in den Bundeshaushalt zu unterbinden. Dem widersprachen die Vertreter der öffentlichen Körperschaften mit dem Argument, das Selbstverwaltungsgremium habe die Umsetzung bestehender Gesetze zu unterstützen und nicht die, ihre Sinnhaftigkeit und Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen. Im Ergebnis ist dieses Gutachten nicht in Auftrag gegeben worden.

10.3.2 Verwaltungsausschüsse

Jede Arbeitsagentur hat einen Verwaltungsausschuss mit zwölf Mitgliedern, die – analog der Zusammensetzung des Verwaltungsrates – von lokalen Gliederungen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen und den lokalen öffentlichen Körperschaften entsandt werden.³¹⁷ Sie unterliegen nicht den Weisungen der Institutionen, die sie benennen. Die Geschäftsführungen der Agenturen sind zur aktiven umfassenden Information der Selbstverwaltungsorgane insbesondere über ihr Arbeitsmarktpolitisches Programm und ihre Zielerreichung (§ 371 Abs. 2 Satz 2 und § 383 Abs. 4 SGB III) verpflichtet. Die Verwaltungsausschüsse sind ihrerseits verpflichtet, die Geschäftsführungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beraten (§ 374 Abs. 2 SGB III), ihre Empfehlungen sind aber nicht verbindlich.

Während die lokalen Verwaltungsausschüsse bis 2003 noch maßgeblich Einfluss auf die Gestaltung des Eingliederungstitels nehmen konnten, sollen sie sich nun also auf eine beratende und – zumindest formal – überwachende Funktion beschränken. Nach Aussagen von Geschäftsführungsmitgliedern von Arbeitsagenturen hat der Ausschuss aber für die Politik der Agenturen und ihre operativen Prozesse keine große Bedeutung. Die entscheidende Kontroll- und Beratungsinstanz ist die Regionaldirektion.

Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Verwaltungsausschüsse faktisch stark an Bedeutung verloren haben. Der Verwaltungsrat der BA sieht das naturgemäß anders: „Die breitgefächerten Erfahrungen, Kenntnisse und Einflussmöglichkeiten, die sich aus dem hauptamtlichen Wirkungsbereich der Mitglieder ergeben, tragen in nicht unerheblichem Maße zur Akzeptanz von Entscheidungen, zu lebensnahen Lösungen und einer unbürokratischen Arbeitsweise bei und sind damit ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung von Diensten und

³¹⁵ Insofern ist es nach dem Eindruck von befragten Akteuren in den Agenturen durchaus ein Fremdkörper in der neuen BA.

³¹⁶ Angesichts der knappen finanziellen Ausstattung wurde das WeGebAU-Programm von Experten der Zentrale, sowie Fach- und Führungskräfte der Agenturen als vorwiegend symbolische Politik kritisiert. In der geplanten Dimension von ca. 50.000 Teilnehmern könne es kaum messbare Effekte auf dem Arbeitsmarkt haben. Für die BA bedeute es eine Rückkehr zur Inputsteuerung und – angesichts des ohnehin schon stark ausgedünnten Eingliederungstitels (vgl. Kapitel 4) – eine Einschränkung ihrer Flexibilität.

³¹⁷ Nach einer Entscheidung des Verwaltungsrates vom 18. Dezember 2003 gem. § 374 Abs. 4 SGB III.

Leistungen der BA, abgestimmt auf die Bedürfnisse der Kunden.“³¹⁸. Belege dafür, dass dies eine zutreffende Beschreibung ist, konnten in den untersuchten Agenturen nicht gefunden werden.

Im Resümee zeigt sich, dass die Selbstverwaltungsorgane auf den unterschiedlichen Ebenen der BA in der Folge der Reform insgesamt deutlich an Bedeutung verloren haben – aber in unterschiedlichem Maße. Die Verwaltungsausschüsse haben kaum mehr reale Einflussmöglichkeiten und die Selbstverwaltung in der Mittelinstanz der Regionaldirektionen wurde gänzlich abgeschafft. Letzteres war von dem Gedanken geleitet, dass die Regionaldirektionen als ausführende Instanzen keine eigenen Selbstverwaltungsgremien brauchen, sondern vom Verwaltungsrat in Nürnberg „mit-selbstverwaltet“ werden.

³¹⁸ Empfehlungen des Verwaltungsrates zu den Aufgaben und der Aufgabenerledigung der Verwaltungsausschüsse der Agenturen für Arbeit vom 29. April 2005 in Nürnberg.

11. Handlungsempfehlungen für die weitere Reformgestaltung der BA

Der organisatorische Umbau der Bundesagentur für Arbeit ist eine der umfassendsten Reorganisationen einer öffentlichen Verwaltung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Der Reformprozess ist durch die Evaluation über einen Zeitraum von 21 Monaten begleitet worden und er ist zum Ende dieser Untersuchung noch immer nicht abgeschlossen. Schon jetzt werden weitere Reformphasen in der Arbeitsverwaltung strategisch angedacht.³¹⁹ Zum Abschluss des Berichtes wird eine Reihe von Handlungsempfehlungen für die weitere Gestaltung der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in der Arbeitsmarktpolitik wie auch für die weitere Reformgestaltung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit formuliert.

Der Umbau der Arbeitsverwaltung in Deutschland seit dem Jahr 2002 wurde unter schwierigen Kontextbedingungen durchgeführt: Zum einen war für die Ingangsetzung des gegenwärtigen Reformprozesses die öffentlich-mediale Skandalisierung der Vermittlungszahlen ein wesentlicher Impuls, seither wird das Geschehen in der Arbeitsagentur von einer außerordentlich kritischen Öffentlichkeit beäugt, wodurch in der Organisation ein hoher Erfolgs- und Legitimationsdruck erzeugt wird. Zum anderen fand der Umbauprozess, anders als in europäischen Nachbarländern, unter schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit dadurch verschärften fiskalischen Zwängen und unter einer hohen Belastung durch das Tagesgeschäft statt. Damit fehlte der Arbeitsmarktpolitik im allgemeinen und der BA im besonderen eine wichtige Ressource, welche zum Beispiel in Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden für die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und ihre Flankierung durch eine Konjunktur-, Wachstums- und Innovationspolitik genutzt werden konnte (vgl. Sell 2006, S. 118). Schließlich fiel mitten in den laufenden Umbauprozess die politische Entscheidung, die institutionelle Trägerschaft für die Betreuung der Arbeitssuchenden in der Grundsicherung des SGB II neu zu organisieren. Somit existiert seit 2005 ein Kundenzentrum für die Adressaten der BA aus dem Versicherungskreis, während die Betreuung von Grundsicherungsempfängern in den vielgestaltig organisierten ARGE n, Optionskommunen oder durch eine weiterhin getrennte Aufgabenwahrnehmung von Kommunen und BA erfolgt.

Rechtskreisarchitektur und Aussteuerungsbetrag

Die Trennung der Trägerschaften für die Rechtskreise SGB III und SGB II erweist sich als eine große Achillesferse der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Sie produziert organisatorische Parallelstrukturen, Dysfunktionalitäten und Steuerungspathologien, die für die SGB III-Organisation der BA im hier vorgelegten Bericht dokumentiert sind. Auch aus der Perspektive des Rechtskreises SGB II; etwa durch den Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende, wird diese „verfehlt e Organisationsentscheidung“ (Ombudsrat 2006, S. 19) mittlerweile vehement kritisiert. Bei den anvisierten politischen Korrekturen an der Arbeitsmarktpolitik sollte die Notwendigkeit einer **einheitlichen, rechtskreisübergreifenden Arbeitsmarktpolitik** und einer entsprechenden Steuerung der BA in den Mittelpunkt gerückt werden. Zwar hat die BA, wie die Ergebnisse dieser Untersuchung gezeigt haben, eine Organisationssteuerung aufgelegt, die insbesondere über die Regionaldirektionen zentralistische Elemente

³¹⁹ So etwa die vom Vorstandsvorsitzenden Frank-Jürgen Weise skizzierten „Phase 2“ und „Phase 3“, in denen eine Neuakzentuierung der Qualifizierungs- und Beratungspolitik angedacht wird (vgl. Interview im Deutschlandradio vom 24.6.2006); darüber hinaus wird im Jahre 2008 über eine neue Struktur der Flächenorganisation entschieden.

verstärkt hat und zugleich durch ein Übermaß an zahlengetriebenen Steuerungsansätzen geprägt ist. In diesen Punkten ist der Steuerungsansatz zu korrigieren (siehe unten). Andererseits hat die BA in den letzten Jahren unter Beweis gestellt, dass – unabhängig von der Leistungspolitik – über eine einheitlich gerichtete und stringent umgesetzte Geschäftspolitik Mengeneffekte mit erheblichen fiskalischen Wirkungen realisiert werden können. Diese Effekte setzen eine einheitliche Organisation und wirksame Steuerungsmechanismen voraus – es ist nicht zu erwarten, dass in der zersplitterten Landschaft von mehr als 420 ARGEn und Optierenden Kommunen aus der Mobilisierung von Organisationsreserven heraus ein wirksamer Beitrag zur Kostendämpfung im SGB II geleistet werden kann. Insofern liegt aus mehreren Gründen eine mittelfristig sinnvolle Perspektive darin, eine einheitliche Organisationslösung unter einem bundesweiten und in der Fläche vorgehaltenen Dach mit einheitlichen Standards in der Vermittlung und Beratung zu schaffen. Eine solche Lösung wurde bereits von der Hartz-Kommission mit dem Job-Center als einheitliche Anlaufstelle für *alle* Arbeitssuchenden vorgeschlagen.

Der **Aussteuerungsbetrag** wurde als Anreiz eingeführt, alle Anstrengungen auf einen Vermittlungserfolg vor Übertritt in den SGB II-Bereich zu konzentrieren. In der derzeitigen Situation am Arbeitsmarkt ist der Aussteuerungsbetrag kontraproduktiv, weil er die betriebswirtschaftliche und an versicherungslogischen Kalkülen orientierte Leistungspolitik der BA noch verschärft: Die BA wird durch den Aussteuerungsbetrag gehalten, ihren Ressourceneinsatz so anzulegen, dass dessen Wirkung noch innerhalb der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I eintritt. Somit trägt der Aussteuerungsbetrag dazu bei, die von der BA zu tragende Gesamtverantwortung für die Arbeitsmarktpolitik in eine einzelwirtschaftliche Logik aufzulösen. Zudem besteht für Kunden mit lediglich langfristigen Integrationschancen das Risiko, dass sie während des Verbleibs im Rechtskreis SGB III nicht ernsthaft zum Ziel von Integrationsbemühungen werden, zumal derzeit ein erst nach Übertritt in den Rechtskreis SGB II eintretender Integrationserfolg der Leistung der BA nicht mehr zugerechnet wird. Diese Fehlanreize des Aussteuerungsbetrages können durch alternative Maßnahmen vermieden werden:

- Verzicht auf den Aussteuerungsbetrag. Derzeit besteht eine fragwürdige Diskrepanz zwischen der Abschaffung des § 365 SGB III mit der Verpflichtung des Bundes, für mögliche Defizite der BA einzustehen, und dem weiter bestehenden Aussteuerungsbetrag, der seit seiner Einführung im Jahr 2005 die BA 4,555 Mrd. Euro gekostet hat und für den im BA Haushalt 2006 € 5,3 Mrd. eingeplant sind. Dagegen ist davon ausgehen, dass auch ohne den Aussteuerungsbetrag, etwa durch die Einsparung von Lohnersatzleistungen, erhebliche finanzielle Anreize für die BA gegeben sind, sich stärker auf die arbeitsmarktfernen Gruppen von Arbeitssuchenden zu konzentrieren. Gerade in der Volumenbetrachtung der Arbeitslosigkeit liegt ein wirksames Steuerungsmedium, dessen zunehmende Relevanz bereits in den geschäftspolitischen Zielen 2006 erkennbar geworden ist.
- Alternativ dazu können Regelungen getroffen werden, um die fragwürdigen Wirkungen des Aussteuerungsbetrages für manche Kundengruppen aufzubrechen. So sollten die Kosten der aktiven Arbeitsförderung, die im SGB III-Bereich erbracht werden, mit dem Aussteuerungsbetrag verrechnet werden können, wenn der Integrationserfolg erst nach Übertritt in den Rechtskreis SGB II eintritt.

Insbesondere für Personen, die nach § 428 SGB III (Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen) unter die sogenannte „58er-Regelung“ fallen, sollte der Aussteuerungsbetrag entfallen. Für diesen Personenkreis wird nach der Regelung darauf verzichtet, als Voraussetzung für den Arbeitslosengeldbezug die volle Verfügbarkeit einzufordern, statt dessen

ist über das Arbeitslosengeld eine Brücke in den Rentenbezug angeboten. Insofern macht eine „Strafsteuer“ für deren Aussteuerung in den Rechtskreis SGB II wenig Sinn.

Steuerung und Zielbestimmung

Die Bundesagentur für Arbeit hat ihr Führungs- und Steuerungssystem in kurzer Zeit grundlegend umgebaut. Dem hoch differenzierten Steuerungssystem der BA und der nach betriebswirtschaftlichen Prämissen gesetzten Ausrichtung aller Aktivitäten auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit steht jedoch eine Leerstelle gegenüber, nämlich die **Klärung ihrer eigentlichen Ziele und Organisationsleistungen**. Daraus resultieren Inkonsistenzen der Steuerung und der geschäftspolitischen Ziele sowie eine Orientierung an Zielindikatoren, deren Werte die BA mit ihren Leistungen nur bedingt beeinflussen kann. Insofern sollte die Frage, *wer* die BA ist und *wozu* sie in welcher gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Bedeutung da ist, einem breiten öffentlichen Diskurs zugeführt werden.

Im Zentrum der Zielbetrachtung und der Planungen steht mit dem Indikator der Integrationen eine Größe, die sich weitgehend dem unmittelbaren Einfluss der BA entzieht und wesentlich durch konjunkturelle Einflüsse geprägt wird. Zudem liegt dieser Zielausrichtung eine der Versicherungslogik entspringende Perspektive auf die Beendigung des individuellen Schadenfalles zugrunde. Diese **Engführung der Zielausrichtung ist** in zweifacher Hinsicht **strategisch zu erweitern**: Erstens sollte die von den Agenturen der BA operativ umgesetzte Arbeitsmarktpolitik an einen sozialräumlichen Bezug rückgebunden werden. Erst in kleinräumigen Dienstleistungsstrukturen können die Agenturen als kompetenter und aktionsfähiger Akteur in lokalen und regionalen Netzwerken wirkungsvoll agieren. Zweitens ist der Aspekt der Beschäftigungspolitik in seiner Präventionswirkung auf der Zugangsseite der Arbeitslosigkeit strategisch aufzuwerten. Die mit der Reform vorgenommene Hinwendung zu den Arbeitgeberkunden ist also um das Ziel der Vermeidung von Arbeitslosigkeit zu erweitern.

Ähnliche **Anpassungsbedarfe** ergeben sich **für die Wirkungssteuerung**: Die bisher praktizierte, von kurzfristigem betriebswirtschaftlichem Kalkül geleitete Fokussierung der Leistungen auf das „mittlere“ Kundensegment der Beratungskunden führt nicht nur zu Exklusionseffekten für die so genannten Betreuungskunden mit ihren Risiken sich verfestigender Arbeitslosigkeit. Sie ist auch fiskalisch mittelfristig kontraproduktiv, weil sie die Betrachtung des Arbeitslosigkeitsvolumens und die darin liegende besondere Bedeutung der marktfernen Kunden außer Acht lässt. Insofern ist hier über eine Neuausrichtung auf Fälle mit drohender Langzeitarbeitslosigkeit und auf besondere Zielgruppen dringend nachzudenken.

In einem **Kontrakt** zwischen Bundesregierung und BA könnte vereinbart werden, welche Maßnahmen für Kunden durchgeführt werden, die keine Perspektive haben, kurzfristig in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, und die nach der Produkteinsatzlogik der BA ohne intensive Betreuung verbleiben. In einem solchen Kontrakt könnte auch die Finanzierung für derartige Maßnahme aus Beitrags- und Steuermitteln geregelt werden.

Schließlich ist das Steuerungssystem mit seiner hohen Determinierung der Prozesse und seinem aufwändigen Controlling-Apparat mit erheblichen Transaktionskosten verbunden. Hier sollte eine **Fokussierung der Steuerung** auf strategisch wichtige Ziele vorgenommen und mit einer Entdichtung der Nachhalteaktivitäten in der operativen Steuerung und in der Zielsteuerung verbunden werden. Eine stärkere Fokussierung bedingt zudem eine Reduzierung des Kennzahlenapparats im Controllingssystem.

Die vielfach von der Politik an die BA herangetragene Anforderung, wie ein modernes Dienstleistungsunternehmen zu agieren, wird durch haushaltsrechtliche Restriktionen kon-

terkariert. Die BA ist, obgleich sie sich seit dem Jahr 2005 ausschließlich aus den Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert, noch immer an die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung gebunden. Um der BA eine größere Flexibilität im Ressourceneinsatz wie auch in der Personalpolitik zu ermöglichen, sollte sie ein **Globalbudget** erhalten und aus der Bundeshaushaltsordnung entlassen werden.

Flächenorganisation

Die BA steht vor der Anforderung, ihr **Organisationsmodell** in den Agenturen und in den Geschäftsstellen **anzupassen**, weil einerseits das Modell Kundenzentrum aufgrund der Personalabflüsse in die ARGEn nur noch in größeren Agenturen sinnvoll abzubilden ist, andererseits aber die BA nach ihrem eigenen Bekunden die derzeitige Flächenstruktur behalten will. Letzteres scheint auch aus der Dienstleistungsperspektive sinnvoll: Nur in einer kleinräumig ausgelegten Dienstleistungsstruktur wird eine Nähe der BA zu ihren Adressaten hergestellt und ist ein wirkungsvoller Brückenschlag der Agenturen in die lokalen Arbeitsmärkte möglich – nicht umsonst war der Erfolg der Geschäftsstellen Beispiel gebend für die Konzeption der Geschäftseinheiten.

Damit verknüpft ist die Notwendigkeit einer stärkeren **Ausrichtung der Agenturen auf den lokalen und regionalen Wirtschafts- und Sozialraum** mit dazu erweiterten dezentralen geschäftspolitischen und operativen Handlungsspielräumen, die im Steuerungssystem zu verankern sind. Hier ist insbesondere die Frage zu überprüfen, ob die derzeitige Führungsfunktion der Regionaldirektionen mit *eigenständigen* geschäftspolitischen Zielen eine zielführende Konstruktion ist.

Die Verpflichtung zur persönlichen Arbeitslosmeldung im § 122 SGB III steht in einem Spannungsverhältnis zur Kundensteuerung in den Agenturen, die auf eine möglichst weit reichende Verlagerung der Anliegenbearbeitung in den vorgeschalteten Bereichen der Eingangszone und des Service Center angelegt ist. Insbesondere die telefonische Bewerberdatenaufnahme im Service Center wird dadurch unterlaufen, dass die Kunden für die Annahme ihrer Arbeitslosmeldung zunächst persönlich in der Agentur vorsprechen müssen. Hier ist eine flexiblere Regelung in der Form anzustreben, dass eine telefonische Arbeitslosmeldung im Service Center inclusive der Datenaufnahme ermöglicht wird, welche dann beim Erstgespräch in der Vermittlung wirksam werden kann.

Entwicklung einer Innovationsstrategie zur Dienstleistungsqualität

Die BA ist in den vergangenen vier Jahren auf allen Ebenen umgebaut worden. Es mag paradox erscheinen, aber heute, in der Abschluss- und Konsolidierungsphase dieser tiefgreifenden Reform, ist nachdrücklich die Frage nach der weiteren Innovationsfähigkeit der Organisation aufzuwerfen. Das Innovationsgeschehen ist in der Zentrale konzentriert worden und spielt in den Agenturen kaum noch eine Rolle. Erstens schließt die Flächeneinführung des Kundenzentrums lokale Anpassungen und damit Organisationsinnovation durch Variantenbildung systematisch aus, zweitens orientiert das engmaschige Controlling die Akteure darauf, „nicht aufzufallen“, womit auch bessere Praxen eher verborgen als offensiv kommuniziert werden. Drittens schließlich steht die wirkungsorientierte Steuerung mit ihren engen operativen Handlungsvorgaben **einer dezentralen Innovation der Dienstleistungsprozesse** entgegen. Gerade in diesem Punkt scheint aber der Bedarf und auch der Einfallsreichtum vor Ort besonders ausgeprägt, neue Interaktionsformen zum Beispiel für die Ansprache von bestimmten Kundengruppen und neue Ansätze in der Beratungsdienstleistung zu entwickeln. Es gilt, hier die vorhandenen Potentiale der Fach- und Führungskräfte in den operativen

Bereichen für dezentrale Innovationen, für Anpassungen und Optimierungen der Organisation und der Prozesse zu erschließen. Hierfür ist es notwendig,

- das Fachwissen und die Praxiserfahrungen in der Organisation neu zu mobilisieren. Dazu sind Beteiligungsmöglichkeiten in der Reformumsetzung und Spielräume für die Organisationsgestaltung vor Ort zu verankern.
- den Agenturen explizit definierte Freiräume und Ressourcen einzuräumen, in denen Modellprojekte für eine neue/bessere Ansprache von Arbeitssuchenden entwickelt werden können.

Mit der Berufsberatung verfügt die BA derzeit über ein Potenzial, das nicht systematisch genutzt und weiterentwickelt wird. Hier ist darüber nachzudenken, ob über eine entsprechende Qualifizierungsstrategie ein (auch mit Blick auf die Anforderungen im Fallmanagement des SGB II) **substanziell erweiterter Beratungsansatz** entwickelt werden kann, der wesentlich über den Vollzug von Programmvorgaben hinausgeht. Die in der Fachhochschule der BA ab 2006 neu aufgelegten Studiengänge weisen in die richtige Richtung, sind aber bisher nur auf sehr begrenzte Studierendenzahlen ausgelegt. Mit einem konsequent entwickelten Beratungsansatz würde die BA zudem die Fähigkeit gewinnen, das bisher offensichtlich stark variierende Niveau der Dienstleistungsqualität in der Vielzahl der Träger des SGB II-Bereiches auf ein hohes und annähernd einheitliches Level anzuheben.

Im Bereich der Arbeitgeberdienstleistungen ist auf die **Erschließung neuer Beschäftigungspotentiale** zu orientieren. Dazu sind die Kundendifferenzierung der Arbeitgeber sowie die entsprechenden Handlungsprogramme stärker auf die latenten Potentiale von Firmen als auf den manifesten Stellenumschlag der (größeren) Unternehmen hin anzupassen.

Literaturverzeichnis

- Albert, J. (1989): Der Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1983. Frankfurt am Main/New York.
- Albert, J./Behrendt, C. (2001): Wohlfahrtsstaat/Sozialstaat. In: Nohlen, D. (Hg.): Kleines Lexikon der Politik. München, S.580-588.
- Altmann, G. (2004): Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik. Stuttgart.
- Altmann, N./Düll, K./Kammerer, G. (1971): Öffentliche Verwaltung – Modernisierung als gesellschaftliches Problem. Frankfurt.
- Altmann, N./Böhle, F. (1975): Arbeitsprozeß und Sozialpolitik. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 6, S.346-355.
- Aust, J./Bothfeld, S./Leiber, S. (2006): Eigenverantwortung – Eine sozialpolitische Illusion? In: WSI-Mitteilungen 4/2006, S.186-193.
- Bach, H.-U./Spitznagel, E. (2006): Unter der Oberfläche. Die wahren Kosten der Arbeitslosigkeit. In: IAB Forum 1/2006, S.48-52.
- Bäcker, G./Bispinck, R./Hoffmann, K. u. a. (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1, 3. Auflage. Wiesbaden.
- Bahn Müller, R./Faust, M. (1992): Das automatisierte Arbeitsamt. Legitimationsprobleme, EDV-Mythos und die Wirkungen des Technikeinsatzes. Frankfurt am Main/New York.
- Bandemer, von St./Blanke, B./Hilbert, J./Schmid, J. (1995): Staatsaufgaben - Von der "schleichenden Privatisierung" zum "aktivierenden Staat". In: Fritz Behrens u. a. (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin, S.41-60.
- Bandemer, von St./Hilbert J.(1998): Vom expandierenden zum Aktivierenden Staat. In: Bandemer, von St. u. a.: Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, S.25-32.
- Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. In: Verwaltung, Organisation, Personal 13. Heft 1, S.6-11.
- Becker, R./Heuke, S. (2005): Controlling wirkt: Erste Ergebnisse des neuen Controllingsystems in der Bundesagentur für Arbeit. In: Zeitschrift für Controlling und Management. Sonderheft 1/2005, S.52-61.
- Benchmarking-Gruppe (2000): Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Berlin.
- Benda, M. (1924): Erwerbslosenfürsorge (unterstützende). In: Karstedt, O.: Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege. Berlin, S.124-127.
- Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Landkreistag u. a. (2003): Handbuch Steuerung der Arbeitsmarktpolitik. Prinzipien, Methoden und Instrumente. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2004): Hintergrundpapier „Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durch Zielvereinbarungen“. Gütersloh.
- Beywl, W. (1988): Zur Weiterentwicklung der Evaluationsmethodologie. Grundlegung, Konzeption und Anwendung eines Modells der responsiven Evaluation. Frankfurt am Main.
- Bieber, D./ Hielscher V./ Ochs, P. /Schwarz, C./ Vaut, S. (2005): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Saarbrücken.
- Blanke, B. (2001): Aktivierender Staat - aktive Bürgergesellschaft. Eine Analyse für das Bundeskanzleramt. Hannover.

- Blien, U./Hirschenauer, F./Arendt, M. u. a. (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 2, S.146-175.
- Blien, U./Hirschenauer, F. (2005): Aktualisierung der Vergleichstypen: Vorgehensweise und Ergebnisse. IAB-FB5, 25.2.2005.
- BMWA (2004): Ausschreibung. Öffentliche Vergabebekanntmachung (§ 3a Nr. 1 Abs. 3 VOL/A) für die Vergabe eines Dienstleistungsauftrags im beschleunigten Verhandlungsverfahren (§ 3a Nr. 1 Abs. 4 Buchstabe c VOL/A) (Prospekt-Nr. 50/04). 09. 06. 2004. Berlin.
- BMWA o.J.: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2 – Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Berlin.
- Bogumil, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- Böhle, F. (1983): Risiken der Arbeitskraft und Sozialpolitik. In: Littek, W./Rammert, W./Wachtler, G. (Hg.): Einführung in die Arbeits- und Industriosozologie. Frankfurt am Main/New York, 2. Aufl., S.136-162.
- Bomba, R. (2003): Aktivierung als Leitbild einer modernen Arbeitsmarktpolitik. Bonn. (download unter: http://www.fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BERATUNGSZENTRUM/aspol/Bomba_1203.doc., am 26. 06. 2006).
- Bortz, J./Döring, N. (2003): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. Berlin.
- Bothfeld, S. (2005): Aktiv und aktivierend: Grundsätze einer zukunftsfesten Arbeitsmarktpolitik. WSI Mitteilungen 8/2005, S.419-424.
- Bothfeld, S./Leiber, S. (2006): Der Sozialstaat zwischen Eigenverantwortung und Solidarität. In: WSI-Mitteilungen 4/2006, S. 174.
- Brocke, H. (2002): Soziale Arbeit als Koproduktion. Stiftung SPI. (download unter http://www.stiftung-spi.de/download/stiftung/zivilgesellschaft/brocke_dji.pdf., am 26. 06. 2006).
- Brülle, H./Reis, C. (Hg.) (2002): Neue Steuerung in der Sozialhilfe. Sozialberichterstattung, Controlling, Benchmarking, Casemanagement. Neuwied.
- Bundesanstalt für Arbeit (1999): Dienstleistungen für den Arbeitsmarkt. Die Bundesanstalt für Arbeit im Wandel. Nürnberg.
- Bundesrechnungshof (2006): Mitteilung über die Prüfung der Organisation kleiner Geschäftsstellen vom 14.2.2006. Bonn.
- Bundesregierung (2005): Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland 2004. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bundestags-Drucksache 15/5205.
- Bundesregierung (2006): Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes. HbeglG 2006. (download unter <http://www.bundesfinanzministerium.de>, am 26. 06. 2006).
- Bundesregierung (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission. Berlin.
- Burghardt, Anton (1979): Kompendium der Sozialpolitik. Allgemeine Sozialpolitik - Lohnpolitik - Arbeitsmarktpolitik - Politik der Sozialversicherung. Berlin.
- Burghardt, H./Enggruber, R. (Hg.) (2005): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Weinheim.

- Bussmann, W./ Klöti, U./ Knoepfel, P. (1997): Einführung in die Politikevaluation. Basel/ Frankfurt am Main.
- Butterwegge, C./Kutscha, M./Berghahn, S. (Hg.)(1999): Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat? Folgen neoliberaler Modernisierung für Gesellschaft, Recht und Politik. Baden-Baden.
- Caliendo, M./Steiner, V. (2005): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse. Berlin.
- Czommer, L./Knuth, M./Schweer, O. (2005): Job-Center in Deutschland und Großbritannien. In: Burghardt, H./Enggruber, R. (Hg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Weinheim, S.155-174.
- Dahme, H.-J. (2003): Individualisierung der Förderung – Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im aktivierenden Staat. Bonn. (download unter <http://www.hiba.de/download-center/downloads/Dahme.pdf>, am 26. 06. 2006).
- Dahme, H.-J. u. a. (2003): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Leverkusen.
- Dahrendorf, R. (2000): Die globale Klasse und die neue Ungleichheit. In: Merkur 54 (11), S.1057-1068.
- Deeke, A. (1998): Herausforderungen, Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik. Referat auf der 1. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) in der Arbeitsgruppe A "Evaluation von Struktur-, Regional- und Arbeitsmarktpolitik" am 24. 09. 1998 in Köln.
- Deutscher Bundestag (Hg.) (2003): Ausschuss Wirtschaft und Arbeit. Ausschussdrucksache 15(9)791 vom 15. 10. 2003. Berlin.
- Deutscher Bundestag (Hg.) (2003): BA-Vorlage für den Vorstand Projekt „Neuorganisation Einkaufsprozesse“. Bundestagsdrucksache 15/98, vom 31.07.2003. Berlin.
- Deutscher Bundestag (Hg.) (2005): Bundestagsdrucksache 15/9926, vom 20. 07. 2005. Berlin.
- Deutscher Bundestag (Hg.) (2006): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Bundestagsdrucksache 16/505). Berlin.
- Dingeldey, I. (2005): Zehn Jahre aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Dänemark. In: WSI-Mitteilungen 1/2005, S.18-24.
- Dingeldey, I. (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 8-9/2006, S.3-9.
- Dingeldey, I. (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: ApuZ 8-9, S.3-9.
- Düll, K./Sauer, D. (1972): Verwaltungsmodernisierung und Politik. In: Verein für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V. (Hg.): Materialien für Verwaltungsforschung und Verwaltungsreform. Bonn.
- Dunkhorst, P. (1999): Handbuch Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden.
- Engelen-Kefer,U. (2005): Wir brauchen eine politikfeldübergreifende Beschäftigungsstrategie. Eine Zwischenbilanz des DGB. In: Baumeister, H./Gransee, U./Zimmermann, K.-D. (Hg.): Die Hartz-Reformen. Die Folgen von Hartz-I-IV für ArbeitnehmerInnen. Hamburg, S.88-95.
- Esping-Anderson, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. New Jersey.

- Esping-Andersen, G. (2006): Warum brauchen wir eine Reform des Sozialstaats? In: *Leviathan* 34, H. 1. S.61-81.
- Esping-Andersen, G. u. a. (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford.
- EU-Kommission (2004): *Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects*. Brüssel.
- Ewers, A./ Leggewie, C. (1999): Der ermunternde Staat – Vom Aktiven Staat zur aktivierenden Politik. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 6/1999, S.331-340.
- Expertise der Regiestelle E & C (2001): www.eundc.de.
- Fiedler, J./Vaut, S. (2006): Weiter mit den Reformen. In: *Berliner Republik* 1/2006. Berlin, S.76-82.
- Fretschner, R./Hilbert, J./Stöbe-Blossey, S. (2003): Der aktivierende Staat und seine Implikationen für die soziale Arbeit. In: Dahme, H.J. u. a.: *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Opladen.
- Frick, F. (2002): *Arbeitsverwaltung im Wandel - Erfahrungen aus 15 Ländern im Vergleich*. Gütersloh.
- Frick, F. u. a. (2004): *Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durch Zielvereinbarungen. Eckpunkte und Herausforderungen eines Paradigmenwechsels*. Gütersloh.
- Galuske, M. (2002): *Flexible Sozialpädagogik. Elemente einer Theorie Sozialer Arbeit in der modernen Arbeitsgesellschaft*. Weinheim/München.
- Geiger, M. (2004): *Die Verlorenen der Arbeitsgesellschaft und das Projekt der Integration. Beispiel 'Wohnungslose im Straßenmilieu'*. Münster.
- Gesterkamp, T. (2000): *Gewerkschaftliche Pionierarbeit*. In: *Mitbestimmung* 9, S.27-29.
- Giddens, A. (2006): Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells. In: Friedrich-Ebert- Stiftung – Europäische Politik, Heft 3/2006. Bonn. (download unter http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?t_dirlink=x&modus=&f_IDR=I+03600, am 26. 06. 2006).
- Glismann, W./Peters, K. (Hg.)(2001): *Mehr Druck durch mehr Freiheit. Die neue Autonomie der Arbeit und ihre paradoxen Folgen*. Hamburg.
- Glismann, H. /Schrader, K. (2002): *Die Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung vor dem Hintergrund ihrer Geschichte*. Kieler Arbeitspapier Nr. 1112.
- Haubner, O./Tigges, A./Schuberth, K. (2002): Das Neue Steuerungsmodell der Bundesanstalt für Arbeit. Der Wandel von der Arbeitsverwaltung zum modernen Dienstleister. In: *Innovative Verwaltung*. Heft 1-2, S.22-24.
- Häußermann, H./Siebel, W. (1995): *Dienstleistungsgesellschaften*. Frankfurt am Main.
- Heinze, R./Strünk, C. (2001): Aktivierender Staat III – Politik zur Entfaltung des bürgerschaftlichen Engagements. In: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, 5, S.163-166.
- Heinze, R.G./ Streeck, W. (2003). Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: Ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel. In: *DIW*, Heft 1/2003. S.25-35.
- Hesse, H. A. (1984): *Das Recht der Bundesrepublik Deutschland: Orientierung – Grundlagen - Funktionen*. Heidelberg.
- Hielscher, V. (2006): Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit: "Moderner Dienstleister" für wen?. *WSI-Mitteilungen* 3/2006, S.119-124.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge.

- Hochschild, A. R. (1990): Das gekaufte Herz. Zur Kommerzialisierung der Gefühle. Frankfurt am Main/New York.
- Hoffjan, A. (1998): Entwicklung einer verhaltensorientierten Controlling-Konzeption für die Arbeitsverwaltung. Wiesbaden.
- Holtkamp, L./Bogumil, J. (2001): Die Bürgerkommune und die Interessenslagen der kommunalen Entscheidungsstruktur. Expertise der Regiestelle E & C, www.eundc.de.
- Hombach, B. (1999): Die Balance von Rechten und Pflichten sichern. Der aktivierende Sozialstaat - das neue Leitbild. In: Soziale Sicherheit, 48 (1999) 2, S.41-45.
- Hopf, C. (1995): Qualitative Interviews in der Sozialforschung. Ein Überblick. In: Flick, U. (Hg.): Handbuch qualitative Sozialforschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim, S.177-182.
- IAB Kurzbericht 6/2006.
- Jacoby, W. (2005): Institutional Transfer: Can Semi sovereignty be transferred? The political Economy of Eastern Germany. In: Green, S./Paterson, W. :Governance in Contemporary Germany. Cambridge.
- Jann, W. (2002): Thesenpapier zur Umwandlung der Bundesanstalt für Arbeit in eine "Bundesagentur". In: CD-ROM Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.
- Jann, W./Bogumil, J./Bouckaert, G./Budäus, D./Holtkamp, L./Kißler, L./Kuhlmann, S./Mezger, E./Reichard, C./Wollmann, H. (2005) Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin.
- Kaufmann, F. X. (1997): Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt am Main.
- Keller, B. (2002): Unkoordinierter Aktivismus. Zur Umsetzung der Hartz-Vorschläge. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 4, S.475-484.
- Kettner, A./Spitznagel, E.: Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot gering. In: IAB Kurzbericht 6/2005, vom 28.04.2005. Nürnberg.
- Kieser, A./Kubicek, H. (1992): Organisation. 3. Aufl. Berlin/New York.
- Kipping, K./Opielka, M./Ramelow, B. (2006): „Sind wir hier bei ‚Wünsch dir was?‘“ Thesen für einen neuen Sozialstaat. In: Utopie kreativ, Heft 186, S.333-336.
- Knuth, M. (2005): Reflexionen zum deutschen Reformpfad vor dem Hintergrund der Erfahrungen westeuropäischer Nachbarn. In: Burghardt, H./ Enggruber, R. (Hg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Weinheim, S.175-192.
- Knuth, M./ Schweer, O./ Siemes, S. (2004): Drei Menüs - und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.). Bonn.
- Kohl, J. (2000): Der Sozialstaat: Die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates- Überlegungen zu seiner typologischen Verortung. In: Leibfried, S./Wagschal, U. (Hg): Der deutsche Sozialstaat. Frankfurt am Main/New York, S.115-152.
- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.).Berlin.
- Konle-Seidl, Regina (2002): Steigerung der Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung. Fragen der Privatisierung oder Modernisierung im Spiegel internationaler Ansätze und Erfahrungen. IAB-Werkstattbericht 15.

- Konle-Seidl, R. (2003): Von der Anstalt zum ersten Dienstleister am Arbeitsmarkt? Möglichkeiten und Grenzen der Reform der Bundesanstalt für Arbeit. In: Gesundheits- und Sozialpolitik 57, H.1-2, S.22-29.
- Konle-Seidl, Regina (2005): Reform der Arbeitsverwaltung: Steht man auf drei Beinen wirklich besser? IAB-Kurzbericht Nr.15/2005. Nürnberg.
- Konle-Seidl, R. (2005): Lessons learned - Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB-Forschungsbericht Nr.9/2005. Nürnberg.
- Konle-Seidl, R. (2005): Arbeitsvermittlung zwischen Zentralisierung, Kommunalisierung und Privatisierung. Wirtschaftsdienst 85, H.9. S.575-581.
- Kreutz, Daniel (2001): Neue Ausbaustufe des aktivierenden Sozialstaats. Köln.
- Krone, S./Muth, J. (2004): Wissenschaftliche Begleitung des Förderprogramms „Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit“ der Alfred - Krupp - von - Bohlen - und Halbach-Stiftung. Projekt-Abschlussbericht des Instituts Arbeit und Technik, 2004-01.
- Kropp, S. (2004): Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte. In: Politische Vierteljahresschrift 45. Heft 3. S. 416-439.
- Krüger, H. (2001): Frauen zwischen Arbeitswelt und Familie. In: Gieseke, W. (Hg.): Handbuch zur Frauenbildung. Opladen. S. 124 - 136.
- Krüger, Helga (Hg.) (2001): Individualisierung und Verflechtung. Geschlecht und Generation im Lebenslaufregime. Weinheim/München. (zus. m. Born, C.)
- Kühl, S./Strodtholz, P. (Hg.) (2002): Methoden der Organisationsforschung. Reinbek bei Hamburg.
- Kühl, S./Strodtholz, P./Taffertshofer, A. (2005): Quantitative Methoden der Organisationsforschung. Wiesbaden.
- Lamping, W./Schridde, H./Plaß, S./Blanke, B. (2002): Aktivierender Staat – Positionen, Begriffe, Strategien. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.). Bonn.
- Layard, R./Nickell, S./Jackman, R. (2005): Unemployment: Macroeconomic Performance And The Labour Market. Oxford.
- Lechner, M./Miquel, R./Wunsch, C. (2004): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. Diskussionspapier 19/2004. Department of Economics. Universität St.Gallen.
- Lenhardt, G./Offe, C. (1977): Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 19, S.99-127.
- Lessenich, S. (2003): Der Arme in der Aktiengesellschaft – zum sozialen Sinn des „Förderns und Forderns“. In: WSI-Mitteilungen 4/2003, S.214-220.
- Lessenich, S. (2006): Hoch die internationale Eigenverantwortung? – Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Solidarität. In: WSI-Mitteilungen 4/2006, S.181-185.
- Liebold, R./Trinczek, R. (2002): Experteninterview. In: Kühl, S./Strodtholz, P. (Hg.): Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg.
- Lodemel, I./Trickey, H. (eds.) (2000): An offer you can't refuse. Workfare in international perspective. Bristol.
- Lodemel, I./Trickey, H. (2001): Ein neuer Vertrag für Sozialhilfe. In: Stelzer-Orthofer, C. (Hg.): Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion. Linz.

- Lutz, B./Düll, K./Kammerer, G./Kreuz, D. (1970): Rationalisierung und Mechanisierung im Öffentlichen Dienst - Ein Gutachten für die Gewerkschaft ÖTV. München.
- Lutz, B. (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt am Main/New York.
- Mayntz, R. (2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Working Paper 01/2. Köln.
- Mayring, P. (1996): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim.
- Mayring, P. (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim.
- Meuser, M./Nagel, U. (1995): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Garz, D./Kraimer, K. (1995): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen, S.441-469.
- Meuser, M./ Nagel, U. (2003): Das ExpertInneninterview – Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung. In: Friebertshäuser, B./Prengel, A.: Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. Weinheim/München, S.481-491.
- Mezger, E./West, K. (2001): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg.
- Moldaschl, M./Voß, G. (Hg.) (2002): Subjektivierung von Arbeit. München.
- Müller, K.-U./Oschmiansky, F (2005): Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten. In: Schütz, H./Mosley, H. (Hg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin, S.95-134.
- Naschold, F./Bogumil, J. (Hg.)(2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. Opladen.
- Nave-Herz, R. (1993): Die Geschichte der Frauenbewegung in Deutschland. Hannover.
- Nickell, S./van Ours, J. (2000): The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle?. In: Economic Policy, S.136-180.
- Nicolai, A./Kieser, A. (2002): Trotz eklatanter Erfolglosigkeit: Die Erfolgsfaktorenforschung weiter auf Erfolgskurs. In: DBW 62, 6, S.579-596.
- Norden, van. H. (2005): Die Neuorganisation der Regionaldirektionen der Bundesanstalt für Arbeit. In: arbeit und beruf 4, S.101-103.
- Nullmeier, F. (2006): Eigenverantwortung, Gerechtigkeit und Solidarität – Konkurrierende Prinzipien der Konstruktion moderner Wohlfahrtsstaaten? In: WSI-Mitteilungen 4/2006, S.175-180.
- Ochs, P. (2001): Das Arbeitsamt mitgestalten. Organisationsentwicklung und Mitarbeiterbeteiligung in der Bundesanstalt für Arbeit. Bericht an die Hans-Böckler-Stiftung.
- Ochs, P. (2002): Anmerkungen zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit. Saarbrücken.
- Ochs, P. (2005): Die Arbeitsverwaltung im Wandel. Agenturmodelle beim Übergang in die neue BA-Welt. In: Schütz, H./Mosley, H. (Hg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin, S.179-220.
- Ochs, P./Haubner, O./Tigges, A. (2000): Das neue Steuerungsmodell der BA. Bd. 2. Werkbuch Leistungsorientierte Führung in der BA. Bundesanstalt für Arbeit/Bertelsmann Stiftung (Hg.). Nürnberg/Gütersloh.
- Ochs, P./Schütz, H. (2005): Das BA-Kundenzentrum der Zukunft. In: Schütz, H./Mosley, H. (Hg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin, S.221-240.
- OECD (2003): Employment Outlook. Paris.

- Offe, C./Hinrichs, K. (1984): Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: primäres und sekundäres Machtgefälle. In: Offe, C. (Hg.): Arbeitsgesellschaft: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt am Main/New York, S.44-86.
- Opielka, M. (2004): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. Reinbek bei Hamburg.
- Oppen, M./Sack, D. (2005): Wettbewerb und Kooperation. In: Oppen, M./Sack, D./Wegener, A. (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Berlin. S.13-29.
- Oppen, M./Wegener, A. (1997): Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion. Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive. In: Nachold, F./Soskice, D./Hancké, B. u.a. (Hg.): Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation. Das deutsche Produktions- und Politikregime im globalen Wettbewerb. Berlin. S.151-181.
- Ostner, I. (2005): Lage und Zukunft des Sozialstaats. Sozialstaatsmodelle im internationalen Vergleich. Manuskript.
- Ostner, I./Leitner, S./Lessenich, S. (2001): Sozialpolitische Herausforderungen. Zukunft und Perspektiven des Wohlfahrtsstaats in der Bundesrepublik Deutschland. Hans-Böckler-Stiftung (Hg.). Arbeitspapier 49. Düsseldorf.
- Pascual, A.S. (1998): The European employment guidelines and national policy approaches to fighting youth unemployment. In: EMI (Hg.). European Trade Union Yearbook 1998. Brüssel.
- Pollitt, C./Bouckaert, G. (2000): Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford.
- Pongratz, H./Voß, G. (1997): Fremdbestimmte Selbstorganisation. Eine soziologische Diskussion aktueller Managementkonzepte. In: Zeitschrift für Personalforschung 7/1997, S.30 - 53.
- Reis, C. (2006): Wie kann das Fallmanagement in der Arbeitsvermittlung die Eigenverantwortung fördern? In: WSI-Mitteilungen 4/2006, S.194-199.
- Reis, C./ Brülle, H: Arbeitsorganisation im Job Center – Plädoyer für einen Perspektivenwechsel in einer verfahrenen Debatte. (download unter http://sozialarbeit.verdi.de/themen/sozialaemter_sozialhilfe/data/arbeitsorganisation_jobcenter).
- Rentschler, F. (2004): Der aktivierende Staat macht mobil. Auswirkungen des "Forderns und Förderns" - Die Verfolgungsbetreuung. In: Lohoff, E. u.a. (Hg.): Dead Men Working. Gebrauchsanweisungen zur Arbeits- und Sozialkritik. Münster.
- Rentschler, F. (2004): Der Zwang zur Selbstunterwerfung. Fordern und Fördern im aktivierenden Staat. In: Exit 1/2004, S.208.
- Reuter, N. (1998): Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität. Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen. Marburg, S.31-40.
- Ritter, G.A. (1983): Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich. München.
- Sachße, C./Tennstedt, F. (1980): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg. Berlin/Köln/Mainz.
- Sachße, C./Tennstedt, F. (1988): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 2. Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929. Stuttgart.
- Sachße, C./Tennstedt, F. (1992): Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus. Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 3. Stuttgart.

- Schaarschuch, A. (1996): Dienst-Leistung und Soziale Arbeit. Theoretische Überlegungen zur Rekonstruktion Sozialer Arbeit als Dienstleistung. In: Widersprüche 59. Offenbach, S.87-97.
- Schedler K./Proeller, I. (2003): New Public Management. Bern/Stuttgart/Wien, 2. überarb. Aufl.
- Scheele, B./Groeben, N. (1988): Dialog-Konsens-Methoden zur Rekonstruktion subjektiver Theorien. Tübingen.
- Schmid, G./Gangl, M. (2002): Thesen zur Reform der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung. Papier zur Hartz-Kommission. Berlin.
- Schmid, G./ Schömann, K./ Schütz, H. (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin. WZB – Discussion Paper FS I 97-204. Berlin.
- Schmid, G./Mosley, H./Hilbert, C./Schütz, H. (1999): Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 32, 4, S.547-563.
- Schmid, G. (2004): Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt – Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik. WZB - Discussion Paper. Berlin.
- Schmid, J. (2005): Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik. Lehren für Deutschland aus einem internationalen Trend. In: Behrens, F. u.a. (Hg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin, S.379-395.
- Schmidt, C. (2003): „Am Material“: Auswertungstechniken für Leitfadeninterviews. In: Friebertshäuser, B./Prengel, A.: Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. Weinheim, S.544-568.
- Schmuhl, H.-W. (2003): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1971-2002: Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.
- Schönig, W. (2002): Institutionelle Perspektiven der Bundesanstalt für Arbeit: Maßgeschneiderte Betreuung durch das neue Steuerungsmodell? Sozialer Fortschritt, 51, 1, S.9-12.
- Schröder, G. (2000): Die zivile Bürgergesellschaft. Zur Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. In: Die neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte, Heft 4/2000. (download unter <http://www.fes.de/frankfurter-hefte/zivilgesellschaft.html>, am 3.4.2006).
- Schröder, G./Blair, T. (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. In: Blätter für Deutsche und Internationale Politik, (1999) 7. S.888-896, auch in: Glasnost-Archiv, Berlin. (download unter <http://glasnost.de/pol/schroederblair.html>, am 24.2.2006).
- Schulte, C.J. (2006): Rolle der Sozialversicherung historisch umstritten. In: Sozialrecht und Praxis. Fachzeitschrift für Sozialpolitik und Schwerbehindertenvertreter, 3/2006, S.139-145.
- Schütz, H./Mosley, H. (Hg.) (2005): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand: Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband Nr. 24. 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.
- Schütz, H. (2005): Vom Arbeitsamt zum Kundenzentrum – Reformveränderung der deutschen Arbeitsvermittlung. In: Schütz, H./Mosley, H. (Hg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin, S.241-269.
- Seitz, D./Kerlen, C./Lippert, I./Steg, H. (2004): Konzept zur Evaluation betrieblicher Organisationsentwicklung. In: Zeitschrift für Evaluation (2004), S.95-116.

- Sell, S.. (1999): Möglichkeiten und Widersprüchlichkeiten von Norm- und Sanktionsverschärfungen in der Arbeitsverwaltung als empirisches „black-box“-Problem. Wissensdefizite auf der Meso- und Mikroebene. In: Lamnek, S./Luedtke, J. (Hg.): Der Sozialstaat zwischen „Markt“ und Hedonismus“? Opladen, S.446-464.
- Sell, S. (2002): Vom Arbeitsamt zum Job-Center und mehr - Arbeitsvermittlung nach Hartz. Wirtschaftsdienst, 82, 10, S.589-596.
- Sell, S. (2006): Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlungs-Strategien. Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen. Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Shaw, I. (1999): Qualitative Evaluation. Introducing Qualitative Methods. London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Stephan, G./Rässler, S./ Schewe, T. (2006): Wirkungsanalyse in der Bundesagentur für Arbeit. Konzeption, Datenbasis und ausgewählte Befunde. IAB - Discussion Paper 7/2006. Nürnberg.
- Stockmann, R. (2004): Evaluation in Deutschland. In: Stockmann, R.: Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen, S.13-43.
- Strodtholz, P./Kühl, S. (2002): Qualitative Methoden der Organisationsforschung – ein Überblick. In: Kühl, S./Strodtholz, P. (Hg.): Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch. Hamburg, S.11-29.
- Toffler, A. (1980): The Third Wave. New York.
- Trampusch, C. (2005): Sozialpolitik in Post-Hartz Germany. In: WeltTrends 47, 13, S.77-90.
- Trube, A. (2002): Paradigmenwechsel im Sozialstaat? UTOPIE kreativ, 141-142 (7-8/2002), S.615-628.
- Trube, A. (2005): Ansätze zur Evaluation und Messung beraterischer Dienstleistungen in öffentlichen Verwaltungen. In: Verwaltung und Management 11, 1, S.67-73.
- Ullrich, C.G. (2006): Die soziale Akzeptanz der Arbeitslosenversicherung. In: WSI-Mitteilungen 4/2006, S.200-205.
- Urban, H.J. (2004): Eigenverantwortung und Aktivierung – Stützpfeiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur? In: WSI-Mitteilungen 9/2004, S.467-473.
- Vaut, S. (2004): Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit. In: Jann, W./Schmid, G. (Hg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin.
- Vaut, S. (2006): Transforming the German Federal Labour Agency - Valediction to the Shock Absorber?. In Mussari, R./Reichard, C.: The Governance of Services of General Interest between State, Market and Society. Sienna/Potsdam.
- ver.di Landesbezirk NRW, Mitteilungen der ver.di -Fraktionen im BPR und der BJA im Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen; sowie der ver.di Landesfachgruppe Arbeitsverwaltung, März 2003 (download unter: <http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/zwang/inteam.pdf>, am 12.3.2006).
- Wagner, A./ Schuldt, A. (2003): Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission – Chancen und Risiken für den ostdeutschen Arbeitsmarkt. Berlin.
- Walwei, U. (1995): Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung. Möglichkeiten und Grenzen der Messung ihres Nutzens für Arbeitssuchende, Betriebe und die Volkswirtschaft. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4, S.516-524.
- Weber, J./Weise, F. (2004): Rolle des Controllings für die Umgestaltung der Bundesagentur für Arbeit. In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 56, 4, S.355-368.

Wennemann, M. (1999): Bildungspolitik und Bildungsentwicklung. Gesetzgebung und ihre Auswirkung in der Jugend-, Erwachsenen- und Weiterbildung. Opladen.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes (1981): Sozialpolitik und Produktionsprozeß. WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, 40. Köln.

Wollmann, H. (2002): Verwaltungspolitische Reformdiskurse und –verläufe im internationalen Vergleich. In: König, K. (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden.

Wollmann, H. (2004): Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext. In: Stockmann, R.: Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen, S.205-231.

WZB/infas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1 a – Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Berlin/Bonn.

Dokumente aus der Bundesagentur für Arbeit³²⁰

2003

Das Personalentwicklungssystem in der BA. Zusammenfassung der Regelungen, vom 11.02.2003.

Projektgruppe Steuerung und Controlling, Bericht an den Lenkungsausschuss, vom Februar 2003.

BA/Accenture: Der Virtuelle Arbeitsmarkt (Foliensatz), ca. März 2003.

IT-Rahmenkonzept, Referat IT/SP, vom April 2003.

Projektgruppe 2.5: Typisierung von Arbeitsamtsbezirken, Abschlussbericht, vom 14.4.2003.

Runderlass 55/2003, Aktualisierung und Aktivierung der Bewerberbestände, vom 30.04.2003.

Beratungsunterlage 83/2003, Reform „BA – Die Agentur“. Projekt 2.1 – 2.3, Steuerung und Controlling – Herausforderung und Lösungskonzept, vom 22.05.2003.

Beratungsunterlage 84/2003, Reform "BA – Die Agentur". Projekte 3.1.1, 3.1.3, 3.1.4, 3.3.1, Kundenschnittstellen Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Service Center und Leistungsgewährung, vom 22.05.2003.

Beratungsunterlage 112/2003 NEU, Reform der Bundesanstalt für Arbeit – Grundzüge der Reform – erweitertes Konzept, vom 09.07.2003.

Managementinfo 6/2003, vom 09.07.2003.

Vorlage für den Vorstand. Projekt „Neuorganisation der Einkaufsprozesse“, vom 31.07.2003.

Führung in der neuen BA: Gesamtkonzept Steuerung und Controlling. Abschlussbericht der Konzeptphase, vom 05.08.2003.

Beratungsunterlage 125/2003, Geschäftspolitische Ziele und Zielindikatoren für das Jahr 2004, vom 01.09.2003.

Vorstandsbrief 4/2003, Reform der BA – Umbau der Zentrale, vom 05.09.2003.

2004

Beratungsunterlage 8/2004, Projekt Produkte und Programme, vom 20.01.2004.

Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden der Umstellung, 1. Version, vom 25.01.2004.

Beratungsunterlage 14/2004, Neuausrichtung der Regionaldirektionen, vom 20.01.2004.

Kerninhalte der Reform. BA – Die Agentur, Kurzfassung, vom März 2004.

Kerninhalte der Reform. BA – Die Agentur, Langfassung, vom März 2004.

Dienstvereinbarung über die Einrichtung und den Betrieb von Service Centern in der Bundesagentur für Arbeit, vom 13.05.2004.

Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden der Umstellung, Bd.1, Kundenzentrum – Gesamtüberblick, vom 21.06.2004.

³²⁰ Es sind nur Dokumente aus dem Bereich der Zentrale der BA in chronologischer Ordnung aufgeführt. Die im Rahmen der Empirie in den Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit erhobenen Dokumente zum operativen Geschäft sind nicht enthalten.

Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden der Umstellung, Bd.2, Kundenzentrum – Detaillierung des Konzepts, vom 21.06.2004.

Beratungsunterlage 152/2004, Reform der Bundesagentur für Arbeit. Kundenzentrum. Abschlussbericht zur Modellphase, vom 05.07.2004.

Managementinfo, Sonderausgabe, Neuorganisation der Regionaldirektionen, vom 11.07.2004.

Beratungsunterlage 152/2004, Abschlussbericht zur Modellphase, vom 14.07.2004.

Vorstandsbrief 1/2004, vom 19.07.2004.

Personalmanagementkonzept, vom 06.09.2004.

Beratungsunterlage 5/2005, Eckpunkte für das Programm 2005 im SGB-III-Bereich, vom 30.12.2004.

2005

Einführungskonzept Handlungsprogramme (2005), vom 1.08.2005

Beratungsunterlage 115/2005, vom 17.06.2005

Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden der Umstellung (2. Änderung), Bd.1, Kundenzentrum – Gesamtüberblick, vom 07.01.2005.

Beratungsunterlage 19/2005, Eckpunkte für das Programm 2005 im SGB III-Bereich, vom 21.01.2005.

Operativer Verbesserungsprozess 2005. Leitfaden für Verbesserungen im operativen Bereich / Vorbereitung auf Handlungsprogramme, vom 11.02.2005.

Produkte und Handlungsprogramme. Arbeitsstand. Einführungsworkshops für Führungskräfte und Mitarbeiter für den Praxistest Mainz (zitiert: Einführungskonzept Handlungsprogramme), vom 23.02.2005.

Beratungsunterlage 52/2005, Flächeneinführung Kundenzentrum. Aktuelle Untersuchungen zum Kundenzentrum, Evaluierungsbericht von Ochs, P./ Schütz, H.: Bericht des Bundesrechnungshofes, vom 01.03.2005.

Beratungsunterlage 58/2005, Kurzfristige Leistungssteigerung durch Elemente der Handlungsprogramme im SGB-III-Bereich, vom 09.03.2005.

Beratungsunterlage 65/2005, Flächeneinführung der Handlungsprogramme, vom 04.04.2005.

Operativer Verbesserungsprozess 2005, Tagung der GO der Regionaldirektionen, vom 09.03.2005.

Managementinfo 2/2005, vom 24.4.2005.

Projektgruppe VAM/PP12: Positive Effekte des Virtuellen Arbeitsmarktes, vom Mai 2005 (Foliensatz).

Der Virtuelle Arbeitsmarkt (VAM). Pilotierung der IT-Verfahren VerBIS und ZEBRA in der Agentur Wiesbaden. Rundschreiben der Zentrale an alle Regionaldirektionen, vom Mai 2005.

Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 5/2005, Nr.20-Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BA, vom 20.05.2005.

Argumentationspapier zum VAM, vom Juni 2005.

Geschäftsbericht 2005, vom 01.06.2005.

Managementinfo 3/2005, vom 15.7.2005.

Vorstandsbrief 2/2005, vom 08.08.2005.

Presseinformation Nr. 75, vom 27.10.2005.

Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 11/2005, vom 20.11.2005.

Schulungsentwicklung VerBIS, vom 23.11.2005.

SR2/ Projektgruppe VAM/VerBIS, Flächeneinführung der Reform. Hinweise zur Vorbereitung auf die im Rahmen der Einführung von VerBIS erforderliche Datennachbearbeitung in den Agenturen (Foliensatz), vom 05.12.2005.

SR2/ Projektgruppe VerBIS/P31, E-Mail-Info VerBIS, vom 09.12.2005.

Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 12/2005 vom 20.12.2005, Nr.14-Einsatz von Mitarbeiter/innen als Trainer/innen.

Beratungsunterlage 5/2005, vom 30.12.2004.

2006

Beratungsunterlage 36/2006, 20.03.2006.

Geschäftsstellenstatistik, vom 15.2.2006.

Kopfzahlenstatistik BA, vom 15.2.2006.

Mitarbeiterstatistik, vom 15.2.2006.

Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 02/2006, vom 20.02.2006.

Beratungsunterlage 29/2006, vom 23.03.2006.

Tarifvertrag für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit (TV-BA), vom 28.03.2006.

Bildungsinstitut: VerBIS Aufbaumodul Bewerber I für Vermittler/Berater, Teilnehmerunterlagen Version 2.2, vom April 2006.

Schulungsunterlagen VerBIS, Version 2.2, vom April 2006.

Presseinformation der BA, vom 24. April 2006.

Quartalsbericht 1/2006, vom Mai 2006.

Dialog 2/2006, vom Juni 2006.

Blauenstein 2006. Leistungsfähigkeit der Agenturen für Arbeit, Version 1.1, vom 17.10.2005.

Ohne Datum:

Arbeitsamt Online. Der Virtuelle Arbeitsmarkt.

BA/Accenture: Der virtuelle Arbeitsmarkt.

Produktbeschreibung: Was ist VerBIS?

Anhang

Geschäftsleitung

Einstieg

- 1. In welcher Organisationsform war Ihre Agentur vor Einführung des Kundenzentrums?**
 - Wenn Arbeitsamt 2000: Welche Tranche waren Sie?
- 2. Zur Bildung der Geschäftseinheiten:**
 - Wie haben Sie den Ansatz der Regionalisierung in der Hauptagentur umgesetzt?
 - Wie viele Geschäftseinheiten und Geschäftsstellen hat Ihre Agentur?
 - Welche organisatorische Lösung zur Umsetzung SGBII liegt in Ihrer Agentur vor?
 - Wie wirkt sich SGBII auf Bildung und Zuschnitt von Geschäftseinheiten und Geschäftsstellen aus?
 - Was bedeutet das für den weiteren Bestand der Geschäftsstellen?
- 3. Was sind nach Ihrer Auffassung die Kernaufgaben der BA?**
 - Was heißt das konkret für eine Agentur hier in dieser Region?
 - Haben sich die Kernaufgaben gegenüber früher verändert?
- 4. Welche Kunden sind in besonderem Maße auf die Dienstleistungen der BA angewiesen?**
 - Auf Arbeitgeberseite
 - Auf Arbeitnehmerseite
 - Im Bereich der Zielgruppen

Kundenzentrum

- 5. Lassen Sie uns auf einzelne Elemente des KuZ eingehen. Wie stabil ist bei Ihnen derzeit das Zusammenwirken der einzelnen Funktionsbereiche? Wo hakt es noch?**
- 6. [Wenn vorher „AA 2000“:] Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden. [Wenn vorher „4. Tranche“:] Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.**
 - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?
- 7. Das KuZ hat die Zusammenarbeit von Vermittlungs- und Leistungsseite neu geordnet. Wie funktioniert heute das Wechselspiel beider Funktionsbereiche?**
- 8. Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Berater und Vermittler im Bereich der Sonderteams heute gegenüber früher?**
 - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
 - Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?

- 9. Bringt die neue Organisationsform mehr Schnittstellen im Kundenprozess als früher?**
- Wenn ja: Was bedeutet das für die Kunden?
 - Was bedeutet das für die interne Koordination
- 10. Wer ist für die Koordination innerhalb und zwischen den Teams zuständig?**
- Wie wird sie konkret sichergestellt?
 - Wie war das früher?
- 11. Welches sind die wesentlichen Veränderungen im Geschäftsprozess gegenüber früher?**
- Für die Mitarbeiter
 - Für die Führungskräfte
 - Bei welcher Mitarbeitergruppe haben sich die Anforderungen am stärksten verändert?
 - Welche Mitarbeitergruppe ist derzeit am stärksten belastet?
- 12. Wenn Sie die heutige Organisation mit derjenigen vor Einführung des KuZ vergleichen.**
- Welches sind ihre wesentlichen Vorteile?
 - Und welches sind die Nachteile gegenüber früher?

Vermittlungsprozess

- 13. Arbeitnehmerorientierte Vermittlung:**
- Wie erfolgt die Kundenzuordnung in den Vermittlungsteams?
 - Und wie erfolgt sie innerhalb der Teams auf die Vermittler?
 - Welche Rolle spielt im neuen System noch das „Bestandsgeschäft“?
- 14. Die Handlungsprogramme sollen zu einer systematischeren und zielgerichteten Arbeitsweise der Vermittler führen.**
- Welche Auswirkungen sehen Sie auf die Rolle des Vermittlers?
 - Wie verbindlich sind nach Ihrer Auffassung die Programmvorgaben für die individuelle Fallentscheidung?
 - *(Wenn Handlungsprogramme bereits eingeführt:)*
Welche Rückmeldungen aus dem Vermittlerbereich haben Sie bisher?
Wie ist die Akzeptanz bei den Vermittlern?
 - „Einstellungen/Mentalität“ der Vermittler werden oft genannt als Hemmnis für die Akzeptanz der Handlungsprogrammlogik. Was heißt das aus Ihrer Sicht konkret?
 - Wie verliefen die Schulungen zur Einführung der Handlungsprogramme
- 15. Die Funktionslogik des KuZ stellt den Individualbedarf des Kunden als Grundlage der Dienstleistung in den Vordergrund.**
- Sind die bisherigen Instrumente des Profiling ausreichend, um den Individualbedarf hinreichend abzuklären?
 - Was kann hierzu das Handlungsprogramm leisten und wo liegen seine Grenzen?
 - Welche Einschränkungen gibt es heute, um individualbedarfsgerechte Entscheidungen zu treffen?
 - Welche Kundengruppen sind besonders davon betroffen?

- Wie wird auf Abweichungen von Vermittlungsfachkräften von der Handlungsprogrammen reagiert?

16. Wie muss die Ressourcenausstattung beschaffen sein, um qualifizierte Beratungsarbeit zu leisten?

- Personalausstattung (wie ist gegenwärtig die Betreuungsrelation der Vermittler?)
- Beratungszeit
- Qualifikation und Kompetenz zur Gesprächsführung
- Methodik
- IT-Unterstützung

17. Wie haben Sie in Ihrer Agentur den Arbeitgeberservice organisiert?

- Wie stellen Sie das Zeitbudget von mindestens 20% Vermittlerzeit für arbeitgeberorientierte Vermittlung dar: personenscharfe Zuordnung oder über alle Vermittler des Teams?
- Weswegen hat die Agentur sich für diese Lösung entschieden?
- Wenn personenscharf: Sind die AG-Vermittler räumlich zusammen gelegt?
- Nach welchem Prinzip ist die Zuständigkeitsregelung zwischen den AG-Vermittlern geregelt?
- Wie war das vor Einführung des KuZ geregelt?
- Haben Sie eine Kundendifferenzierung im Arbeitgeberbereich vorgenommen? Nach welchen Gesichtspunkten?
- Bei welcher Art von Arbeitgeberkunden sehen Sie den größeren Dienstleistungsbedarf gegenüber der Agentur?

18. Haben Organisation und Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung in Ihrer Agentur zu einer Verbesserung des Dienstleistungsangebotes geführt?

- Wie funktioniert die jetzige Organisationsform?
- Halten Sie eine Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?
- War das früher anders?

Ergebnisse

19. Welches sind die Prozess- und Qualitätsstandards, nach denen Sie das neue Geschäftssystem controlen?

- Können Sie uns eine aktuelle Liste dieser Controllingdaten vorlegen
- Wie gut steht gegenwärtig Ihre Agentur in diesen Werten?
- Wo hat sie sich verbessert, wo eher verschlechtert? Gründe?
- Welche Kennzahlen halten Sie für wichtig, die nicht erhoben werden?

20. Der Leitfaden zum Kundenzentrum formuliert die qualitativen Ziele des neuen Systems. Welche sind für Sie besonders wichtig?

- Wie gut steht gegenwärtig Ihre Agentur bei diesen qualitativen Zielen?
- Wo hat sie sich verbessert, wo eher verschlechtert? Gründe?
- Welche qualitativen Ziele halten Sie für wichtig, die gegenwärtig eher weniger im Fokus der Betrachtung stehen?

21. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden auf Arbeitgeberseite?

- Welche Auswirkungen hat es für kleinere Unternehmen, größere Unternehmen, Verleiher, private Vermittler?
- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

22. Und welche Auswirkungen hat es auf Arbeitnehmerseite?

- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

Reformperspektiven

23. Wie wirkt sich grundsätzlich der wahrscheinliche Systemübertritt auf Arbeitsweise und Instrumenteneinsatz im SGBIII-Bereich aus?

- Wie verändert sich die Arbeitsrealität der Vermittler im SGBIII-Bereich?
- Welche Regelungen haben Sie in der Agentur getroffen im Hinblick auf Übertritte in SGBII?

24. Welche Variationen lässt das Konzept „Kundenzentrum der Zukunft“ zu?

- Welche Anpassungen haben Sie seit der Einführung vorgenommen?
- Welche wären notwendig?
- Ist das Konzept hinreichend flexibel für die konkreten Bedarfe einer Agentur oder halten Sie einen größeren örtlichen Gestaltungsspielraum für geboten?

25. Noch einige Fragen zur Reformbewertung:

- Welche Reformansätze und Veränderungen der letzten Jahre (bis Ende 2003) waren nach Ihrer Auffassung sehr gut oder weniger gut? Warum?
- [Wenn vorher AA 2000:] Gibt es etwas, was Sie aus dem Arbeitsamt 2000 gerne mit in die neue Reform übernommen hätten?
- Welche Elemente der jetzigen Reform beurteilen Sie eher positiv, welche eher negativ?
- Was ist unbedingt nötig für die nächsten Phase dieser Reform?
- Wo besteht jetzt Änderungsbedarf?

Bereichsleiter/in Geschäftseinheit / Geschäftsstellenleiter/in

Einstieg

1. **Wo sehen Sie Ihre besonderen Aufgaben als Bereichsleiter?**
 - Welche Teams gehören zu Ihrer Geschäftseinheit?
 - Was beschäftigt Sie vom Zeitumfang am meisten?
 - Wo sehen Sie für die nächste Zeit Ihren besonderen Schwerpunkt?
2. **Was sind nach Ihrer Auffassung die Kernaufgaben der BA?**
 - Was heißt das konkret für eine Agentur hier in dieser Region?
 - Haben sich die Kernaufgaben gegenüber früher verändert?
3. **Welche Kunden sind in besonderem Maße auf die Dienstleistungen der BA angewiesen?**
 - Auf Arbeitgeberseite
 - Auf Arbeitnehmerseite
 - Im Bereich der Zielgruppen

Kundenzentrum

4. **Das Kundenzentrum der Zukunft wird als das Geschäftssystem des Modernen Dienstleisters BA dargestellt. Wo sehen Sie seine Vorteile gegenüber früher, wo seine Nachteile?**
 - Für Kunden Arbeitgeber
 - Für die Arbeitslosen und Arbeitssuchenden
 - Für Jugendliche, Ältere, Schwerbehinderte, teilzeitorientierte Frauen
5. **Lassen Sie uns auf die einzelnen Elemente des KuZ eingehen. Wie stabil ist bei Ihnen derzeit das Zusammenwirken der einzelnen Funktionsbereiche? Wo hakt es noch?**
 - Wie wirkt sich die Einrichtung des Service-Center aus?
 - Der zentrale Empfang ist die erste Anlaufstelle für die Kunden. Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
 - Gibt es insgesamt im Bereich SC und Empfang noch Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?
6. *[Wenn vorher „AA 2000“:]*
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.
[Wenn vorher „4. Tranche“:]
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.
 - Wo funktioniert die heutige Arbeitsorganisation besser, wo schlechter gegenüber früher?
 - Sind die MA der EZ in der Lage, das Aufgabenspektrum der Geschäftseinheit gut abzudecken?
 - Die EZ arbeitet „ohne Akten“. Wie gut funktioniert das?
 - Gibt es fachliche Spezialisierungen der MA in der EZ oder macht jeder alles?

- Durch welche Mitarbeiter stützen Sie das EZ, wenn ein starkes Kundenaufkommen vorliegt?
- Gibt es insgesamt in diesem Bereich noch Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?

7. Wie funktioniert die Kundensteuerung?

- Ist die derzeitige Kundendifferenzierung in der ersten Stufe, wie im EZ vorgenommen, hinreichend scharf für die weitere Kundensteuerung (Terminierung etc.)
- Wie haben Sie den Zugang zu den Fachkräften bzw. die Einschränkungen des Zugangs geregelt?
- Was meinen Sie, sind die Kunden mit dieser Form der Kundensteuerung zufrieden? Welche sind eher zufrieden, welche eher unzufrieden?

8. Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Vermittler heute gegenüber früher?

- Im Bewerberbereich?
- Im Arbeitgeberbereich?
- Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
- Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?
- Was schätzen Sie, wie sich der Zeitanteil der Vermittlerarbeit auf das Eingangsgeschäft und auf das Bestandsgeschäft verteilt?
- Welche Rolle spielt im neuen System noch das „Bestandsgeschäft“?

9. Wie unterscheidet sich die Leistungsbearbeitung heute gegenüber früher?

- Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
- Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?

10. Das KuZ hat die Zusammenarbeit von Vermittlungs- und Leistungsseite neu geordnet. Wie funktioniert heute das Wechselspiel beider Funktionsbereiche?

- Wenn aus der Vermittlungsarbeit leistungsrechtliche Überprüfungen und Folgearbeiten entstehen? (Meldeversäumnisse, sperrzeitrelevante Sachverhalte)
- Wenn zur Unterstützung der Vermittlungsarbeit leistungsrechtliche Informationen (Rechte und Pflichten) ergehen, die sich aus dem sozialrechtlichen Versicherungsverhältnis ergeben?

11. [Wenn Sonderteams in der Geschäftseinheit:] Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Berater und Vermittler im Bereich der Sonderteams heute gegenüber früher?

- Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
- Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?

12. Bringt die neue Organisationsform mehr Schnittstellen im Kundenprozess als früher?

- Wenn ja: Was bedeutet das für die Kunden?
- Was bedeutet das für die interne Koordination

13. Wer ist für die Koordination innerhalb und zwischen den Teams zuständig?

- Wie wird sie konkret sichergestellt?
- Wie war das früher?

14. Welches sind die wesentlichen Veränderungen im Geschäftsprozess gegenüber früher?

- Für die Mitarbeiter

- Für die Führungskräfte
- Bei welcher Mitarbeitergruppe haben sich die Anforderungen am stärksten verändert?
- Welche Mitarbeitergruppe ist derzeit am stärksten belastet?

15. Wenn Sie die heutige Arbeitsweise und Organisation mit derjenigen vor Einführung des KuZ vergleichen.

- Welches sind ihre wesentlichen Vorteile?
- Und welches sind die Nachteile gegenüber früher?

Vermittlungsprozess

16. Die Funktionslogik des KuZ stellt den Individualbedarf des Kunden als Grundlage der Dienstleistung in den Vordergrund.

- Sind die bisherigen Instrumente des Profiling ausreichend, um den Individualbedarf hinreichend abzuklären?
- Was kann hierzu das Handlungsprogramm leisten und wo liegen seine Grenzen?
- Welche Einschränkungen gibt es heute, um individualbedarfsgerechte Entscheidungen zu treffen?
- Welche Kundengruppen sind besonders davon betroffen?

17. Die Handlungsprogramme sollen zu einer systematischeren und zielgerichteten Arbeitsweise der Vermittler führen.

- Welche Auswirkungen sehen Sie auf die Rolle des Vermittlers?
- Wie verbindlich sind nach Ihrer Auffassung die Programmvorgaben für die individuelle Fallentscheidung?
- (Wenn Handlungsprogramme bereits eingeführt:)
Welche Rückmeldungen aus dem Vermittlerbereich haben Sie bisher?
Wie ist die Akzeptanz bei den Vermittlern?
- „Einstellungen/Mentalität“ der Vermittler werden oft genannt als Hemmnis für die Akzeptanz der Handlungsprogrammlogik. Was heißt das aus Ihrer Sicht konkret?

18. Wie muss die Ressourcenausstattung beschaffen sein, um qualifizierte Beratungsarbeit zu leisten?

- Personalausstattung (wie ist gegenwärtig die Betreuungsrelation der Vermittler?)
- Beratungszeit
- Qualifikation und Kompetenz zur Gesprächsführung
- Methodik
- IT-Unterstützung

19. Haben Organisation und Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung in Ihrer Agentur zu einer Verbesserung des Dienstleistungsangebotes geführt?

- Wie funktioniert die jetzige Organisationsform?
- Halten Sie eine Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?

Ergebnisse

20. Welches sind die Prozess- und Qualitätsstandards, nach denen Sie Ihre Geschäftseinheit controlen?

- Können Sie uns eine aktuelle Liste dieser Controllingdaten vorlegen
- Wie gut steht gegenwärtig Ihre Geschäftseinheit in diesen Werten?
- Wo hat sie sich verbessert, wo eher verschlechtert? Gründe?
- Wer kontrolliert die Werte? In welchen Zeitabständen?
- In welcher Weise erhalten die Fachkräfte hierzu ein Feedback?
- Welche Kennzahlen halten Sie für wichtig, die nicht erhoben werden?

21. Wirkung und Wirtschaftlichkeit – Lassen sich in Ihrer Agentur auf Grund des neuen Systems bereits deutliche Ergebnisse erkennen?

- Bei welchen Indikatoren?
- Worauf ist das konkret zurückzuführen?
- Wo sind keine positiven Verbesserungen feststellbar?
- Was sind Ihrer Meinung nach die Gründe?

22. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden auf Arbeitgeberseite?

- Welche Auswirkungen hat es für kleinere Unternehmen, größere Unternehmen, Verleiher, private Vermittler?
- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

23. Und welche Auswirkungen hat es auf Arbeitnehmerseite?

- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

Reformperspektiven

24. Wie wirkt sich grundsätzlich der wahrscheinliche Systemübertritt auf Arbeitsweise und Instrumenteneinsatz im SGBIII-Bereich aus?

- Wie verändert sich die Arbeitsrealität der Vermittler im SGBIII-Bereich?
- Welche Regelungen haben Sie in der Agentur getroffen im Hinblick auf Übertritte in SGBII?

25. Welche Variationen lässt das Konzept „Kundenzentrum der Zukunft“ zu?

- Welche Anpassungen haben Sie seit der Einführung vorgenommen?
- Welche wären notwendig?
- Ist das Konzept hinreichend flexibel für die konkreten Bedarfe einer Agentur oder halten Sie einen größeren örtlichen Gestaltungsspielraum für geboten?

26. Noch einige Fragen zur Reformbewertung:

- Welche Reformansätze und Veränderungen der letzten Jahre (bis Ende 2003) waren nach Ihrer Auffassung sehr gut oder weniger gut? Warum?
- [Wenn vorher AA 2000:] Gibt es etwas, was Sie aus dem Arbeitsamt 2000 gerne mit in die neue Reform übernommen hätten?
- Welche Elemente der jetzigen Reform beurteilen Sie eher positiv, welche eher negativ?
- Was ist unbedingt nötig für die nächsten Phase dieser Reform?
- Wo besteht jetzt Änderungsbedarf?

Teamleiter/in Eingangszone

Empfang und Eingangszone

1. **Wo sehen Sie Ihre besonderen Aufgaben als Teamleiter?**
 - Was beschäftigt Sie vom Zeitumfang am meisten?
 - Wo sehen Sie für die nächste Zeit Ihren besonderen Schwerpunkt?
2. **Der zentrale Empfang ist die erste Anlaufstelle für die Kunden. Wie war das vorher geregelt?**
 - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
3. **Wie gestalten sich die Wartezeiten im Empfang?**
 - Wie wird in Stoßzeiten der erhöhte Kundenandrang aufgefangen?
4. **Wie beurteilen Sie die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter in diesem Bereich?**
 - Rotieren die Mitarbeiter des Empfangs mit der Eingangszone oder sind sie dort ständig tätig?
5. **Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?**
6. **Mit welchen Kräften ist die EZ besetzt?**
 - Gibt es fachliche Spezialisierungen der MA in der EZ oder macht jeder alles?
7. *[Wenn vorher „AA 2000“:]*
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.
[Wenn vorher „4. Tranche“:]
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.
 - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?
8. **Sind die MA der EZ in der Lage, das breite Aufgabenspektrum der Geschäftseinheit [bzw. der Geschäftsstelle] gut abzudecken?**
 - Die EZ arbeitet „ohne Akten“. Wie gut funktioniert das?
 - Die EZ terminiert die Kunden für Vermittler und Antragservice. Wie gut funktioniert das?
9. **Wie haben Sie in der Eingangszone die Assistenzarbeiten für die Fachkräfte organisiert?**
 - Können Sie die Aufträge der Fachkräfte (Einladungen etc.) zeitnah erledigen?
 - Wie zufrieden sind nach Ihrer Auffassung die Vermittler mit der Zuarbeit durch die EZ?
 - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
10. **Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet?**
 - Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?
 - Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?
11. **Wie wirkt sich in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?**

- Ist die Entlastung durch das SC in Ihrem Arbeitsfeld spürbar vorhanden?

12. Welche Auswirkungen hat die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?

- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

13. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter in diesem Bereich mit der Einführung des KuZ verändert?

14. Haben sich mit Beginn des Jahres die Änderungen im SGBII auch auf die Arbeit im Empfang oder in der Eingangszone ausgewirkt?

- Wenn ja: In welcher Weise?
- Wenn ja: Was tun Sie, um die neuen Anforderungen zu bewältigen

15. Wie sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

16. Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf?

- Wenn ja, welchen?

Mitarbeiter/innen Eingangszone

Eingangszone

1. *[Wenn vorher „AA 2000“:]*
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.
[Wenn vorher „4. Tranche“:]
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.
 - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?
2. **Sind die MA in der Eingangszone in der Lage, das breite Aufgabenspektrum der Geschäftseinheit [bzw. der Geschäftsstelle] gut abzudecken?**
 - Die EZ arbeitet „ohne Akten“. Wie gut funktioniert das?
 - Die EZ terminiert die Kunden für Vermittler und Antragservice. Wie gut funktioniert das?
3. **Wie sind in der Eingangszone die Assistenzarbeiten für die Fachkräfte organisiert?**
 - Können Sie die Aufträge der Fachkräfte (Einladungen etc.) zeitnah erledigen?
 - Wie zufrieden sind nach Ihrer Auffassung die Vermittler mit der Zuarbeit durch die EZ?
 - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
4. **Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet?**
 - Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?
 - Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?
5. **Wie erfahren Sie in Ihrem Arbeitsfeld die Steuerung der Kunden durch den Empfang?**
 - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
 - Wie gestalten sich die Wartezeiten im Empfang?
 - Wie wird in Stoßzeiten der erhöhte Kundenandrang aufgefangen?
6. **Wie beurteilen Sie die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter im Empfang?**
 - Rotieren die Mitarbeiter des Empfangs mit der Eingangszone oder sind sie dort ständig tätig?
7. **Wie wirkt sich in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?**
 - Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
 - Wie viele Tickets gehen bei Ihnen pro Tag im Schnitt ein?
 - Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?
 - Wie lange dauert es im Schnitt, bis Sie dazu kommen, Ihre Tickets abzuarbeiten?
8. **Welche Auswirkungen hat die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?**
 - Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
 - Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

9. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter in der Eingangszone mit der Einführung des KuZ verändert?

- Und welche Änderungen stellen Sie ab Beginn dieses Jahres mit Einführung der neuen SGBII-Regelung fest?

10. Wie sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

11. Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf?

- Wenn ja, welchen?

Teamleiter/in Vermittlung

Arbeitnehmerorientierte Vermittlung

- 1. Wo sehen Sie Ihre besonderen Aufgaben als Teamleiter?**
 - Was beschäftigt Sie vom Zeitumfang am meisten?
 - Wo sehen Sie für die nächste Zeit Ihren besonderen Schwerpunkt?
- 2. Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Vermittler (im Bewerberbereich) heute gegenüber früher?**
 - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
- 3. Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Vermittlerarbeit bewertet?**
 - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
 - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
 - In welcher Weise erhalten die Vermittler hierzu ein Feedback?
- 4. [Wenn vorher „AA 2000“:]
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.
[Wenn vorher „4. Tranche“:]
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.**
 - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?
- 5. Wie hat die Eingangszone die Assistenzarbeiten für die Fachkräfte organisiert?**
 - Werden die Aufträge der Vermittler (Einladungen etc.) zeitnah erledigt?
 - Wie zufrieden sind Ihre Vermittler mit der Zuarbeit durch die EZ?
 - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
- 6. Die Termine der Neukunden werden vom EZ für den Vermittler festgelegt. Wie funktioniert das? Was bedeutet das für die Arbeitssituation der Vermittler?**
 - Wird in besonderen Fällen auch direkt zum Vermittler durchgeleitet?
 - Legen die Vermittler die Folgetermine selbst fest? Laden sie selbst ein?
- 7. Der Zugang der Kunden zum Vermittler ist nur noch für bestimmte Fälle vorgesehen.**
 - Wie wirkt sich das auf die Vermittlerarbeit aus?
 - Wie ist das aus der Kundenperspektive zu bewerten?
- 8. Wie wirkt sich die Einrichtung des Service-Center aus?**
 - Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
 - Wie stark schätzen Sie den Arbeitsaufwand der Vermittler für die Bearbeitung der Tickets ein? Durchschnittliche Zeit pro Tag?
- 9. An welchen Punkten arbeiten Vermittler noch direkt mit der Leistungsseite zusammen?**
 - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
 - Gibt es Sachverhalte, wo Sie sich eine engere Zusammenarbeit zwischen Vermittlern und Leistungsseite wünschen? Wenn ja, welche?

10. Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?

- Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?

11. Welche Rolle spielen noch Arbeitgeberkontakte für den arbeitnehmerorientierten Vermittler?

- Nehmen die AN-Vermittler selbst Kontakt zu einem AG auf, wenn sie einen Bewerber vorschlagen?
- Machen sie selbst noch Außendienste?

12. An welchen Punkten arbeiten die AN-orientierten Vermittler mit den AG-orientierten Vermittlern Ihres Teams zusammen?

- Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
- Tauschen sich die beiden Vermittlerseiten in konkreten Fällen über Bewerber oder Stellenangebote aus? Wie häufig geschieht das? In welchem Rahmen?

13. Halten Sie eine enge Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?

- Wenn ja: Warum?
- Wenn ja: Ist die derzeitige Verzahnung ausreichend?

14. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?

- Unterscheiden Sie die Auswirkungen nach Kundengruppe: Welche Auswirkungen hat es für Marktkunden, Beratungskunden Fördern, Beratungskunden Aktivieren, Betreuungskunden?
- Was können Sie noch für einen Kunden tun, dessen Integrationschancen zum Beispiel wegen seines Alters oder wegen gesundheitlicher Einschränkungen eher gering sind?
- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

15. Welche Erwartungen haben Sie an die Handlungsprogramme und wie bewerten Sie diese?

- Kommt es vor, dass Vermittler auf Grund der individuellen Bewertung des Kunden eine bestimmte Maßnahme für erforderlich halten, diese aber nach den neuen Leitlinien und Vorgaben nicht anbieten dürfen?
- Wenn ja, bei welchem Kundentyp kann dies vorkommen?
- Was geschieht in einem solchen Falle?

16. Auf welche Leistungen Dritter können die Vermittler zur Unterstützung Ihrer Arbeit zurückgreifen?

- Welche kommen am häufigsten vor?
- Für welche Art von Kunden?
- Wie hat sich die Zusammenarbeit mit Dritten durch die neue Vergabeform (zentraler Einkauf) verändert?
- Was bedeutet das für die Vermittlungsarbeit?

17. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Vermittler gegenüber vorher verändert?

- Und welche Änderungen stellen Sie ab Beginn dieses Jahres mit Einführung der neuen SGBII-Regelung fest?

18. Wie sind die Vermittler für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

Arbeitnehmerorientierte Vermittler/innen

Arbeitnehmerorientierte Vermittlung

1. **Wie unterscheidet sich Ihre Arbeitsweise heute gegenüber früher?**
 - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
2. **Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Vermittlerarbeit bewertet?**
 - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
 - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
 - In welcher Weise erhalten die Vermittler hierzu ein Feedback?
3. *[Wenn vorher „AA 2000“:]*
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.
[Wenn vorher „4. Tranche“:]
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.
 - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?
4. **Wie hat die Eingangszone die Assistenzarbeiten für die Fachkräfte organisiert?**
 - Werden die Aufträge der Vermittler (Einladungen etc.) zeitnah erledigt?
 - Wie zufrieden sind Sie mit der Zuarbeit durch die EZ?
 - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
5. **An welchen Punkten arbeiten Sie noch direkt mit der Leistungsseite zusammen?**
 - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
6. **Die Termine der Neukunden werden vom EZ für den Vermittler festgelegt. Wie funktioniert das? Was bedeutet das für Ihre Arbeit?**
 - Wird in besonderen Fällen auch direkt zum Vermittler durchgeleitet?
 - Legen die Vermittler die Folgetermine selbst fest? Laden sie selbst ein?
7. **Der Zugang der Kunden zum Vermittler ist nur noch für bestimmte Fälle vorgesehen.**
 - Wie wirkt sich das auf Ihre Arbeit aus?
 - Wie ist das aus der Kundenperspektive zu bewerten?
8. **Wie wirkt sich in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?**
 - Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
 - Wie viele Tickets gehen bei Ihnen pro Tag im Schnitt ein?
 - Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?
 - Wie lange dauert es im Schnitt, bis Sie dazu kommen, Ihre Tickets abzuarbeiten?
 - Wie stark schätzen Sie Ihren Arbeitsaufwand für die Bearbeitung der Tickets ein? Durchschnittliche Zeit pro Tag?
9. **An welchen Punkten arbeiten Sie noch direkt mit der Leistungsseite zusammen?**
 - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?

- Gibt es Sachverhalte, wo Sie sich eine engere Zusammenarbeit zwischen Vermittlern und Leistungsseite wünschen? Wenn ja, welche?

10. Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?

- Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?

11. Welche Rolle spielen noch Arbeitgeberkontakte für Sie?

- Nehmen Sie selbst Kontakt zu einem AG auf, wenn Sie einen Bewerber vorschlagen?
- Machen Sie selbst noch Außendienste?

12. An welchen Punkten arbeiten Sie mit den AG-orientierten Vermittlern Ihres Teams zusammen?

- Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
- Wie häufig und wie regelmäßig tauschen Sie sich mit Ihren Kollegen AG-Vermittler aus?
- Haben Sie Zeit und Gelegenheit, diese Kollegen über konkrete, von Ihnen betreute Bewerberfälle zu informieren?
- Wenden sich Ihre Kollegen AG-Vermittler umgekehrt an Sie, wenn sie Informationen über geeignete Bewerber für eine Stelle brauchen?

13. Halten Sie eine enge Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?

- Wenn ja: Warum?
- Wenn ja: Ist die derzeitige Verzahnung ausreichend?

14. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?

- Unterscheiden Sie die Auswirkungen nach Kundengruppe: Welche Auswirkungen hat es für Marktkunden, Beratungskunden Fördern, Beratungskunden Aktivieren, Betreuungskunden?
- Was können Sie noch für einen Kunden tun, dessen Integrationschancen zum Beispiel wegen seines Alters oder wegen gesundheitlicher Einschränkungen eher gering sind?
- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

15. Welche Erwartungen haben Sie an die Handlungsprogramme und wie bewerten Sie diese?

- Kommt es vor, dass Sie auf Grund Ihrer individuellen Bewertung des Kunden eine bestimmte Maßnahme für erforderlich halten, diese aber nach den neuen Leitlinien und Vorgaben nicht anbieten dürfen?
- Wenn ja, bei welchem Kundentyp kann dies vorkommen?
- Was tun Sie in einem solchen Falle?
- Für welche Kunden können Sie nichts mehr tun?

16. Auf welche Leistungen Dritter können Sie zur Unterstützung Ihrer Vermittlungsarbeit zurückgreifen?

- Welche kommen am häufigsten vor?

- Für welche Art von Kunden?
- Wie hat sich die Zusammenarbeit mit Dritten durch die neue Vergabeform (zentraler Einkauf) verändert?
- Was bedeutet das für Ihre Arbeit?

17. Wie haben sich Ihre Arbeitsbedingungen gegenüber vorher verändert?

- Und welche Änderungen stellen Sie ab Beginn dieses Jahres mit Einführung der neuen SGBII-Regelung fest?

18. Wie sind Sie für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

Bereichsleiter/in - Fachliche Leiter/in Arbeitgebermanagement

Arbeitgeberorientierte Vermittlung

1. **Wo sehen Sie Ihre besonderen Aufgaben als Bereichsleiter Arbeitgeber?**
 - Was beschäftigt Sie vom Zeitumfang am meisten?
 - Wo sehen Sie für die nächste Zeit Ihren besonderen Schwerpunkt?
2. **Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Vermittler (im Arbeitgeberbereich) heute gegenüber früher?**
 - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
3. **Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Vermittlerarbeit im Arbeitgeberservice bewertet?**
 - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
 - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
 - In welcher Weise erhalten die Vermittler hierzu ein Feedback?
4. **Wo haben die AG-Vermittler gegenwärtig ihren Schwerpunkt:**
 - Im Stellenbesetzungsmanagement?
 - In den Arbeitgeberkontakten durch Außendienste?
5. **Wo sehen Sie in der heutigen Zeit im Arbeitgeberservice den Schwerpunkt der Arbeit?**
 - Auf Stellenangebote Bewerber vermitteln
 - Arbeitgeber beraten z.B. im Hinblick auf die Konkretisierung eines Stellenangebotes
 - Für Arbeitgeber eine qualifizierte Personalvorauswahl treffen
 - Stellenangebote einwerben
 - Arbeitgeber über die Leistungen der BA informieren
 - Sonstiges?
 - War das früher anders?
6. **Haben Sie eine Differenzierung Ihrer Arbeitgeber vorgenommen? Nach welchen Kriterien?**
 - Wo liegen die Unterschiede in der Bedienung der verschiedenen Segmente?
 - Entspricht dies dem tatsächlichen Bedarf, der auf Arbeitgeberseite besteht?
7. **Was sind die hauptsächlichsten Nachfragen bzw. Anliegen, mit denen Arbeitgeberkunden an die Agentur herantreten?**
 - Wie sieht es damit aus bei kleineren Unternehmen, größeren Unternehmen, Verleiher?
8. **Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden auf Arbeitgeberseite?**
 - Welche Auswirkungen hat es für kleinere Unternehmen, größere Unternehmen, Verleiher, private Vermittler?
 - Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
 - Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?
9. **Und welche Auswirkungen hat es auf Arbeitnehmerseite?**
 - Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?

- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?
 - Können Sie außerhalb der Gruppe der Marktkunden auch solche Bewerber vermitteln, die eingeschränkte Integrationschancen haben?
- 10. An welchen Punkten arbeiten die AG-orientierten Vermittler mit den AN-orientierten Vermittlern ihres Teams zusammen?**
- Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
- 11. Halten Sie eine enge Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?**
- Wenn ja: Warum?
 - Wenn ja: Ist die derzeitige Verzahnung ausreichend?
- 12. Woran messen Sie den Erfolg der Arbeit der AG-Vermittler?**
- In welcher Form und wie häufig geben Sie den Vermittlern Rückmeldungen hierzu?
- 13. Wie organisieren Sie praktisch die „Doppelspitze“ von Teamleiter und Bereichsleiter Arbeitgeber in der Führung der AG-Vermittler?**
- Wie hat sich diese Organisationsform bewährt?
- 14. Haben sich mit Beginn des Jahres die Änderungen im SGBII auch auf die Arbeit des AG-Service ausgewirkt?**
- Wenn ja, in welcher Weise?
- 15. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Vermittler in diesem Bereich verändert?**
- 16. Wie sind die Vermittler für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?**
- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
 - Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

Arbeitgeberorientierte Vermittler/innen

Arbeitgeberorientierte Vermittlung

- 1. Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Vermittler (im Arbeitgeberbereich) heute gegenüber früher?**
 - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
- 2. Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Vermittlerarbeit im Arbeitgeberservice bewertet?**
 - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
 - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
 - In welcher Weise erhalten die Vermittler hierzu ein Feedback?
- 3. Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?**
 - Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?
- 4. Wo haben die AG-Vermittler gegenwärtig ihren Schwerpunkt:**
 - Im Stellenbesetzungsmanagement?
 - In den Arbeitgeberkontakten durch Außendienste?
- 5. Haben Sie eine Segmentierung Ihrer Arbeitgeber vorgenommen? Nach welchen Kriterien?**
 - Wo liegen die Unterschiede in der Bedienung der verschiedenen Segmente?
 - Entspricht dies dem tatsächlichen Bedarf, der auf Arbeitgeberseite besteht?
- 6. Was sind die hauptsächlichen Nachfragen bzw. Anliegen, mit denen Arbeitgeberkunden an die Agentur herantreten?**
 - Wie sieht es damit aus bei kleineren Unternehmen, größeren Unternehmen, Verleiher?
- 7. An welchen Punkten arbeiten Sie mit den AN-orientierten Vermittlern Ihres Teams zusammen?**
 - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
 - Wie häufig und wie regelmäßig tauschen Sie sich mit Ihren Kollegen AN-Vermittler aus?
 - Haben Sie Zeit und Gelegenheit, diese Kollegen über konkrete, von Ihnen betreute Arbeitgeber bzw. Stellenangebote zu informieren?
 - Wenden sich Ihre Kollegen AN-Vermittler umgekehrt an Sie, wenn sie Informationen über geeignete Arbeitgeber oder Stellenangebote für einen Bewerber brauchen?
- 8. Halten Sie eine enge Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?**
 - Wenn ja: Warum?
 - Wenn ja: Ist die derzeitige Verzahnung ausreichend?
- 9. Wie wirkt sich in Ihrer Agentur / in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?**
 - Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
 - Wie viele Tickets gehen bei Ihnen pro Tag im Schnitt ein?

- Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?
- Wie lange dauert es im Schnitt, bis Sie dazu kommen, Ihre Tickets abzuarbeiten?

10. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden auf Arbeitgeberseite?

- Welche Auswirkungen hat es für kleinere Unternehmen, größere Unternehmen, Verleiher, private Vermittler?
- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

11. Und welche Auswirkungen hat es auf Arbeitnehmerseite?

- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?
- Können Sie außerhalb der Gruppe der Marktkunden auch solche Bewerber vermitteln, die eingeschränkte Integrationschancen haben?

12. Wo sehen Sie in der heutigen Zeit den Schwerpunkt der Arbeit der Arbeitgebervermittler?

- Auf Stellenangebote Bewerber vermitteln
- Arbeitgeber beraten z.B. im Hinblick auf die Konkretisierung eines Stellenangebotes
- Für Arbeitgeber eine qualifizierte Personalvorauswahl treffen
- Stellenangebote einwerben
- Arbeitgeber über die Leistungen der BA informieren
- Sonstiges?
- [Wenn bereits in früheren Jahren als Vermittler tätig:] War das früher anders?

13. Woran messen Sie den Erfolg Ihrer Arbeit?

- Welche Rückmeldungen haben sie dazu?
- Und woran misst Ihr Bereichsleiter Arbeitgeber oder Teamleiter den Erfolg Ihrer Arbeit?

14. Wer ist Ihr Vorgesetzter?

- Wie wirkt sich die „Doppelspitze“ von Teamleiter und Bereichsleiter Arbeitgeber in Ihrer Arbeit aus?

15. Haben sich mit Beginn des Jahres die Änderungen im SGBII auch auf die Arbeit des AG-Service ausgewirkt?

- Wenn ja, in welcher Weise?

16. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiter in diesem Bereich verändert?

17. Wie sind die Vermittler für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

Teamleiter/in Leistung

Leistung

- 1. Wo sehen Sie Ihre besonderen Aufgaben als Teamleiter?**
 - Was beschäftigt Sie vom Zeitumfang am meisten?
- 2. Wie unterscheidet sich die Leistungsbearbeitung heute gegenüber früher?**
 - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
- 3. Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Arbeit in diesem Bereich bewertet?**
 - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
 - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
 - In welcher Weise erhalten die Mitarbeiter hierzu ein Feedback?
- 4. Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter ihre Arbeit besser bewältigen können?**
 - Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?
- 5. Nimmt die Eingangszone noch Assistenzarbeiten für den Leistungsbereich wahr?**

Wenn ja:

 - Wie hat sie dies organisiert?
 - Werden die Aufträge zeitnah erledigt?
 - Wie zufrieden sind Sie mit der Zuarbeit durch die EZ?
 - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
- 6. An welchen Punkten arbeitet der Antragservice oder das Bearbeitungsbüro noch direkt mit den Vermittlern zusammen?**
 - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
 - Gibt es Sachverhalte, wo Sie sich eine engere Zusammenarbeit zwischen Vermittlern und Leistungsseite wünschen? Wenn ja, welche?
- 7. Welche Auswirkungen hat die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?**
 - Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
 - Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?
- 8. Wie wirkt sich in Ihrer Agentur / in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?**
 - Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
 - Wie viele Tickets gehen im Antragservice pro Tag im Schnitt ein? Wer bearbeitet sie?
 - Wie viele Tickets gehen im Bearbeitungsbüro pro Tag im Schnitt ein? Wer bearbeitet sie?
 - Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?
 - Wie lange dauert es im Schnitt, bis die Tickets abgearbeitet sind?
- 9. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiter in diesem Bereich verändert?**

- Im Antragservice
- Im Bearbeitungsbüro

10. Gibt es personelle Wechsel zwischen Antragservice und Bearbeitungsbüro?

- Systematische Rotation oder bei Bedarf

11. Helfen MA aus beiden Bereichen ggf. im EZ oder Empfang aus?

- Wie häufig kommt das vor?
- Was bedeutet das, für die Einhaltung der Qualitätsstandards in der Leistung?

12. Wie sind die Mitarbeiter für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

13. Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf?

- Wenn ja, welchen?

Mitarbeiter/innen Leistungsbearbeitung

- 1. Wie unterscheidet sich die Leistungsbearbeitung heute gegenüber früher?**
 - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
- 2. Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Arbeit in diesem Bereich bewertet?**
 - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
 - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
 - In welcher Weise erhalten die Mitarbeiter hierzu ein Feedback?
- 3. Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit Sie Ihre Arbeit besser bewältigen können?**
 - Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?
- 4. Nimmt die Eingangszone noch Assistenzarbeiten für den Leistungsbereich wahr?**

Wenn ja:

 - Wie hat sie dies organisiert?
 - Werden die Aufträge zeitnah erledigt?
 - Wie zufrieden sind Sie mit der Zuarbeit durch die EZ?
 - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
- 5. An welchen Punkten arbeitet der Antragservice oder das Bearbeitungsbüro noch direkt mit den Vermittlern zusammen?**
 - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
 - Gibt es Sachverhalte, wo Sie sich eine engere Zusammenarbeit zwischen Vermittlern und Leistungsseite wünschen? Wenn ja, welche?
- 6. Welche Auswirkungen hat die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?**
 - Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
 - Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?
- 7. Wie wirkt sich in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?**
 - Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
 - Wie viele Tickets gehen bei Ihnen pro Tag im Schnitt ein? Wer bearbeitet sie?
 - Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?
 - Wie lange dauert es im Schnitt, bis die Tickets abgearbeitet sind?
- 8. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiter in diesem Bereich verändert?**
 - Im Antragservice
 - Im Bearbeitungsbüro
- 9. Gibt es personelle Wechsel zwischen Antragservice und Bearbeitungsbüro?**
 - Systematische Rotation oder bei Bedarf
- 10. Helfen MA aus beiden Bereichen ggf. im EZ oder Empfang aus?**

- Wie häufig kommt das vor?
- Was bedeutet das, für die Einhaltung der Qualitätsstandards in der Leistung?

11. Wie sind die Mitarbeiter für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

12. Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf?

- Wenn ja, welchen?

Teamleiter/in – Fachkräfte Sonderteams

Sonderteams

1. **Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Berater und Vermittler in Ihrem Bereich heute gegenüber früher?**
 - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
2. **Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiter in diesem Bereich verändert?**
3. **Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?**
4. *[Wenn vorher „AA 2000“:]*
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.
[Wenn vorher „4. Tranche“:]
Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten den Fachkräften zugeordnet.
 - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?
5. **Wie hat die Eingangszone die Assistenzarbeiten für die Fachkräfte organisiert?**
 - Werden die Aufträge der Fachkräfte (Einladungen etc.) zeitnah erledigt?
 - Wie zufrieden sind Sie mit der Zuarbeit durch die EZ?
 - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
6. **An welchen Punkten arbeiten Sie noch direkt mit der Leistungsseite zusammen?**
 - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
 - Gibt es Sachverhalte, wo Sie sich eine engere Zusammenarbeit zwischen Beratern, Vermittlern und Leistungsseite wünschen? Wenn ja, welche?
7. **Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Arbeit in diesem Bereich bewertet?**
 - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
 - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
 - In welcher Weise erhalten die Fachkräfte hierzu ein Feedback?
8. **Die Termine der Neukunden werden vom EZ festgelegt. Wie funktioniert das? Was bedeutet das für die Arbeitssituation der Fachkräfte?**
 - Wird in besonderen Fällen auch direkt zum Berater durchgeleitet?
 - Legen die Berater die Folgetermine selbst fest? Laden sie selbst ein?
9. **Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?**
 - Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?
10. **Welche Rolle spielen noch Arbeitgeberkontakte in Ihrem Bereich?**
 - *[Berater/Vermittler:]* Nehmen Sie selbst Kontakt zu AG auf, wenn Sie Bewerber unterbringen wollen?
 - *[Berater/Vermittler:]* Machen Sie selbst noch Außendienste?

11. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?

12. Wie wirkt sich in Ihrer Agentur / in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?

- Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
- Wie viele Tickets gehen bei Ihnen pro Tag im Schnitt ein?
- Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?
- Wie lange dauert es im Schnitt, bis Sie dazu kommen, Ihre Tickets abzuarbeiten?

13. Welche Rolle spielen die Handlungsprogramme in Ihrem Bereich?

Ergänzungsbogen Führungskräfte in den Agenturen

1. Können Sie kurz die wichtigsten Stationen Ihres beruflichen Werdegangs beschreiben?
2. Beschreiben Sie bitte Ihren jetzigen Aufgabenbereich
3. Worin sehen Sie die größten personalpolitischen Herausforderungen im aktuellen Reformprozess?
 - Wie sehen Sie die unterschiedlichen Mitarbeitergruppen betroffen?
 - Wer sind die „Gewinner“ und „Verlierer“?
4. Wie bereitet die Organisation die Mitarbeiter auf die veränderten Anforderungen vor?
 - Welche PE- und Qualifizierungskonzepte sind vorhanden und im Einsatz?
 - Wie werden die Vermittler auf die Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses vorbereitet?
 - Wie stimmig sind nach Ihrer Einschätzung die Ausbildung und PE zu den Zielen des Umbauprozesses? Wo sehen Sie Lücken und Bedarfe?
 - Haben Sie Erfahrungen mit Seiteneinsteigern? Wie werden Seiteneinsteiger in die Organisation integriert?
5. Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten neuer Anreizsysteme?
 - Welche Instrumente sind neu geschaffen worden?
 - Wie werden sie von den Beschäftigten beurteilt und angenommen?
6. Wie beurteilen Sie die Rolle des Dienstrechts für die Umsetzung der Reform?
 - Welche Chancen und Begrenzungen sehen Sie in der Tarifpolitik?
 - Wie sehen Sie die Perspektiven der Beamten in der BA? [Befristete Führungspositionen; Modell Telekom: Wechsel in Angestelltenverhältnis bei verbesserter Position]

Personalräte

1. Können Sie kurz die wichtigsten Stationen Ihres beruflichen Werdegangs beschreiben?
2. Beschreiben Sie bitte Ihren jetzigen Aufgabenbereich
3. Wie beurteilen Sie die Einbeziehung der Beschäftigten und der Interessenvertretung in den Reformprozess?
4. Wie ist aus Ihrer Sicht Partizipation bzw. ein Bottom-Up-Prozess in einer Großorganisation wie der BA möglich?
5. Worin sehen Sie die größten personalpolitischen Herausforderungen im aktuellen Reformprozess?
 - Wie sehen Sie die unterschiedlichen Mitarbeitergruppen betroffen?
 - Wer sind die „Gewinner“ und „Verlierer“?
6. Wie bereitet die Organisation die Mitarbeiter auf die veränderten Anforderungen vor?
 - Welche PE- und Qualifizierungskonzepte sind vorhanden und im Einsatz?
 - Wie werden die Vermittler auf die Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses vorbereitet?
 - Wie stimmig sind nach Ihrer Einschätzung die Ausbildung und PE zu den Zielen des Umbauprozesses? Wo sehen Sie Lücken und Bedarfe?
 - Haben Sie Erfahrungen mit Seiteneinsteigern? Wie werden Seiteneinsteiger in die Organisation integriert?
7. Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten neuer Anreizsysteme?
 - Welche Instrumente sind neu geschaffen worden?
 - Wie werden sie von den Beschäftigten beurteilt und angenommen?
8. Wie beurteilen Sie die Rolle des Dienstrechts für die Umsetzung der Reform?
 - Welche Chancen und Begrenzungen sehen Sie in der Tarifpolitik?
 - Wie sehen Sie die Perspektiven der Beamten in der BA? [Befristete Führungspositionen; Modell Telekom: Wechsel in Angestelltenverhältnis bei verbesserter Position]

IT-Nutzer/innen

1. **(Wie) Hat sich die Jobbörse auf den Kundenandrang in Ihrer Agentur ausgewirkt?**
2. **Wie oft und wie intensiv nutzen sie den Jobroboter?**
3. **Wie beurteilen Sie die Art und Weise, in der Verbis eingeführt worden ist?**
 - Wie wurden die Beschäftigten in den Implementationsprozess einbezogen?
 - Wurden die Beschäftigten hinreichend und zeitig geschult?
 - Wie wurde der Personalrat in den Implementationsprozess einbezogen?
4. **Welche Erfahrungen haben Sie in Ihrer Funktion bislang mit dem Einsatz von Verbis gemacht?**
 - Wie kommt das System bei den Beschäftigten an?
5. **Verbis wurde im ... eingeführt; wie lang hat es gedauert, bis Sie wieder auf dem Leistungsstand vor Verbis waren?**
 - Welche Verbesserungen hat die Programmversion 2.1 für Ihre Arbeit gebracht?
6. **(Wie) Unterstützt Verbis die Kundensegmentierung und die Handlungsprogramme?**
7. **Wie zufrieden sind Sie mit dem automatisierten Abgleich, den Verbis bietet?**
 - Was halten Sie von der Möglichkeit, dass Kunden selbst ihr Profil in die Börse stellen können (AN und AG)?
8. **Wie zufrieden sind Sie mit Verbis im Vergleich zu Coarb / Compas?**
 - Vermissen Sie das Bild 8.8 in CoArb?
 - Unter welchen Bedingungen ist Matching eine Arbeitserleichterung für U25?
9. **Verfügen Sie inzwischen wieder über die notwendigen Controllingdaten?**
10. **(Wie) Haben VAM und Verbis die Möglichkeit der Kooperation mit Dritten bei der Vermittlung erleichtert?**
11. **Erleichtert Verbis die Wirksamkeitskontrolle?**
12. **EZ/SC: Wie nützlich und komfortabel ist Colibri?**
 - Für sich genommen?
 - Und im Zusammenhang mit Verbis?
13. **Wie beurteilen Sie die Terminierung mit Verbis im Vergleich zu Cobra?**
14. **Verbis soll „den Geschäftsprozess im Kundenzentrum unterstützen“. Tut es das?
Beispiele**
15. **Resümee:**
 - (Die fünf) Hauptvorteile von Verbis:
 - (Die fünf) Hauptnachteile von Verbis:
16. **Wie ist der Stand der Dinge bei der Implementation von FIS?**
 - Wie schätzen Sie insgesamt die Funktionalität der IT-Systeme der BA ein?
Welche Verbesserungen würden Sie sich wünschen?

Anhang zu Kapitel 4: BA Haushalte 2002-2006

BA Haushalt 2002-2006						
<i>Kapitel 1 - Einnahmen</i>	2002	2003	2004	2005	2005	2006
in Tausend Euro	Ist-Ergebnisse			Soll	Ist	Soll
Kapitel 1 Gesamt	50.884.918	50.634.601	50.314.569	53.960.400	52.691.861	52.064.780
Beiträge	47.405.170	47.336.644	47.210.567	47.800.000	46.988.620	49.826.000
Sonstige Einnahmen	3.479.748	3.297.957	3.104.002	6.160.400	5.703.241	2.238.780
Winterbau-Umlage	183.875	171.296	162.120	160.000	143.865	140.000
Insolvenzgeld-Umlage	1.903.989	1.909.359	1.511.892	1.600.000	1.291.847	1.400.000
Europäischer Sozialfonds	571.503	307.347	333.166	304.000	303.735	155.000
Verwaltungskostenerstattungen	214.489	206.772	210.803	222.260	208.898	220.280
Verwaltungskostenerstattungen Alg II			362.710	2.818.400	2.842.455	
Erstattung für Verbindungen SGB II				558.200	558.204	
Mittel aus dem Ausgleichsfonds	222.244	214.157	219.590	152.400	122.399	120.000
Sonstige Einnahmen	383.648	489.026	303.721	345.140	231.838	203.500

Kapitel 2 Eingliederungstitel	2002	2003	2004	2005		2006
in Tausend Euro	Ist-Ergebnisse			Soll	Ist	Soll
Kapitel 2 Gesamt	14.297.900	12.092.154	9.104.564	4.400.000	3.560.673	3.300.000
Unterstützung Beratung/Vermittlung	71.785	97.549	147.596	(106.093)	93.175	(111.409)
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	477.779	577.577	496.208	(270.803)	179.294	(233.573)
Mobilitätshilfen	131.389	192.651	222.327	(150.467)	118.148	(148.591)
Arbeitnehmerhilfe	1.350	1.741				
Unterhaltsgeld	3.996.598	2.971.886	2.176.131	(378.670)	371.576	(101.184)
Maßnahmekosten FbW	2.704.718	2.028.617	1.440.196	(712.269)	653.536	(483.092)
Sozialpädagogische Begleitung			445	(2.557)	1.013	(3.959)
Eingliederungszuschüsse	1.225.107	1.348.925	907.653	(440.549)	308.424	(329.247)
Einstellungszuschüsse bei Neugründungen	125.742	161.849	158.081	(103.639)	69.004	(83.824)
Einstellungszuschüsse bei Vertretung	4.530	18.224	19.156	(17.580)	8.818	(20.105)
Weiterbildung Beschäftigter	3.969	15.500	20.197	(24.582)	17.552	(22.402)
Leistungen für schwerbehinderte Menschen	314.658	318.289				
Benachteiligte Auszubildende	1.075.645	1.113.892	1.100.102	(1.102.985)	1.005.476	(925.247)
Sozialplanmaßnahmen	44.090	387	1.021	(2.413)	-912	(830)
Maßnahmen zur vertieften Berufsorientierung		1.823	2.681	(4.378)	2.914	(8.505)

Personal-Service-Agenturen (PSA)		174.531	350.496	(234.216)	156.821	(110.504)
Beauftragung mit Eingliederungsmaßnahmen		12.141	24.114	(34.338)	16.813	(28.341)
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Kannleistung)			175.502	(95.135)	38.124	(76.530)
Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen			193	(740)	22	(1.447)
ABM	2.332.957	1.675.578	1.212.301	(307.075)	261.010	(84.605)
Infrastrukturförderung	25.368	59.884	48.879	(17.162)	12.078	(10.289)
Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)	809.939	598.017	398.753	(183.380)	166.703	(80.648)
Jugendwohnheime	394	-26	-14	(0)	-1	(1.673)
Kann-Leistungen berufliche Rehabilitation	447.821	436.834				
Freie Förderung gem. § 10 SGB III	504.061	286.285	202.562	(124.961)	81.086	(167.338)

Kapitel 3 Pflichtleistungen	2002	2003	2004	2005	2005	2006
in Tausend Euro	Ist-Ergebnisse			Soll	Ist	Soll
Kapitel 3 Gesamt	7.844.776	8.803.902	9.616.443	9.715.900	10.015.639	9.813.500
Berufsausbildungsbeihilfe	565.273	588.922	561.960	654.000	541.342	550.000
Kosten für die Teilnahme an bvB	471.587	504.084	433.473	471.100	413.765	432.500
Pflichtleistungen berufliche Rehabilitation	2.338.384	2.540.817	2.556.296	2.530.000	2.482.259	2.379.000
Kann-Leistungen berufliche Rehabilitation			383.885	170.000	158.714	144.000
Leistungen für schwerbehinderte Menschen			294.747	216.000	209.169	210.000
Überbrückungsgeld	1.005.867	1.412.933	1.746.243	1.650.000	1.847.464	1.996.000
Existenzgründungszuschuss		268.392	980.490	700.000	1.352.757	1.125.000
Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung				1.100.000	763.120	700.000
Kurzarbeitergeld	603.529	687.116	637.449	550.000	416.079	410.000
Transferkurzarbeitergeld			36.798	85.000	219.087	240.000
Winterbauförderung (umlagefinanziert)	200.638	196.385	168.476	182.000	164.941	170.000
Winterbauförderung (beitragsfinanziert)	44.010	76.046	48.250	50.000	76.245	75.000
Europäischer Sozialfonds (ESF)	278.053	193.339	162.686	200.000	105.978	125.000
Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer		7.419	22.091	34.500	25.052	16.400
Förderung von Transfermaßnahmen			3.368	15.000	12.424	15.000
Altersteilzeitleistungen	673.564	863.573	985.754	1.000.000	1.111.156	1.120.000
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Pflicht)	174.275	351.350	4.278	10.000	352	500
Vermittlungsgutscheine	13.620	47.042	74.689	50.000	61.426	65.000
Institutionelle Förderung	30.210	22.491	20.572	13.200	12.070	8.400

Sonstige Ausgaben Kapitel 3 ³²¹	1.445.766	1.043.993	494.938	35.100	42.239	31.700
---	-----------	-----------	---------	--------	--------	--------

Kapitel 4 Ersatzleistungen	2002	2003	2004	2005	2005	2006
in Tausend Euro	Ist-Ergebnisse			Soll	Ist	Soll
Kapitel 4 gesamt	29.558.951	30.961.089	30.672.608	37.061.000	32.977.105	33.289.000
Aussteuerungs- betrag				6.717.000	4.555.541	5.300.000
Erstattungen an die Renten- und Pflegeversiche- rung	192 000	155 968	177 884	204 000	193 323	204 000
Arbeitslosengeld / Erst. an ausl. Vers.-träger	27 006 535	29 047 887	29 072 058	28 640 000	27 018 553	26 485 000
Insolvenzgeld	1 926 540	1 674 865	1 423 233	1 500 000	1 209 688	1 300 000

Kapitel 5 Personal und Verwal- tungskosten	2002	2003	2004	2005	2005	2006
in Tausend Euro	Ist-Ergebnisse			Soll	Ist	Soll
Kapitel 5 (und 6 für SGB II seit 2005) gesamt	4 806 212	4 992 641	5 096 045	6 783 500	6 535 123	3 862 280
Einzugsstellenvergütung	581 602	572 042	566 082	500 000	553 692	500 000
Verwaltungsausgaben der BA für SGB III	4 224 610	4 420 599	4 527 387	3 465 100	3 255 627	3 362 280
Personalausgaben	3 400 456	3 508 806	3 480 845	2 523 840	2 501 432	2 436 650
Bauinvestitionen	77 230	80 265	72 563	92 860	65 128	66 180
Informationstechnik	199 791	265 042	323 432	350 000	257 309	303 500
Sonstige Verwaltungsausgaben	547 133	566 486	650 548	498 400	431 757	555 950
Verwaltungsausgaben der BA für SGB II				2 818 400	2 725 804	
Personalausgaben					1 274 545	
Bauinvestitionen					21 370	
Informationstechnik					125 822	
Sonstige Verwaltungsausgaben				2 818 400	1 304 067	

³²¹ (Leistungen nach dem BerRehaG, Maßnahmen nach § 62 d AFG, Zuschüsse zur Förderung "Marktbenachteiligter", Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, EGZ bei Berufsrückkehr, Vergütungen für Integrationsfachdienste)

Anhang zu Kapitel 4: Einsatz arbeitsmarktlicher Instrumente der BA

Arbeitsmarktliche Instrumente nach Personen			
	2003	2004	2005
Berufliche Weiterbildung	256.206	180.823	114.350
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	94.126	92.812	69.000
Eingliederungszuschüsse	153.110	107.890	60.294
Überbrückungsgeld	73.250	84.207	82.994
Existenzgründungszuschuss	40.305	155.825	233.859
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	96.914	85.212	47.787

Arbeitsmarktliche Instrumente Kosten	2002	2003	2004	2005	2005	2006
In Tausend Euro	Ist-Ergebnisse			Soll	Ist	Soll
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	477.779	577.577	496.208	(270.803)	179.294	(233.573)
Eingliederungszuschüsse	1.225.107	1.348.925	907.653	(440.549)	308.424	(329.247)
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	2.332.957	1.675.578	1.212.301	(307.075)	261.010	(84.605)
Strukturanpassungsmaßnahmen	809.939	598.017	398.753	(183.380)	166.703	(80.648)
Sonstiger Eingliederungstitel (Kap. 2)	6.747.500	5.863.286	4.649.453	(2.399.917)	1.991.707	(1.822.180)
Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung (Kap. 3)	7.845.000	8.804.000	9.616.443	9.715.900	10.015.639	9.813.500
Überbrückungsgeld	1.005.867	1.412.933	1.746.243	1.650.000	1.847.464	1.996.000
Existenzgründungszuschuss	-	268.392	980.490	700.000	1.352.757	1.125.000

Anhang zu Kapitel 5: Screenshots aus dem Führungs-Informationssystem (FIS)

F I S - Agentur-Cockpit

Z/RD: AA: Berichte Drucken/Export Hilfe
Strategietyp: Planung Prognose

AA Musterstadt, März 2005
Einstieg Agentur-Cockpit

Controlling & Finanzen > FIS > **Einstieg Agenturcockpit**

Zielindikatoren

Beratung und Integration spürbar verbessern

- Integrationen 1 -
- Integrationen 1 gefördert +
- Integrationen 1 ungefördert -
- Integrationen Ausbildungsmarkt +
- Budget Eingliederungstitel +
- Budget geplante Leistungen Kap. 3 +

Geldleistungen schnell und wirtschaftlich erbringen

- Q1 Alg +

Übersichten

- Übersicht Ziel-/Richtgrößen -
- Übersicht Erfolgsindikatoren +
- Übersicht Steuerungskennzahlen -

Bereichs-Cockpits

Service Center -

Empfang/Eingangszone +

Beratung und Vermittlung -

Leistungsgewährung +

Abmelden
Kontakt
Ladestand: 6. April 2005

F I S - Agentur-Cockpit

Z/RD: AA: Berichte Drucken/Export Hilfe
Strategietyp: Planung Prognose

AA Musterstadt, März 2005
Übersicht Zielindikatoren/Richtgrößen

Controlling & Finanzen > FIS > Agentur-Cockpit > **Übersicht Zielindikatoren/Richtgrößen**

Nr.	AA Musterstadt	Monatswert		Abweichung	
		Soil	Ist	absolut	in %
Mrz 05					
1	Integrationen 1 in den Arbeitsmarkt	1.877	1.684	-193	-10,3
2	davon gefördert	216	213	-3	-1,2
3	davon ungefördert	1.389	1.190	-199	-15,3
4	davon Job-to-Job	272	281	9	3,3
5	Sonstige Abgänge				
6	Volumen LE Alg				
7	Volumen Marktersatz				
8	Kosten je Marktersatz				
9	Übergänge zu Leistungen nach SGB II				
10	Integrationen Ausbildungsmarkt				
11	Berufsausb. in außerbetr. Einrichtungen				
12	Bestand BvB *				
13	Kosten je Bestand BvB *				
14	Bestand abH (einschl. Reha)				
15	Zugänge Reha				
16	Bestand BvB-Reha *				
17	Kosten je Bestand BvB-Reha *				
18	Q1 Alg				
19	Budget - Eingliederungstitel				
20	Budget - geplante Leistungen Kap. 3				

Abmelden
Kontakt
Ladestand: 6. April 2005

F I S - Agentur-Cockpit

Z/RD: AA: Berichte Drucken/Export Hilfe
 Strategietyp: Planung Prognose

AA Musterstadt, März 2005
 Analyse Zielindikator „Integrationen 1“

Controlling & Finanzen > FIS > Agentur-Cockpit > Zielindikatoren > **Analyse**

Integrationen 1 -

- ▣ Geförderte Integrationen 1 ohne Job-to-Job +
- ▣ Ungeförderte Integrationen 1 ohne Job-to-Job -
 - ▣ Ungeförderte Integrationen an Volumen Kunden o. BBL +
 - ▣ Verteilung der Abgangsart Integration +
 - ▣ Kosten je faktische Arbeitslosigkeit ohne BBL bei Abgang +
 - ▣ Nachhaltigkeitsfaktor +
 - ▣ **Steuerungskennzahlen** -
- ▣ Job-to-Job Integrationen 1 +
- ▣ Steuerungskennzahlen +

Home
 Sprung zu... ▾

Zielindikatoren
 Erfolgsindikatoren

Bereichs-Cockpits
 S E B&V
 C Z LG

Integrationen 1
 - Treiber

Abmelden
 Kontakt

Ladestand: 6. April 2005

F I S - Agentur-Cockpit

Z/RD: AA: Berichte Drucken/Export Hilfe
 Strategietyp: Planung Prognose

AA Musterstadt, März 2005
 Analyse Zielindikator „Integrationen 1“

Controlling & Finanzen > FIS > Agentur-Cockpit > Zielindikatoren > **Analyse**

Ungeförderte Integrationen 1 ohne Job-to-Job -

- ▣ Steuerungskennzahlen -
 - ▣ Anteil erfolgreicher Vermittlungsvorschläge +
 - ▣ Veränderung Dauer faktische Arbeitslosigkeit Alg 1 ohne Produkteinsatz -
 - ▣ Anteil erfolgreich besetzter Stellen +
 - ▣ Anzahl neuer Stellen - Gesamt +
 - ▣ Anzahl neuer Stellen - bei Neukunden +
 - ▣ **Anteil Abgänge gem. Ziel aus Zielvereinbarung** -

Home
 Sprung zu... ▾

Zielindikatoren
 Erfolgsindikatoren

Bereichs-Cockpits
 S E B&V
 C Z LG

Integrationen 1
 - Treiber

Abmelden
 Kontakt

Ladestand: 6. April 2005

F I S - Agentur-Cockpit

Z/RD: AA: Berichte Drucken/Export Hilfe
 Strategietyp: Planung Prognose

AA Musterstadt, März 2005

Detailsicht Steuerungskz. „Anteil Abgänge gem. Ziel aus Zielvereinbarung“

Controlling & Finanzen > FIS > Agenturcockpit > Steuerungskennzahlen > **Detailsicht**

Anteil Abgänge gemäß Ziel aus Zielvereinbarung
in Prozent

Datum	Anteil Abgänge (in Prozent)
12/04	40,1
01/05	38,7
02/05	35,4
03/05	29,6

Benchmarking **Schnitte** Maßnahmen Definition

Ladestand: 6. April 2005

F I S - Agentur-Cockpit

Z/RD: AA: Berichte Drucken/Export Hilfe
 Strategietyp: Planung Prognose

AA Musterstadt, März 2005

Schnitte Steuerungskz. „Anteil Abgänge gem. Ziel aus Zielvereinbarung“

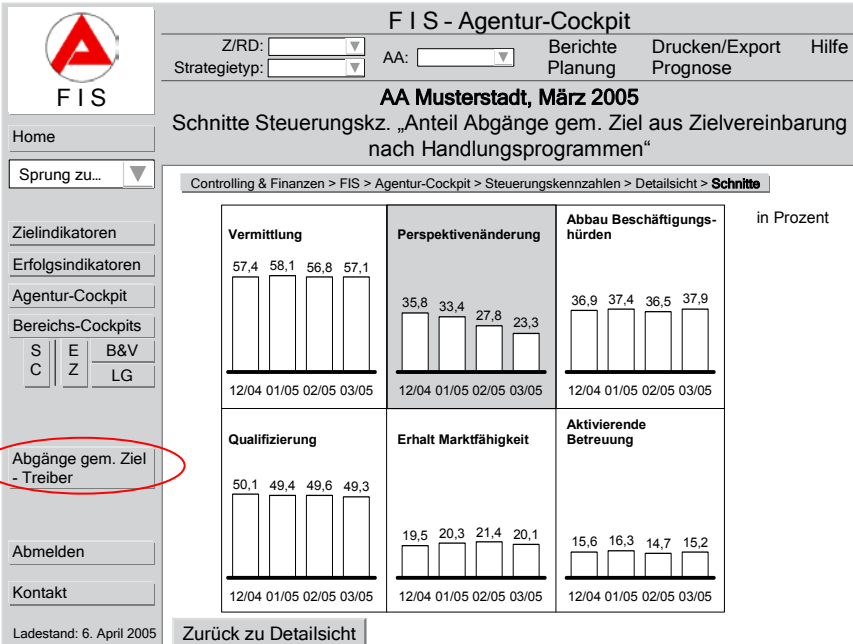
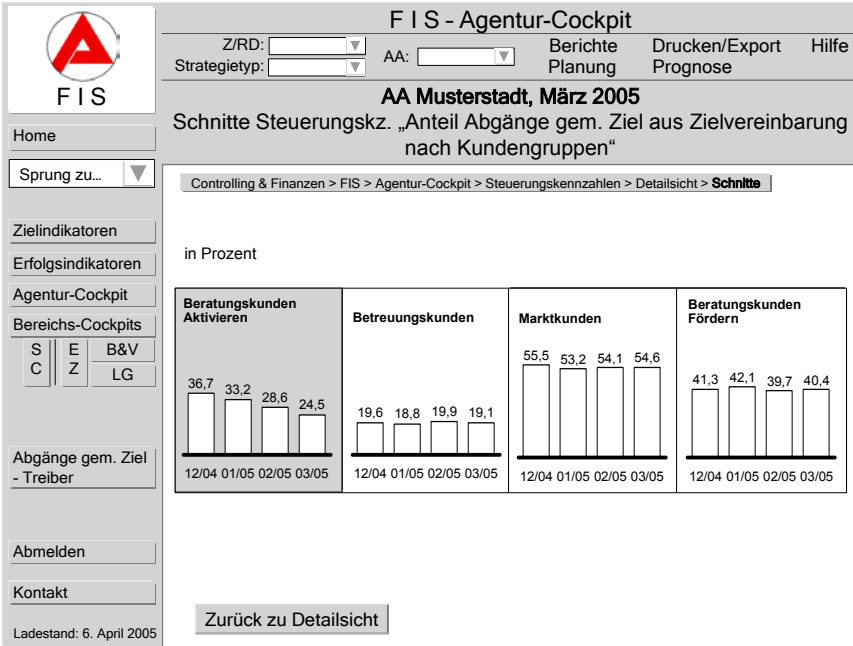
Controlling & Finanzen > FIS > Agentur-Cockpit > Steuerungskennzahlen > Detailsicht > **Schnitte**

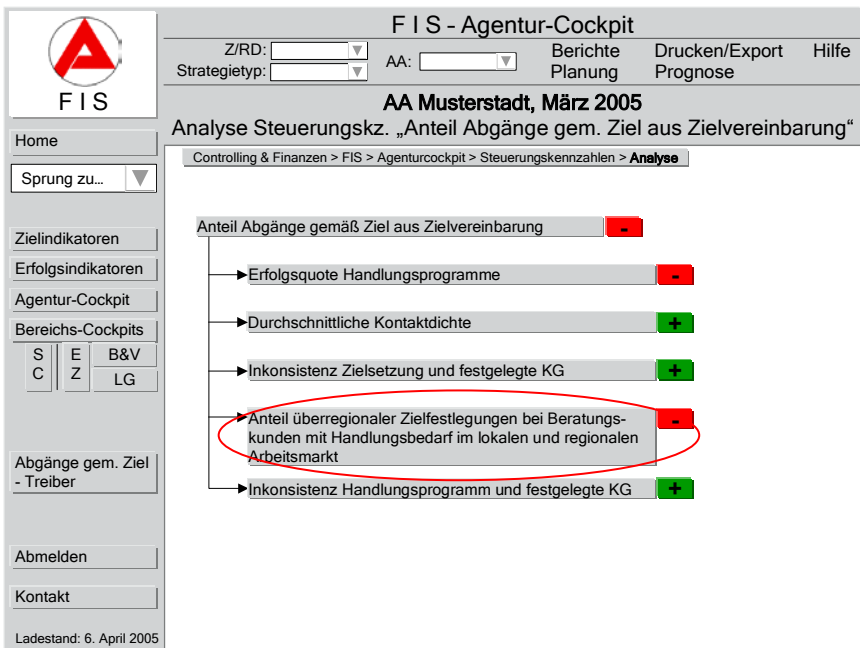
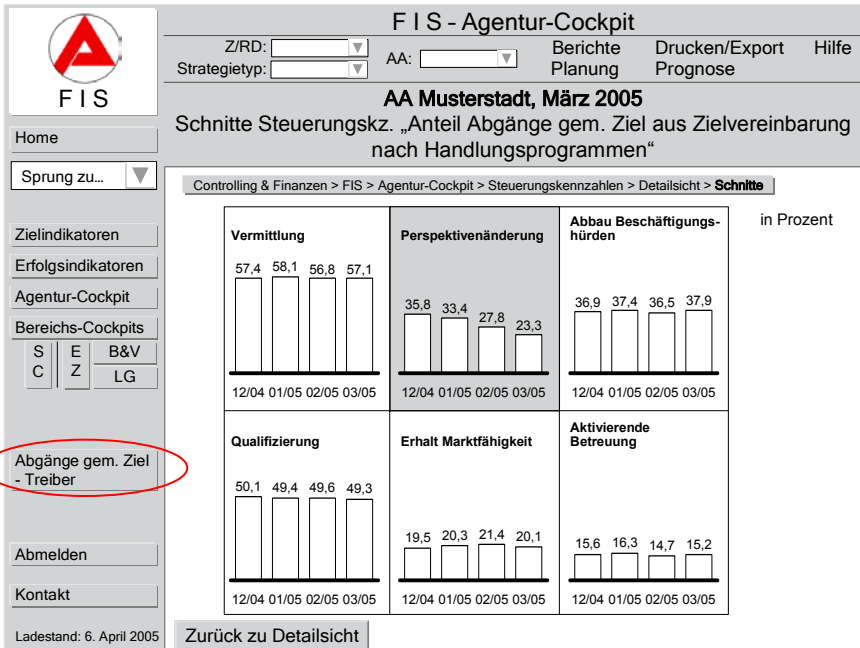
Abgänge gemäß Ziel aus Zielvereinbarung


- nach Kundengruppen
- nach Handlungsprogramm

Zurück zu Detailsicht

Ladestand: 6. April 2005







FIS

Home

Sprung zu... ▼

Zielindikatoren

Erfolgsindikatoren

Agentur-Cockpit

Bereichs-Cockpits

S	E	B&V
C	Z	LG

Abgänge gem. Ziel - Treiber

Abmelden

Kontakt

Ladestand: 6. April 2005

F I S - Agentur-Cockpit

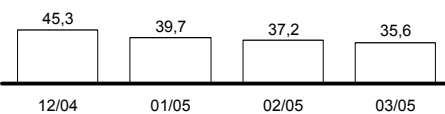
Z/RD: AA: Berichte Drucken/Export Hilfe
Strategietyp: Planung Prognose

AA Musterstadt, März 2005

Detailsicht Analysesez. „Anteil überregionaler Zielfestlegungen bei Beratungskunden mit Handlungsbedarf im lokalen und regionalen Arbeitsmarkt“


Controlling & Finanzen > FIS > Agenturocockpit > Steuerungskennzahlen > Analysekenzahlen > **Detailsicht**

Anteil überregionaler Zielfestlegungen bei Beratungskunden mit Handlungsbedarf im lokalen und regionalen Arbeitsmarkt
in Prozent



45,3		39,7		37,2		35,6
12/04		01/05		02/05		03/05

Benchmarking
Schnitte
Maßnahmen
Definition



FIS

Home

Sprung zu... ▼

Zielindikatoren

Erfolgsindikatoren

Agentur-Cockpit

Bereichs-Cockpits

S	E	B&V
C	Z	LG

Integrationen 1 - Treiber

Abmelden

Kontakt

Ladestand: 6. April 2005

F I S - Agentur-Cockpit

Z/RD: AA: Berichte Drucken/Export Hilfe
Strategietyp: Planung Prognose

AA Musterstadt, März 2005

Maßnahmenvorschläge "Anteil überregionaler Zielfestlegungen bei Beratungskunden mit Handlungsbedarf im lokalen und regionalen Arbeitsmarkt"

Controlling & Finanzen > FIS > Agenturocockpit > Steuerungskennzahlen > Analysekenzahlen > **Detailsicht**

Maßnahmenvorschläge

Kennzahl: Anteil überregionaler Zielfestlegungen bei Beratungskunden mit Handlungsbedarf im lokalen und regionalen Arbeitsmarkt

- ▶ Abfragemöglichkeiten coArb nutzen:
 - Job-Agent ausreichend gesetzt (z.B. in Nischenberufen)
 - Anzahl überregionaler VV erhöhen
 - WV beachten: Intensität und Qualität der geforderten überregionalen Aktivitäten, bzw. deren Nachhaltigkeit
- ▶ Arbeitshilfe: Wo lohnt Zusatzaufwand? Wo nicht? (z.B. in welchen Berufen ist überregionale Suche besonders erfolgreich)
- ▶ Gezielte überregionale Suchläufe (in best. Berufen)
- ▶ Austausch, in welchen Berufsgruppen bestehen überregional gute Chancen (bac als Basis)
- ▶ Training/Coaching zu Konfliktfähigkeit

Zurück zu Detailsicht

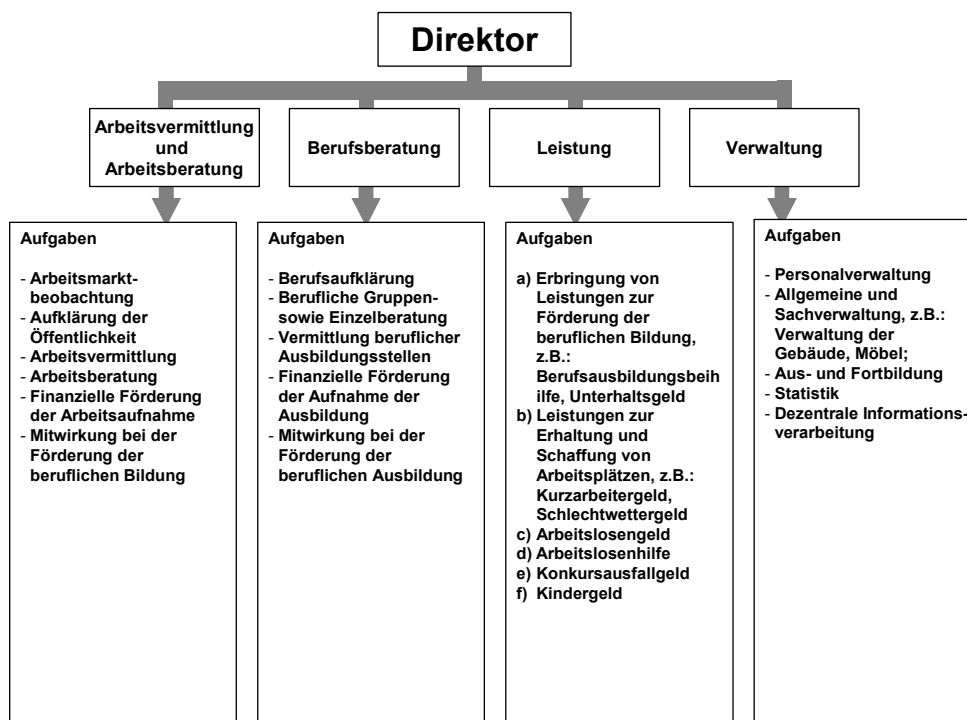
Anhang zu Kapitel 6: Beschreibung der früheren Organisationsmodelle in den Arbeitsämtern

Von der Fachsparte über Teamorganisation zum Kundenzentrum

Das Arbeitsamt bis zum Jahre 2000

Wir betrachten nun die Entwicklung auf der Agentur- und früheren Arbeitsamtsebene. Ausgangspunkt der Reformen der vergangenen Jahre war auch hier zunächst die Spartenorganisation bis zum Jahre 2000. Wie für die Zentralebenen sah sie für die Arbeitsämter eine einheitliche Gliederung in die vier Abteilungen (Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, Berufsberatung, Leistung, Verwaltung) vor. Jede Abteilung hatte ihre eigene Binnenstruktur, ihre eigene Arbeitsweise, ihr eigenes Arbeitsverständnis. Jede hatte im Laufe der Jahre weitgehend abgeschlossen von den anderen ihre eigene Kultur und Mentalität entwickelt.

Aufbau und Aufgaben eines Arbeitsamtes in der Spartenorganisation³²²



Der „Betrieb Arbeitsamt“ war hierbei nicht mehr als eine behördenmäßige Zusammenfassung der Fachabteilungen unter einheitlicher Leitung. Ihm fehlte der innere Zusammenhalt durch ein Verständnis gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung und Zielverfolgung. Die Fachabteilungen führten dabei ein weitgehendes Eigenleben.³²³

Innerhalb der Spartenorganisation fand sich eine differenzierte Hierarchie von Dienstposten, deren Aufgaben in detaillierten Dienstpostenbeschreibungen niedergelegt waren. Die Aufgabenteilung folgte weniger funktionalen als tariflichen Bewertungsmerkmalen der Dienstposten. Ganzheitliche Aufgaben waren auf diese Weise in dreierlei Hinsicht zerlegt: durch die horizontale Zuständigkeit der Fachabteilungen, durch die nach Anforderungsgrad vorge-

³²² Quelle: BA.

³²³ Vgl. Ochs (2001).

nommene Zuweisung der Verrichtungen auf die gegliederte Dienstpostenhierarchie und schließlich durch die konsequente Trennung von Ausführungsverantwortung und Entscheidungsbefugnissen. Die vorhandenen IT-Systeme zementierten diese Segmentierung durch differenzierte Zugriffsrechte und getrennte Insellösungen der Fachanwendungen und damit auch getrennten Datenbeständen.

Basiseinheit in der Sparte „Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung“ war der Berufsbereich, bestehend aus dem Arbeitsberater als Fachvorgesetzter, vier bis fünf Vermittlern und einer Anmelde- und Bearbeitungsstelle, in der die Datenaufnahme des Kunden und unterstützende Zuarbeit für die Fachkräfte erfolgten. Die Leistungsabteilung gliederte sich hierarchisch in Abschnitte, Gruppen und als Basiseinheit Leistungsstellen mit der Regelbesetzung von einem Sachbearbeiter, zwei Bürosachbearbeitern und zwei Bearbeitern, die für die Annahme des Arbeitslosengeldantrages und dessen Bearbeitung sowie für die Fülle der leistungsrechtlichen Bearbeitungsvorgänge im Arbeitslosenbestand zuständig waren. Während die Berufsbereiche eines Arbeitsamtes nach Arbeitsmarktausschnitten aufgestellt waren, waren die Leistungsstellen zur gleichmäßigen Belastungsverteilung nach formalen Kundenmerkmalen aufgeteilt (Buchstaben, Geburtsdatum etc.).

Vor diesem Hintergrund völlig unterschiedlicher Organisations- und Arbeitsrealitäten wird die Radikalität eines Reformvorschlages deutlich, der angesichts der als „Taylorisierung“ kritisierten Zersplitterung der Zuständigkeiten auf die Bildung gemischter, fachabteilungsübergreifender Teams hinauslief. Die Grundidee, seit den 80er Jahren virulent in gewerkschaftlichen Seminaren und Veranstaltungen, sollte den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Arbeits-erweiterung und Arbeitsanreicherung, teilautonome Gruppenarbeit) und den Arbeitnehmerkunden des Arbeitsamtes (einheitliche Anlaufstelle und Anliegenbearbeitung) Vorteile bringen. Bahnmüller und Faust³²⁴ griffen den Vorschlag auf und führten ihn weiter. „Integrieren - Dezentralisieren - Qualifizieren - Demokratisieren“ wurde zur Leitformel der besonders von gewerkschaftlicher Seite getragenen Modernisierungsdebatte der frühen 90er Jahre in der BA. Die organisatorische Lösung sah man in gemeinsamen Teams zunächst von Vermittlung und Leistung, die mit einem Kundenbüro als gemeinsame Anlaufstelle der Arbeitnehmerkunden ausgestattet waren. Früh schon trug das Vorhaben die Bezeichnung „Arbeitsamt 2000“.

Im Jahre 1994 wurde mit der *räumlichen* Zusammenlegung von allgemeinen Berufsbereichen und Leistungsstellen³²⁵ unter Beibehaltung der Fachabteilungsstruktur der erste Schritt der Integration vollzogen. 1997 kam die Einrichtung gemeinsamer dezentraler Kundenbüros hinzu.³²⁶ Es dauerte jedoch weitere Jahre und war von heftigen internen Konflikten begleitet, bis die Ursprungsidee der Auflösung der Fachsparten und der Bildung integrierter Teams von Vermittlung/Beratung und Leistung unter einheitlicher Leitung über mehrere Modellversuchsstadien das grüne Licht zur Flächeneinführung im Jahre 2000 erhielt. Bis zum Zeitpunkt des „Vermittlungsskandals“ im Januar/Februar 2002 waren schließlich innerhalb kurzer Zeit 141 der damals 183 Arbeitsämter in einem mehrmonatigen gestuften Prozess zum „Arbeitsamt 2000“ umgestellt worden. Angesichts der mit der „Hartz-Kommission“ eingetretenen neuen Situation wurde die weitere Umstellung ausgesetzt. Die restlichen Arbeitsämter³²⁷ (darunter eine Reihe von Großstädtern) verblieben demnach bis zur Einführung des Kundenzentrums ab Mitte 2004/2005 in der alten Spartenorganisation.

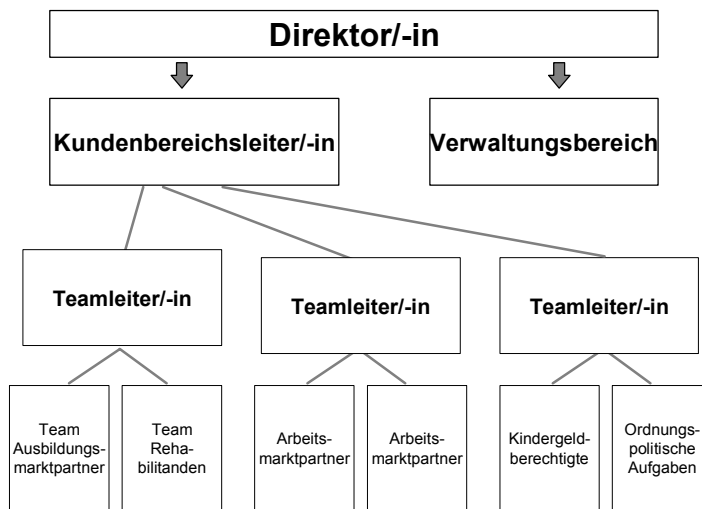
³²⁴ Bahnmüller/Faust (1992).

³²⁵ Runderlass 24/1994.

³²⁶ Runderlass 37/1997.

³²⁷ Als „vierte Tranche“ (der Flächeneinführung „Arbeitsamt 2000“) bezeichnet.

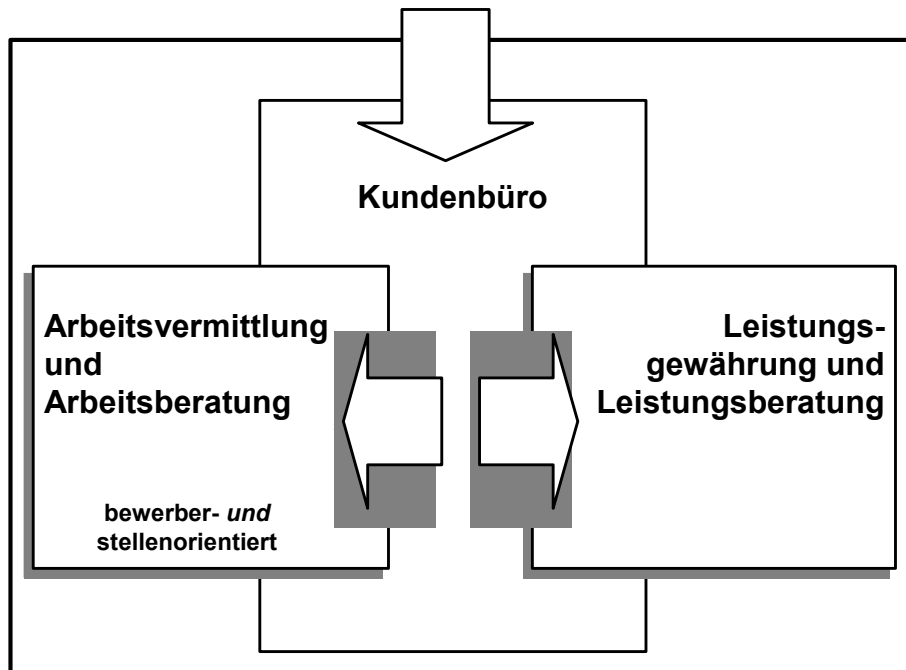
Gliederung eines Arbeitsamtes nach Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“



Ausgerichtet an den Anlassarten, mit denen ein Arbeitnehmerkunde das Arbeitsamt aufsucht, wurden im „Arbeitsamt 2000“ drei unterschiedliche Typen von Teams gebildet: „Arbeitsmarktpartner“ für die erwachsenen Arbeitssuchenden und Arbeitslosen, „Ausbildungsmarktpartner“ für Jugendliche (Berufsberatung und Ausbildungsstellenvermittlung), „Rehabilitanden“ für Behinderte, Schwerbehinderte und Rehabilitanden. Hinzu kam das Kindergeldteam sowie das Team für ordnungspolitische Aufgaben. Eine weitergehende, formalisierte Kundendifferenzierung als Ausgangspunkt dezidiert Handlungsprogramme fand nicht statt. Die Bedingungen für die Vergabe von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung wurden im Wesentlichen durch gesetzliche und untergesetzliche Regelungen der Anspruchsvoraussetzungen und durch die ermessenslenkenden Weisungen der Amtsleitung festgelegt.

Grundsätzlich galt für die drei marktbezogenen Teams, dass die Aufgabenschwerpunkte Vermittlung/Beratung sowie Leistung unter Beibehaltung der Spezialisierung der Fachkräfte integriert und beide durch ein gemeinsames Kundenbüro (mit offener Theke für die Kundenanmeldung und Anliegensklärung sowie Back Office für die Aufnahme der Bewerberdaten und weitere Bearbeitungsvorgänge) unterstützt wurden. Die fachübergreifende „Verzahnung“ vollzog sich insbesondere bei den Assistenzkräften des mittleren Dienstes im Kunden- und Bearbeitungsbüro. Die Vermittler der Teams waren für beide Marktseiten – Arbeitnehmer und Arbeitgeber – zuständig. Die Regelbesetzung der Teams (Arbeitsmarktpartner) lag bei 19 Planstellen, wobei für Geschäftsstellen kleinere Einheiten möglich waren.

Teamstruktur im „Arbeitsamt 2000“



Die Teambildung war begleitet von einer Umstrukturierung der Führungsorganisation der Arbeitsämter. Unter dem Direktor standen in der Regel zwei, bei größeren drei und mehr Kundenbereichsleiter, denen nach dem Mengenteilungsprinzip Teamleiter unterstellt waren. Den Teamleitern als unterste Führungsebene (nach Wegfall der Führungsaufgabe von Arbeitsberatern und Gruppenleitern) waren zwei oder bei homogenem Zuständigkeitsbereich drei Teams zugeordnet. Sie hatten damit eine Führungsspanne von bis zu 60 und mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Ein wesentliches Ergebnis dieser Reform bestand darin, dass nun auch in den ausgelagerten Geschäftsstellen („Nebenstellen“) der Arbeitsämter das gesamte Dienstleistungsangebot des Arbeitsamtes einschließlich der Annahme von Leistungsanträgen und Auskünfte in Leistungsangelegenheiten vorgehalten wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt musste ein Kunde, der sich arbeitslos meldete, das Arbeitsamt in der Regel an zwei Orten, im Falle von Nebenstellen auch auf größere Distanz, aufsuchen. Der Kunde hatte nun für seine Anliegen eine einzige Anlaufstelle. Vermittlung wie Leistung (in der auch heute noch die Kundenakte geführt wird) konnten sich jetzt in den Geschäftsstellen wie in den Teams der Hauptämter auf kurzem Wege und nicht mehr per Formblatt über die Amtspost in den kundenbezogenen Anliegen und Vorgängen austauschen.

Das Grundverständnis für die Funktionsweise der Teams im „Arbeitsamt 2000“ war in wenigen Leitlinien niedergelegt:

- Einheit von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung;
- ganzheitliche und gemeinsame Aufgabenwahrnehmung;
- eigenständige und eigenverantwortliche Steuerung der Aufgabenerledigung durch die Mitarbeiter im Team;
- gemeinsame Verantwortung der Teammitglieder für das Erreichen der Arbeitsziele;

- weitgehend autonome und selbstregulierte Erledigung der Fachaufgaben innerhalb eines bestimmten Rahmens aufgrund von Zielvereinbarungen/-vorgaben;
- gegenseitige Vertretung innerhalb des Teams.

Die Teams waren gehalten, zur Klärung ihrer inneren Anliegen, Selbstorganisation (zum Beispiel von Urlaubsregelungen, Thekenbesetzung, Außendienst, Postbearbeitung, ...) und Prozessoptimierung regelmäßige monatliche oder anlassbezogene Teambesprechungen durchzuführen. Zur Moderation dieser Teambesprechungen wurden einzelne Mitarbeiter, oftmals Teamsprecherinnen und Teamsprecher, geschult.

Ein zentrales Anliegen des „Arbeitsamt 2000“ war die Herstellung einer hierarchieübergreifenden Kommunikation und betrieblichen Öffentlichkeit. Diesem Anspruch versuchte man durch die Einrichtung eines „Kommunikationsforums“ zu entsprechen, in dem sich neben den Führungskräften des Amtes, dem Vorsitzenden des örtlichen Personalrates auch Sprecher der Teams zu einem regelmäßigen Austausch trafen. Hier wurden Anfragen und Anliegen „von oben“ wie „von unten“ eingebracht, Aufträge für Qualitätszirkel vergeben und Lösungsvorschläge für organisatorische Probleme erarbeitet. Die jährlichen Zielvereinbarungen der Teamleiter mit ihren Teams waren überdies Gelegenheit, sich neben der Festlegung von quantitativen Teamzielen über Verbesserungs- und Entwicklungsmöglichkeiten in den Arbeitsprozessen und in der Zusammenarbeit und Führungsbeziehung auszutauschen und auch hierzu Zielvereinbarungen zu treffen.

Die dargestellte Kommunikationsstruktur wurde in ganz unterschiedlicher Weise mit Leben gefüllt. Sie war jedoch ein Angebot, mit dem der Betrieb Arbeitsamt sich auf völlig neuartige Weise mit sich selbst und seinen vielfältigen Problemen und den Anliegen der einzelnen Bereiche auseinandersetzte, als dies in der früheren Organisationsform möglich war.

Die Reform des „Arbeitsamt 2000“ war in der Tat in erster Linie eine Reform des *Arbeitsamtes*. Sie war sozusagen von unten her gedacht und aus der Praxis heraus entwickelt worden. Sie war damit aber auch eine Reform, die ihren Ausgang am Kunden- und Dienstleistungsprozess genommen hat, wogegen die fachspezifischen Anforderungen, die in früheren Teilreformen immer im Vordergrund standen, eher eine nachgeordnete Rolle spielten. Auch der Inhalt des Dienstleistungsprozesses, was heute mit Produkteinsatzlogik und Handlungsprogrammen diskutiert wird, stand nicht zur Disposition. Hierfür gab es an die Reformakteure ebenso wenig ein Veränderungsmandat wie für eine grundlegende Neuordnung der Führungsorganisation im Drei-Ebenen-Aufbau. Die der Reform der Arbeitsämter nachgehende Umstrukturierung von Landesarbeitsamt („LAA 2000“) und Hauptstelle („Hauptstelle 2000“) war denn eher eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse in den Arbeitsämtern, als dass sie Funktionen und Steuerungsmodus der Zentralebenen neu bestimmt hätte. Das „Arbeitsamt 2000“ ist somit als Reformansatz zu charakterisieren, der das alte Arbeitsamt mit wenigen Korrekturen des Gesamtsystems BA in eine neue, kundenfreundliche Form zu bringen suchte.

Neben der nicht bewältigten Problematik, dass zwei Teilsysteme mit grundständig unterschiedlicher „Produktionslogik“ zusammengeführt wurden³²⁸ und der gegenüber früher unklaren Verantwortungslinien, ist der mit großem persönlichen Engagement vieler Führungskräfte, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter getragene Reformversuch letztlich wohl an seiner be-

³²⁸ Auf der einen Seite das durch Detailregelungen und die Anforderung exakter, das heißt rechtskonformer Sachbearbeitung bestimmte Mengengeschäft der Bearbeitung und Entscheidung von Entgeltersatzleistungen und den zugehörigen Nebenaufgaben; auf der anderen Seite die durch die Interaktionsdynamik im Kundenprozess ebenso wie durch die Offenheit von Ermessensentscheidungen geprägte Arbeitsvermittlung.

grenzten Reichweite gescheitert. Der „Vermittlungsskandal“ brachte zum Vorschein, dass wesentliche Elemente der alten BA-Welt unberührt weiter existierten.

An diesen beiden Ausgangspunkten – „Arbeitsamt 2000“ im Großteil der Agenturen, Spartenorganisation bei den nicht mehr umgestellten Agenturen – setzt die gegenwärtige Reform der BA mit ihrer neuen Führungsorganisation und dem Kundenzentrum auf.

Anhang zu Kapitel 9: Fragebogen für die Mitarbeiterbefragung

Befragung

von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit im SGB III-Bereich / Kundenzentrum

Diese Mitarbeiterbefragung ist Teil der vom Deutschen Bundestag beschlossenen und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (jetzt Bundesministerium für Arbeit und Soziales) in Auftrag gegebenen Evaluation des organisatorischen Umbaus der Bundesagentur für Arbeit. Sie dient dem Zweck, die Erfahrungen und Einschätzungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zum laufenden Reformprozess und seinen bisherigen Ergebnissen zu erheben. Wir bitten sehr um ihre Teilnahme, um auf Basis einer großen Zahl von Antworten verlässliche Aussagen über den Reformprozess treffen zu können. Selbstverständlich ist Ihre Teilnahme freiwillig. Die Anonymität der Befragten und der Datenschutz sind absolut gewährleistet (siehe Erklärung zum Datenschutz auf der letzten Seite des Fragebogens).

Die Befragung – nicht zu verwechseln mit der BA-eigenen Mitarbeiterbefragung „Meine Arbeitswelt“ – wird durch eine unabhängige Einrichtung, das *iso*-Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft in Saarbrücken, durchgeführt und ausgewertet.

In Ihrer Agentur für Arbeit wurde eine Vertrauensperson benannt, die Ihnen weitere Hinweise geben kann und für die ordnungsgemäße Abwicklung der Befragungsaktion Sorge trägt. Namen und Telefonnummer der Vertrauensperson erfahren Sie von Ihrer Agentur.

Zur Sicherung der Anonymität werfen Sie bitte den ausgefüllten Fragebogen in verschlossenem Umschlag in die in Ihrer Dienststelle aufgestellte, verschlossene Urne. Die Fragebögen werden von dort auf direktem Wege ungeöffnet an das *iso*-Institut weitergeleitet. Eine Weitergabe der Fragebögen oder der Daten an die Bundesagentur für Arbeit ist ausgeschlossen.

Dr. Volker Hielscher

iso-Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft, Saarbrücken
Trillerweg 68
66117 Saarbrücken
Tel. 0681-95424-0

Wir bitten Sie zunächst um Einschätzungen und Bewertungen, wie Sie Ihre gegenwärtige Arbeit und Arbeitssituation erleben.

Bitte kreuzen Sie zu jeder Aussage ein Kästchen in der Bewertungsskala an, das am ehesten Ihre Einschätzung wiedergibt.

- | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------|------|
| 1. Für die Anforderungen in meiner Tätigkeit fühle ich mich | sehr gut
vorbereitet | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | sehr schlecht
vorbereitet | [1] |
| 2. Mit den Möglichkeiten zur selbstständigen Erledigung meiner Arbeit bin ich..... | sehr zufrieden | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | sehr unzufrieden | [2] |
| 3. Die Art und Weise, wie sich die Mitglieder meines Teams bei Bedarf gegenseitig unterstützen, ist | sehr gut | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | sehr schlecht | [3] |
| 4. Meine Arbeitssituation ist alles in allem..... | gar nicht belastend | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | sehr belastend | [4] |
| 5. Die geschäftspolitischen Ziele unserer Agentur (z.B. Zahl Integrationen erhöhen) haben in meiner täglichen Arbeit einen | sehr hohen Stellenwert | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | sehr geringen Stellenwert | [5] |
| 6. Die Prozesskennzahlen (z.B. PKZ 2 Qualitätsvermittlungszeit, PKZ 7 taggleiche Bearbeitung) haben in meiner täglichen Arbeit einen | sehr hohen Stellenwert | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | sehr geringen Stellenwert | [6] |
| 7. Über den Stand der Zielerreichung in meinem Bereich werde ich | regelmäßig informiert | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | gar nicht informiert | [7] |
| 8. Die Information über die Zielerreichung ist für meine Arbeit | sehr motivierend | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | gar nicht motivierend | [8] |
| 9. Selbstständiges und selbstverantwortliches Arbeiten wird von den Vorgesetzten | sehr stark gefördert | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | sehr wenig gefördert | [9] |
| 10. Der Informationsaustausch zwischen Teamleiter und Team funktioniert..... | sehr gut | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | sehr schlecht | [10] |
| 11. Mit den angebotenen Möglichkeiten zur Fortbildung in meiner ausgeübten Tätigkeit bin ich..... | sehr zufrieden | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | sehr unzufrieden | [11] |
| 12. Mit meinen beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten in der BA bin ich..... | sehr zufrieden | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | sehr unzufrieden | [12] |
| 13. Mit den individuellen Anliegen unserer Kunden beschäftigen wir uns..... | sehr eingehend | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | viel zu wenig | [13] |
| 14. Mit der Art und Weise, wie ich/wir an Entscheidungen beteiligt werde(n), bin ich..... | sehr zufrieden | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | sehr unzufrieden | [14] |

15. Vorschläge der Mitarbeiter für eine bessere Gestaltung der Aufgabenerledigung werden.....	sehr stark berücksichtigt <input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	gar nicht berücksichtigt <input type="checkbox"/> 5	[15]
16. Über die Reform der Bundesagentur fühle ich mich	sehr gut informiert <input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	sehr schlecht informiert <input type="checkbox"/> 5	[16]
17. Mit den gegebenen Möglichkeiten, an der Reform in meinem Arbeitsbereich mitzuwirken, bin ich	sehr zufrieden <input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	sehr unzufrieden <input type="checkbox"/> 5	[17]
18. Ich fühle mich zur Zeit durch die Einführung neuer Reformelemente (wie Handlungsprogramme, VerBIS, COLIBRI etc.).....	gar nicht belastet <input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	sehr stark belastet <input type="checkbox"/> 5	betrifft mich nicht weiß nicht <input type="checkbox"/> 0 [18]
19. Für meine Arbeit fühle ich mich alles in allem.....	sehr stark motiviert <input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	überhaupt nicht motiviert <input type="checkbox"/> 5	[19]

Es folgt nun eine Reihe von Fragen, die sich auf bestimmte Elemente des Kundenzentrums beziehen.

20. Wie bewerten Sie grundsätzlich folgende Elemente des KuZ mit Blick auf Ihre eigene <u>Arbeitstätigkeit</u> ?	sehr gut				sehr schlecht	betrifft mich nicht weiß nicht	
- Annahme der Telefonanrufe durch Service-Center.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[20]
- Zusammenlegung der Assistenzkräfte in der EZ.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[21]
- Kundendifferenzierung.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[22]
- Terminierter Zugang zu Vermittlung/Beratung.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[23]
- Terminierter Antragservice.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[24]
- Trennung von Vermittlung und Leistung	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[25]
- Trennung in arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierte Vermittlung	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[26]
21. Und wie bewerten Sie die selben Elemente aus der <u>Kundenperspektive</u> ?	sehr gut				sehr schlecht	betrifft mich nicht weiß nicht	
- Annahme der Telefonanrufe durch Service-Center.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[27]
- Zusammenlegung der Assistenzkräfte in der EZ.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[28]
- Kundendifferenzierung.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[29]
- Terminierter Zugang zu Vermittlung/Beratung.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[30]
- Terminierter Antragservice.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[31]
- Trennung von Vermittlung und Leistung	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[32]
- Trennung in arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierte Vermittlung	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[33]

22. Wie gut funktionieren bisher <u>in der Praxis</u> folgende Elemente des neuen Geschäftsystems?	sehr gut					sehr schlecht					betrifft mich nicht weiß nicht	
- Wartezeiten in der Eingangszone.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[34]
- Vorlaufzeit bis zum Termin	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[35]
- Einhalten der Termine seitens der Kunden.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[36]
- Terminvergabe durch SC.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[37]
- Anliegensklärung und Ticketerstellung durch SC	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[38]
- Nutzung des Arbeitspaketes durch die Kunden.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[39]
- Zuarbeit der Eingangszone für Vermittler / Berater	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[40]

23. Die Zusammenarbeit ...	sehr gut					sehr schlecht					betrifft mich nicht weiß nicht	
- Zwischen Eingangszone und Team Arbeitsvermittlung funktioniert.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[41]
- zwischen Team Arbeitsvermittlung und Team Arbeitnehmer-Leistung funktioniert.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[42]
- zwischen Eingangszone und Zielgruppenorientierten Teams funktioniert.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[43]

Fragen zur Informationstechnik am Arbeitsplatz und ein Vergleich der heutigen Arbeitsweise mit früher.

24. Durch die derzeit genutzten Computeranwendungen und IT-Tools ...	trifft sehr zu					trifft überhaupt nicht zu					betrifft mich nicht weiß nicht	
- kann ich meine Arbeit besser erledigen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[44]
- kann ich die Kundenanliegen besser bearbeiten.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[45]
- habe ich mehr Zeit für meine eigentlichen Aufgaben ...	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[46]
- wird die Zusammenarbeit mit den anderen Bereichen des Kundenzentrums wirksam unterstützt ..	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[47]
- bin ich besser über Vorgänge in der BA informiert	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[48]
- habe ich viel zusätzlichen Aufwand.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[49]

25. Wo sehen Sie für Ihre Arbeit noch Verbesserungsbedarf der IT?	trifft sehr zu					trifft überhaupt nicht zu					betrifft mich nicht weiß nicht	
- Die Programme müssen sicherer laufen.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[50]
- Der Datenzugriff muss schneller werden	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[51]
- Die Benutzerführung muss einfacher werden.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[52]
- Das Umschalten zwischen verschiedenen Fachanwendungen muss einfacher werden	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[53]
- Die Computerausstattung am Arbeitsplatz (Monitor, Gebläse, etc.) muss besser werden.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[54]
- Bei Problemen mit der IT muss jemand vor Ort sein, der mich kompetent unterstützen kann	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 0	[55]

26. Das Serviceportal „arbeitsagentur.de“ ist nach meiner Einschätzung geeignet,							
- die Kunden in ihren Anliegen sehr gut zu unterstützen.....	trifft sehr zu	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	trifft überhaupt nicht zu	<input type="checkbox"/> 5
- manchen Gang zur Arbeitsagentur zu ersparen und dadurch den Kundenstrom zu verringern.....		<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4		<input type="checkbox"/> 5
						betrifft mich nicht weiß nicht	<input type="checkbox"/> 0
							[56]
27. Bitte vergleichen Sie die Arbeitsweise heute mit derjenigen vor Einführung des Kundenzentrums.							
- Der Handlungsspielraum bei der Arbeit ist.....	sehr stark gestiegen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	sehr stark gesunken	<input type="checkbox"/> 5
- Die Zufriedenheit der Arbeitnehmerkunden ist		<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4		<input type="checkbox"/> 5
- Die Zufriedenheit der Arbeitgeberkunden ist.....		<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4		<input type="checkbox"/> 5
- Die Qualität unserer Dienstleistungen ist		<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4		<input type="checkbox"/> 5
- Die Ausrichtung am Bedarf des Kunden ist		<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4		<input type="checkbox"/> 5
- Die Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit ist.....		<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4		<input type="checkbox"/> 5
- Die fachlichen Anforderungen sind.....		<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4		<input type="checkbox"/> 5
- Die Belastungen auf Mitarbeiterseite sind.....		<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4		<input type="checkbox"/> 5
- Die Ausrichtung auf Belange der Mitarbeiter ist.....		<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4		<input type="checkbox"/> 5
- Die Motivation der Mitarbeiter ist		<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4		<input type="checkbox"/> 5
						weiß nicht	<input type="checkbox"/> 0
							[58]
							[59]
							[60]
							[61]
							[62]
							[63]
							[64]
							[65]
							[66]
							[67]

Fragen 28 bis 41 sind nur für Vermittlungsfachkräfte bestimmt

Andere bitte fortfahren mit Frage 42 !

28. Die jetzige Organisation der arbeitgeberorientierten Vermittlung in meiner Agentur finde ich.....	sehr gut	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	überhaupt nicht gut	<input type="checkbox"/> 5	[68]
29. Das Zusammenspiel von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung funktioniert	sehr gut	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	überhaupt nicht gut	<input type="checkbox"/> 5	[69]
30. Durch die neue Arbeitsweise ist der Anteil an administrativen Tätigkeiten bei den Vermittlern	sehr stark zurückgegangen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	überhaupt nicht zurückgegangen	<input type="checkbox"/> 5	[70]
31. Die Qualifizierung für die Anwendung der Handlungsprogramme (HP) war.....	sehr gut	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	überhaupt nicht gut	<input type="checkbox"/> 5	trifft nicht zu, noch keine HP
							<input type="checkbox"/> 0	[71]

Frage 32 bis 35 nur für Vermittler, die arbeitgeberorientiert arbeiten

Ansonsten weiter mit Frage 36 !

- | | | | | | | | |
|--|--|----------------------------|----------------------------|---|----------------------------|--|------|
| 32. Die Einteilung in Standard- und Zielkunden entspricht dem Bedarf der Arbeitgeber | sehr gut
<input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | überhaupt nicht gut
<input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | trifft nicht zu, noch keine HP
<input type="checkbox"/> 0 | [72] |
| 33. Die Durchführung der Matchingstrategien ist alles in allem | sehr gut umsetzbar
<input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | sehr schlecht umsetzbar
<input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | trifft nicht zu, noch keine HP
<input type="checkbox"/> 0 | [73] |
| 34. Die Bewerberkontaktierung vor einem Vermittlungsvorschlag ist alles in allem | sehr gut umsetzbar
<input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | sehr schlecht umsetzbar
<input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | | [74] |
| 35. Die Intensivierung der Kontakte zu den Zielkunden ist..... | sehr gut umsetzbar
<input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | sehr schlecht umsetzbar
<input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | trifft nicht zu, noch keine HP
<input type="checkbox"/> 0 | [75] |

Frage 36 bis 41 nur für Vermittler, die arbeitnehmerorientiert arbeiten

Ansonsten weiter mit Frage 42 !

- | | | | | | | | |
|---|--|----------------------------|----------------------------|---|----------------------------|--|------|
| 36. Das Tool zur Standortbestimmung (bub) ist für die Ermittlung von Kundenprofil und Handlungsbedarf | sehr hilfreich
<input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | überhaupt nicht hilfreich
<input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | trifft nicht zu, noch keine HP
<input type="checkbox"/> 0 | [76] |
| 37. Häufigkeit und Dauer der Beratungsgespräche werden dem Kundenbedarf..... | sehr gerecht
<input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | überhaupt nicht gerecht
<input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | | [77] |
| 38. Die derzeitige Ausrichtung des Mitteleinsatzes nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit wird dem Bedarf der Kunden | sehr gerecht
<input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | überhaupt nicht gerecht
<input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | | [78] |
| 39. Der Ablauf des Vermittlungs-/Beratungsgesprächs ist durch die Handlungsprogramme | deutlich besser geworden
<input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | überhaupt nicht besser geworden
<input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | trifft nicht zu, noch keine HP
<input type="checkbox"/> 0 | [79] |
| 40. Die Qualität der Kundenberatung ist durch die Handlungsprogramme | deutlich besser geworden
<input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | überhaupt nicht besser geworden
<input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | trifft nicht zu, noch keine HP
<input type="checkbox"/> 0 | [80] |
| 41. In meinem Entscheidungsspielraum als Vermittler fühle ich mich durch die Handlungsprogramme | sehr stark eingeengt
<input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | überhaupt nicht eingeengt
<input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | trifft nicht zu, noch keine HP
<input type="checkbox"/> 0 | [81] |

Fortsetzung der Fragen an alle Teilnehmer

42. Wo sehen Sie in der gegenwärtigen Praxis noch Verbesserungs- und Veränderungsmöglichkeiten, die in der weiteren Reformumsetzung beachtet werden sollten?

Bitte nennen Sie in kurzen Stichworten bis maximal drei Punkte, die Ihnen besonders wichtig sind.

1..... [82]

2..... [83]

3..... [84]

Nun noch einige Fragen zu Ihrer Tätigkeit und Person

Diese Angaben werden nur verwendet, um die Antworten der Befragten aus 20 Agenturen nach bestimmten Merkmalen auszuzählen.

Ergebnisse der einzelnen Agenturen werden hierbei nicht ausgewertet. Damit ist ein Rückschluss auf die Antworten der einzelnen Person ausgeschlossen. Fragebögen und Daten der Befragung werden nicht an die Bundesagentur für Arbeit oder an Dritte weitergegeben.

- Die Dienststelle, in der Sie überwiegend arbeiten ₁ Hauptagentur [85]
₂ Geschäftsstelle
- Der Bereich, in dem Sie zur Hauptsache arbeiten ₁ Empfang/Eingangszone [86]
₂ Team Arbeitsvermittlung
₃ Team Arbeitnehmer-Leistung
₄ U25
₅ Akademische Berufe
₆ Reha
₇ Team Arbeitgeber-/Trägerleistung
₈ sonstiges
- Ihre Geschlechtszugehörigkeit ₁ männlich [87]
₂ weiblich
- Sind Sie als Teamleiter/in angesetzt? ₁ ja [88]
₂ nein
- Ihre Beschäftigungsdauer bei der BA
(einschließlich Ausbildungszeiten) ₁ weniger als 2 Jahre [89]
₂ 2 bis 5 Jahre
₃ 5 bis 10 Jahre
₄ mehr als 10 Jahre
- Waren Sie früher in einer Agentur für Arbeit tätig,
die bereits auf Arbeitsamt 2000 umgestellt war? ₁ ja, war früher in Arbeitsamt 2000 tätig [90]
₂ nein, war bisher nicht in Arbeitsamt 2000 tätig
- Nur für Vermittlerinnen und Vermittler:*
Arbeiten Sie in der arbeitnehmer- oder arbeitgeberorientierten Vermittlung? ₁ arbeitnehmerorientierte Vermittlung [91]
₂ arbeitgeberorientierte Vermittlung
₃ beides
- Nur für Mitarbeiter/-innen des Leistungsbereichs:*
Arbeiten Sie zur Hauptsache im Antragservice
oder im Bearbeitungsbüro? ₁ Antragservice [92]
₂ Bearbeitungsbüro
₃ beides

Wir danken sehr für Ihre Teilnahme an der Befragung

In der Zeit vom 6. bis 17. Februar führt das *iso*-Institut Saarbrücken im Auftrage der Bundesregierung / Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Mitarbeiterbefragung zum Reformprozess der BA durch. Ihre Agentur wurde durch Zufallsauswahl neben weiteren 19 Agenturen bundesweit bestimmt. Bitte nutzen Sie die Chance, Ihre Erfahrungen und Einschätzungen zum Reformprozess mitzuteilen. Ihre Anonymität ist gesichert. Hierzu geben wir nachstehende Datenschutzerklärung ab.

Datenschutzerklärung

- Der Fragebogen wird Ihnen mit einem Rückgabe-Umschlag über die Vertrauensperson zugeleitet. Der Fragebogen enthält keine Kennzeichnungen, die Rückschlüsse auf Ihre Person zulassen.
- Ihre Teilnahme an der Befragung ist freiwillig. Eine namentliche Erfassung, wer sich an der Befragung beteiligt, ist ausgeschlossen.
- Die Rückgabe des ausgefüllten Fragebogens in verschlossenem Umschlag erfolgt über in der Agentur aufgestellte, verschlossene Urnen. Die Urnen werden von der Vertrauensperson nach Ablauf der Befragungsfrist geleert. Die Vertrauensperson veranlasst die Rücksendung der verschlossenen Umschläge mit den Fragebögen an das *iso*-Institut.
- Die Fragebögen werden nach der Datenerfassung innerhalb von 14 Tagen vernichtet.
- Bei der Auswertung werden maximal 2 Personenmerkmale miteinander kombiniert. Weist die Auszählung hierbei weniger als 8 Befragte aus, wird das Ergebnis nicht ausgewertet. Weist die Auszählung bei der Kombination von Agenturmerkmalen weniger als 3 Agenturen aus, wird das Ergebnis nicht ausgewertet. Eine agenturbezogene Auswertung findet nicht statt.
- Eine Auswertung der Daten für andere Zwecke als die im Rahmen des Evaluationsauftrages der Bundesregierung vorgesehenen ist ausgeschlossen.
- Die ausgefüllten Fragebögen und die Daten der Befragung sind ausschließlich dem *iso*-Institut zugänglich. Eine Weitergabe an Dritte ist ausgeschlossen. Die Daten werden nach Veröffentlichung des Ergebnisberichtes gelöscht.

Saarbrücken, den 30. Januar 2006

Dr. Daniel Bieber
Geschäftsführer des *iso*-Instituts

Volker Münz
Datenschutzbeauftragter des *iso*

Anhang zu Kapitel 9: Berechnung der Gewichtungsfaktoren

Verteilung der Agenturen auf die Quotenmerkmale

Arbeitsmarkttyp I+II				Arbeitsmarkttyp III				Arbeitsmarkttyp IV+V				Gesamt													
N		%		N		%		N		%		N	%												
49		27,53%		71		39,89%		58		32,58%		178	100,00%												
HP einfach		HP komplett		HP einfach		HP komplett		HP einfach		HP komplett															
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%														
24	13,48%	25	14,04%	40	22,47%	31	17,42%	38	21,35%	20	11,24%	178	100,00%												
AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche														
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%												
17	9,55%	7	3,93%	20	11,24%	5	2,81%	37	20,79%	3	1,69%	25	14,04%	6	3,37%	28	15,73%	10	5,62%	17	9,55%	3	1,69%	178	100,00%

Verteilung der Beschäftigten auf die Quotenmerkmale (Grundgesamtheit)

Arbeitsmarkttyp I+II				Arbeitsmarkttyp III				Arbeitsmarkttyp IV+V				Gesamt													
N		%		N		%		N		%		N	%												
14.041		38,35%		11.741		32,07%		10.831		29,58%		36.613	100,00%												
HP einfach		HP komplett		HP einfach		HP komplett		HP einfach		HP komplett															
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%														
7.392	20,19%	6.649	18,16%	6.702	18,30%	5.039	13,76%	7.249	19,80%	3.582	9,78%	36.613	100,00%												
AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche														
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%												
4.421	12,07%	2.971	8,11%	5.266	14,38%	1.383	3,78%	6.277	17,14%	425	1,16%	4.061	11,09%	978	2,67%	4.615	12,60%	2.634	7,19%	3.061	8,36%	521	1,42%	36.613	100,00%

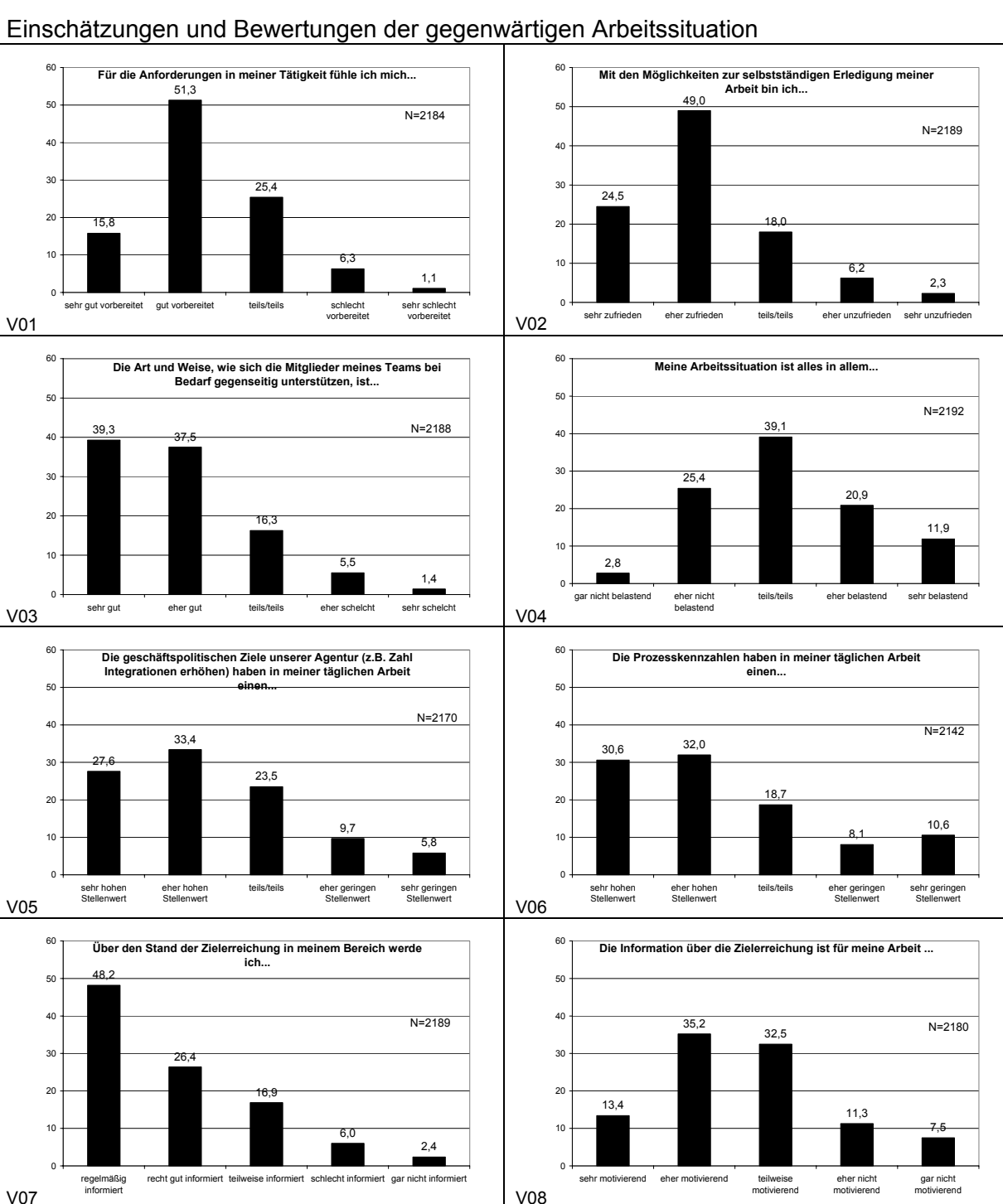
Verteilung der Beschäftigten der STICHPROBE auf die Quotenmerkmale

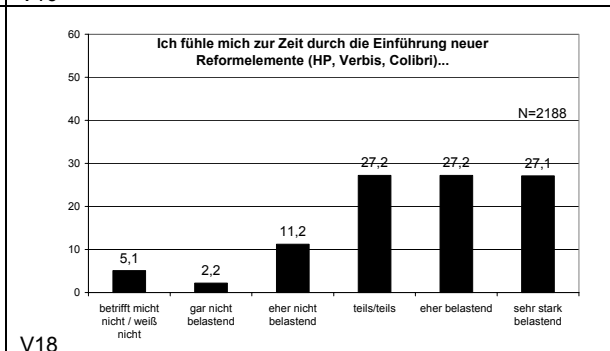
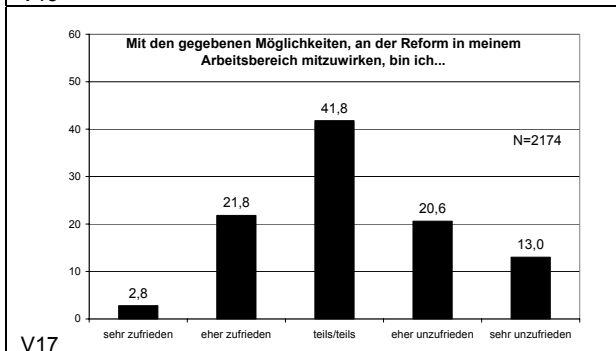
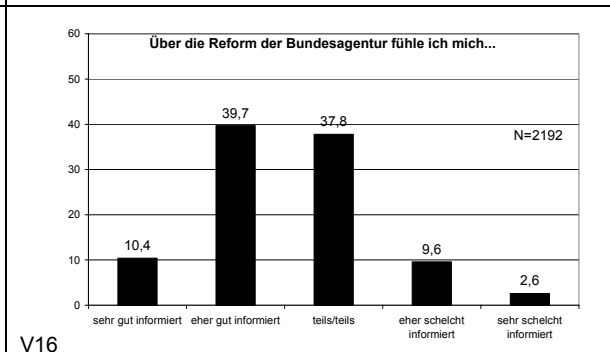
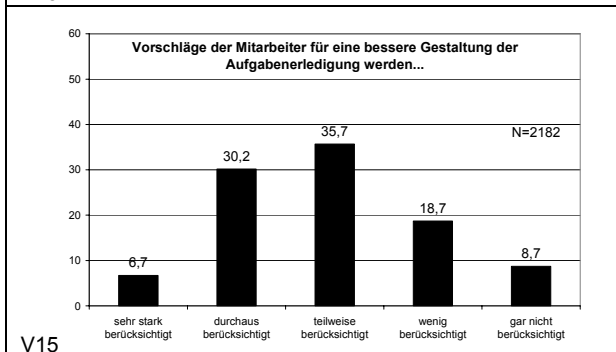
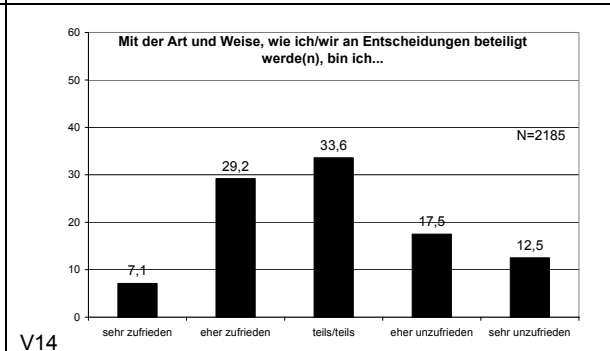
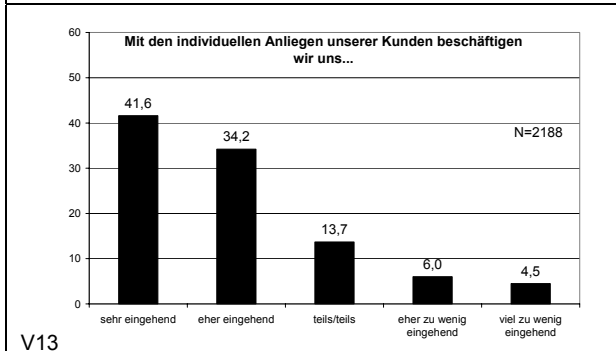
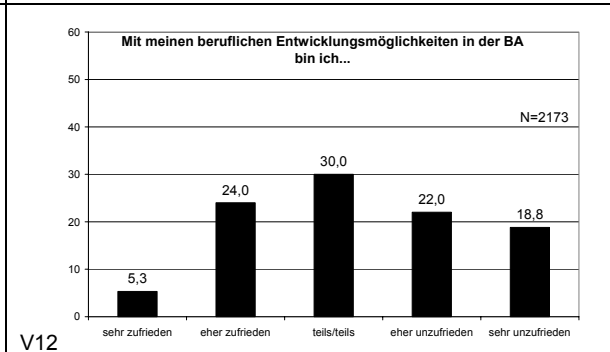
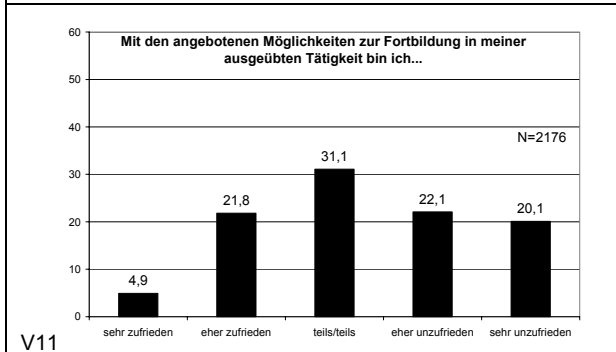
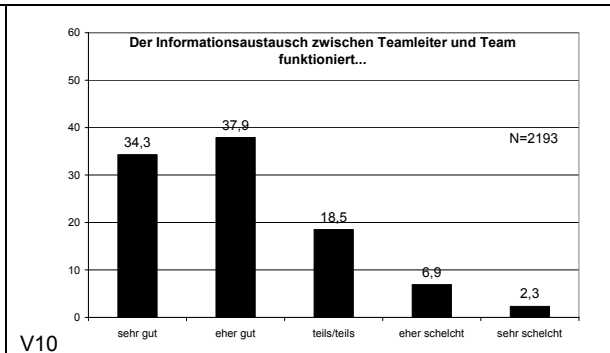
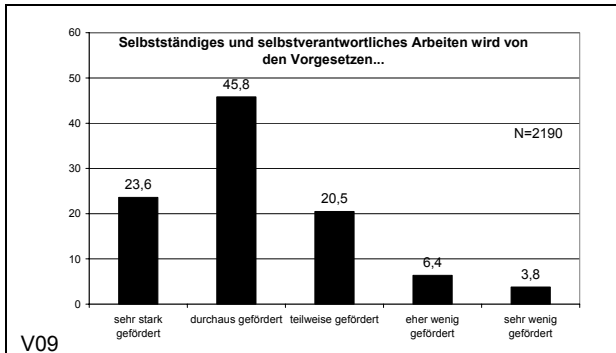
Arbeitsmarkttyp I+II				Arbeitsmarkttyp III				Arbeitsmarkttyp IV+V				Gesamt													
N		%		N		%		N		%		N	%												
768		34,88%		816		37,06%		618		28,07%		2.202	100,00%												
HP einfach		HP komplett		HP einfach		HP komplett		HP einfach		HP komplett															
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%														
429	19,48%	339	15,40%	289	13,12%	527	23,93%	374	16,98%	244	11,08%	2.202	100,00%												
AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche	AA2000	4. Tranche														
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%												
429	19,48%	0	0,00%	178	8,08%	161	7,31%	157	7,13%	132	5,99%	359	16,30%	168	7,63%	303	13,76%	71	3,22%	244	11,08%	0	0,00%	2.202	100,00%

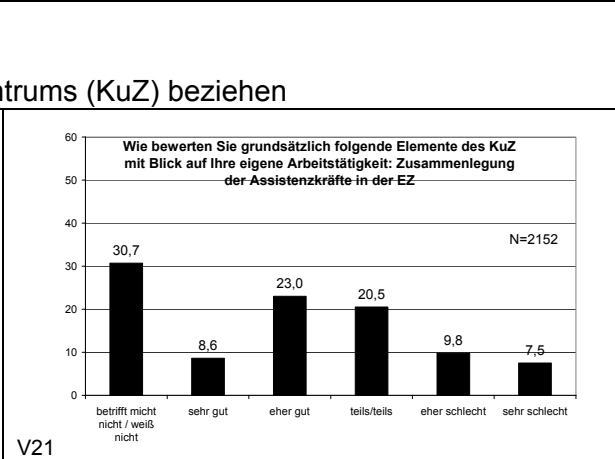
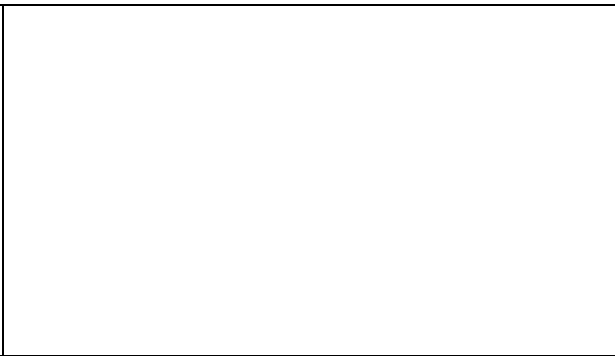
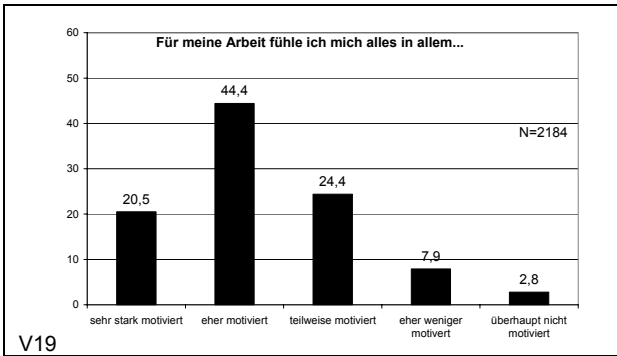
Wegen fehlender Zellbesetzung bei der Verwendung aller drei Quotenmerkmale wurde nur die Kombination von Arbeitsmarkttyp und Handlungsprogramme zur Ermittlung der Gewichtungsfaktoren verwendet

Arbeitsmarkttyp I+II				Arbeitsmarkttyp III				Arbeitsmarkttyp IV+V			
HP einfach		HP komplett		HP einfach		HP komplett		HP einfach		HP komplett	
1,0363		1,1796		1,3947		0,5751		1,1657		0,8829	

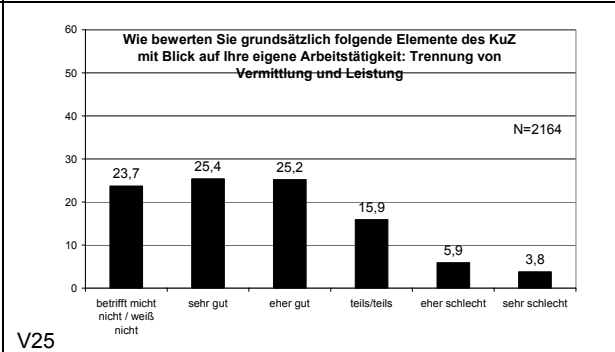
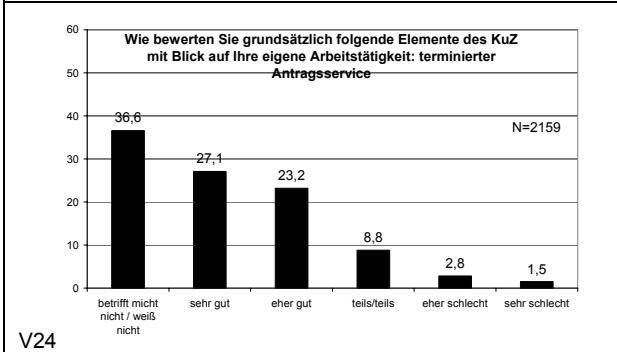
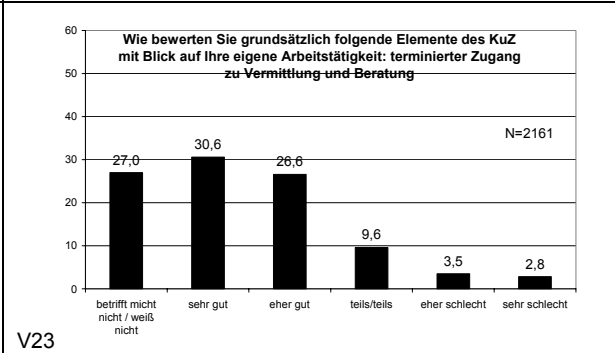
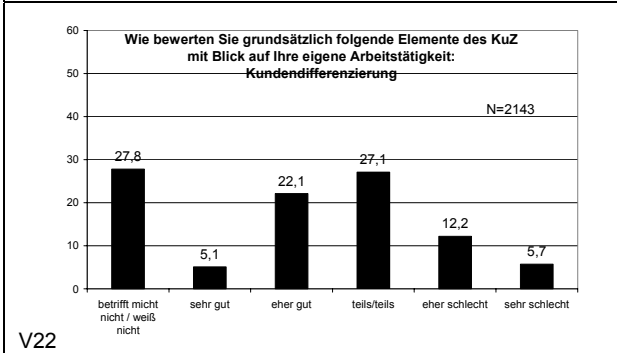
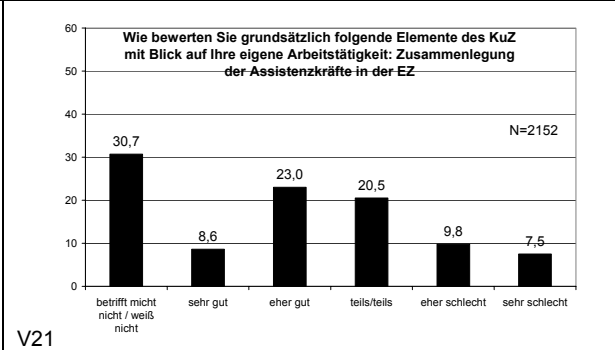
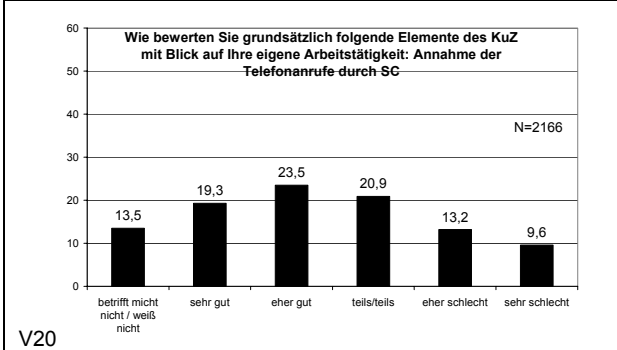
Alle Angaben in Prozent

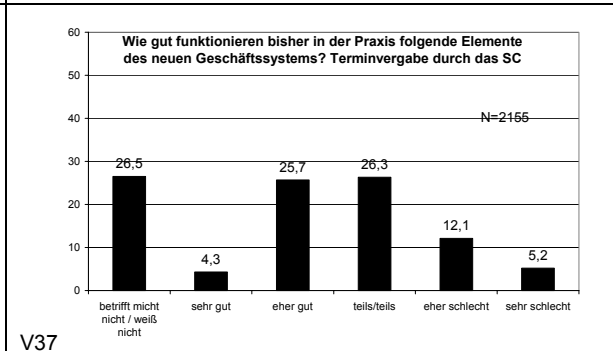
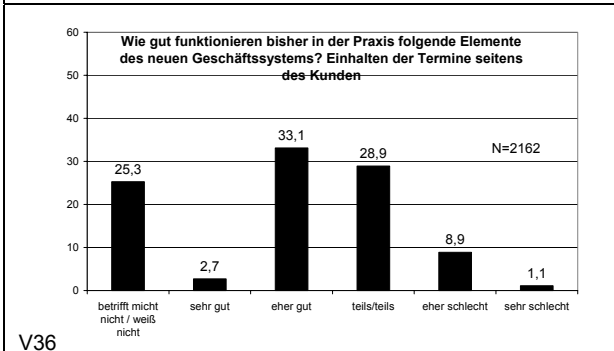
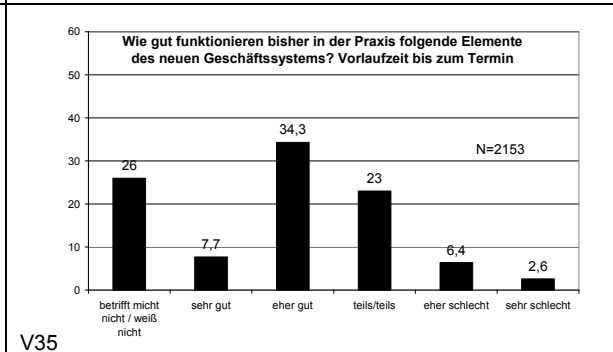
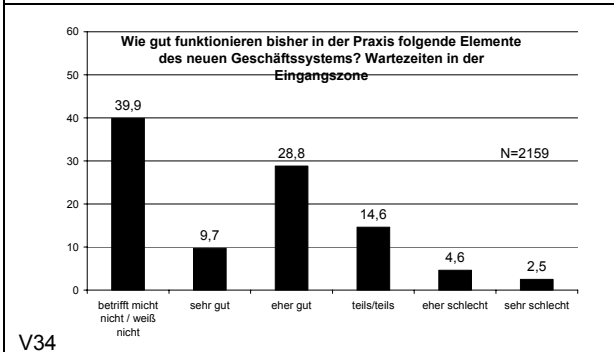
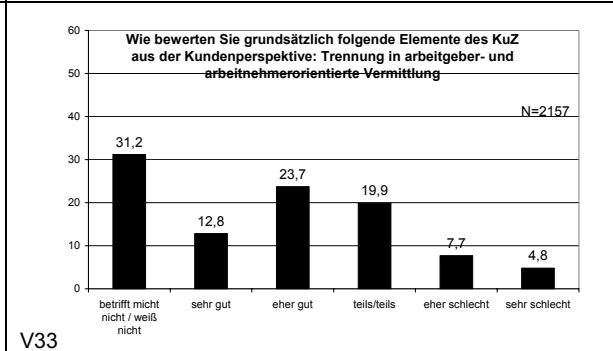
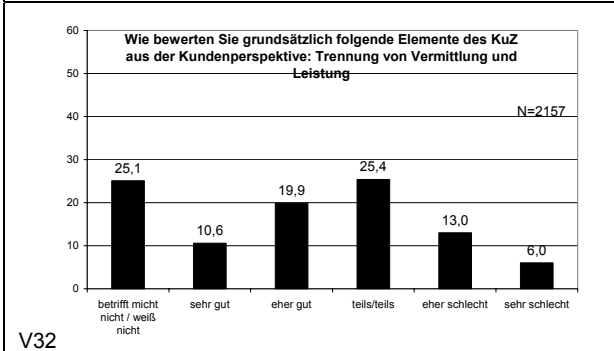
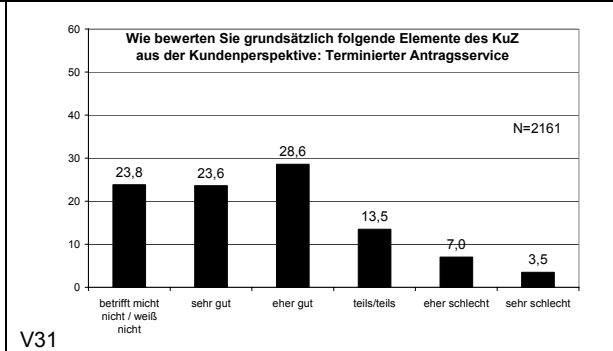
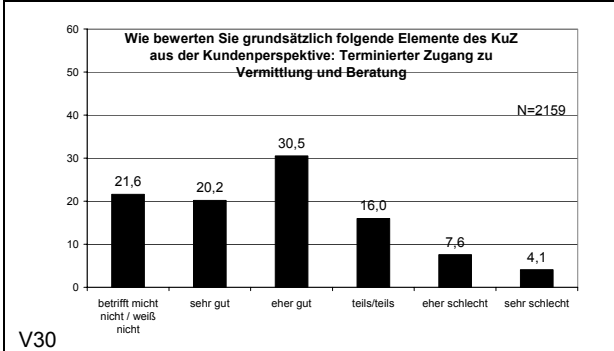
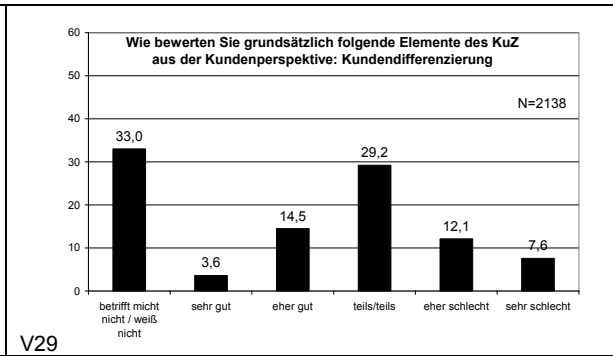
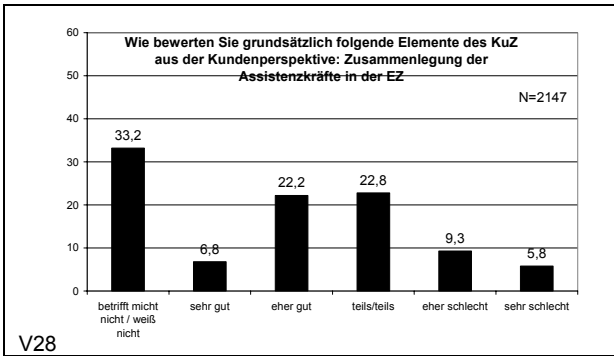


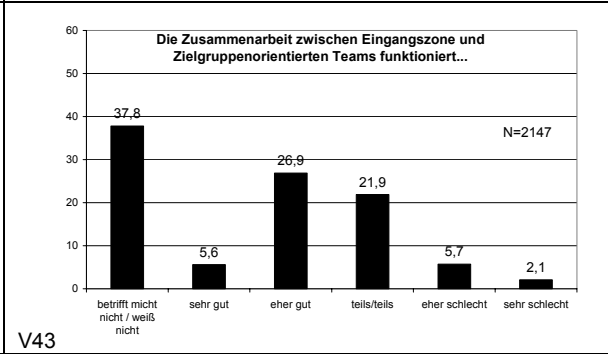
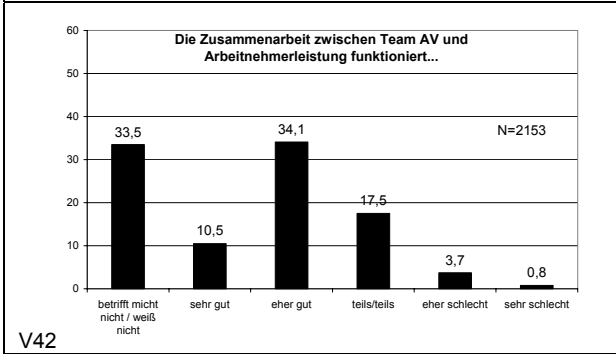
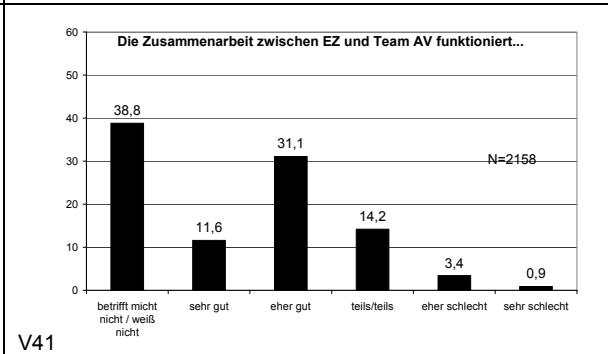
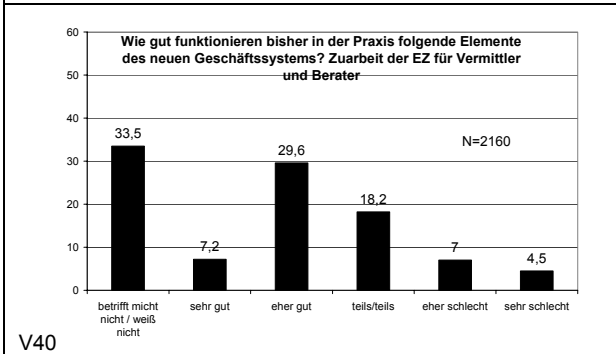
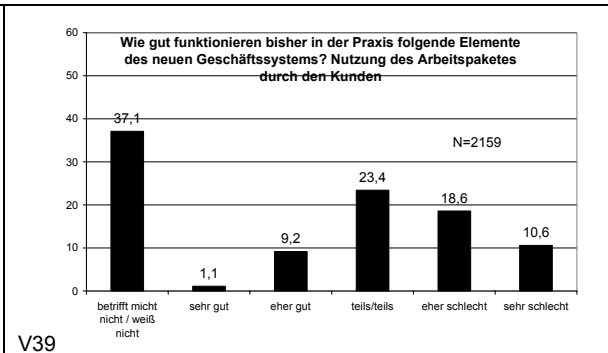
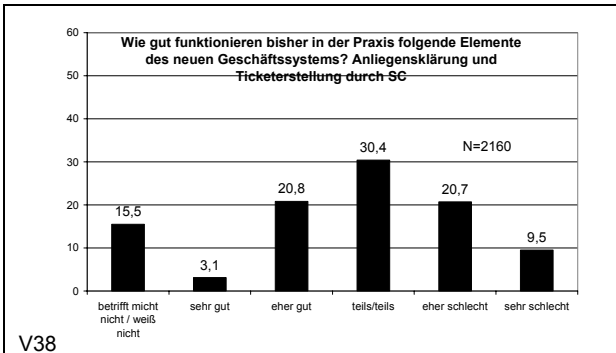




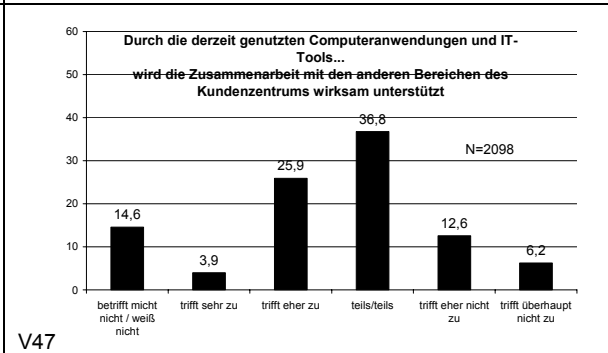
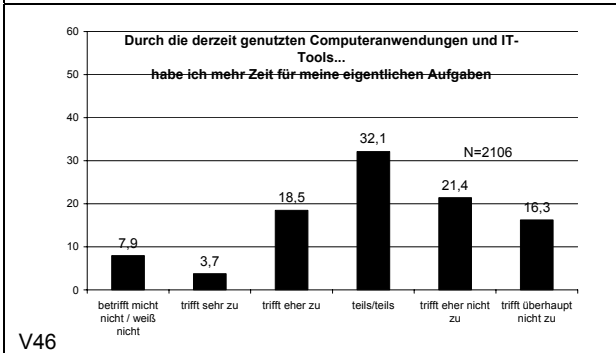
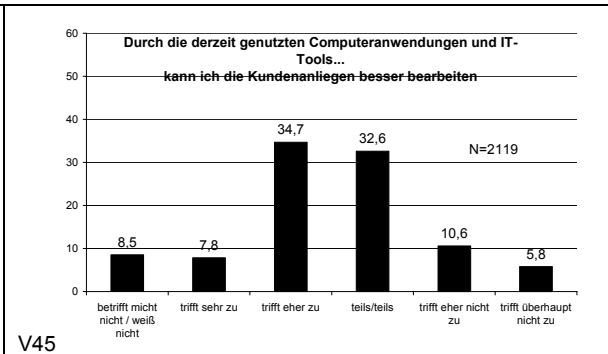
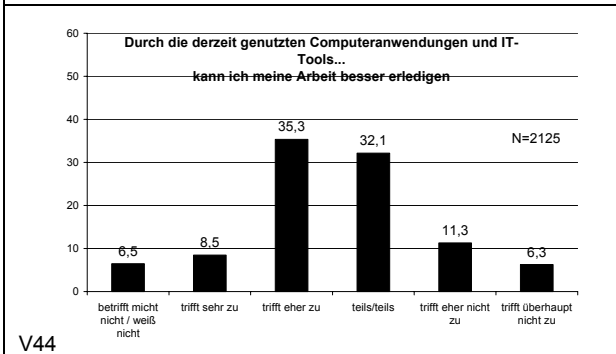
Fragen, die sich auf Elemente des Kundenzentrums (KuZ) beziehen

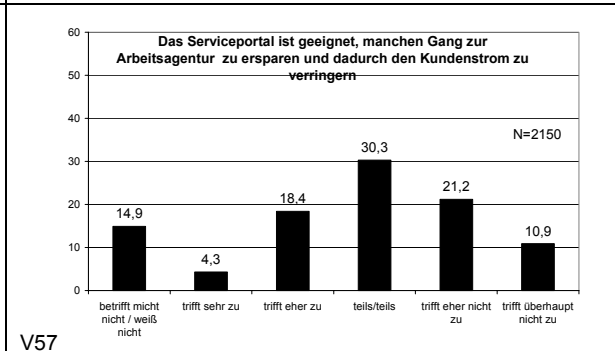
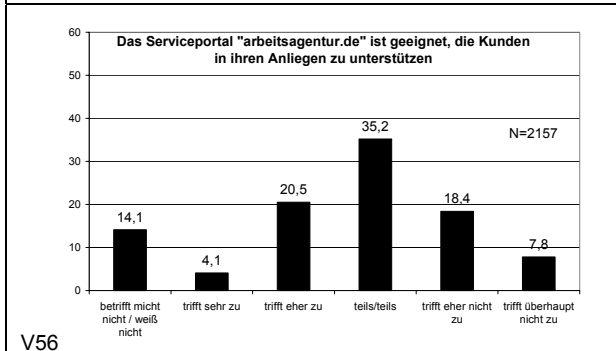
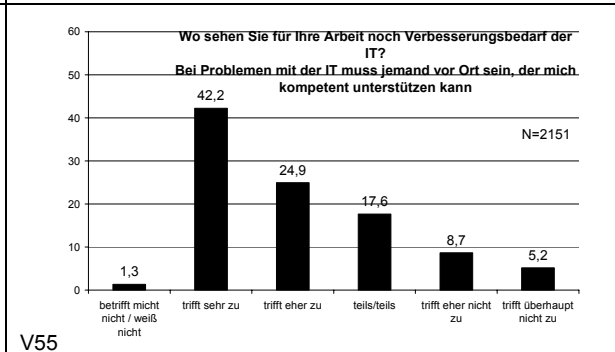
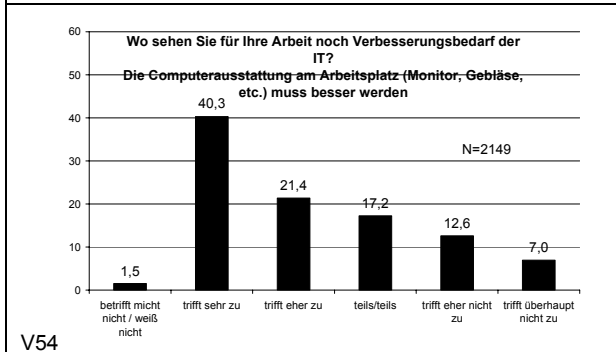
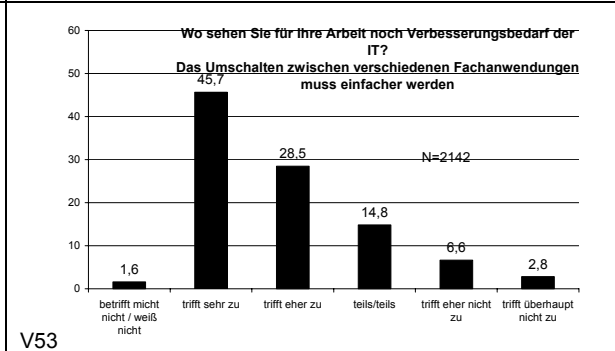
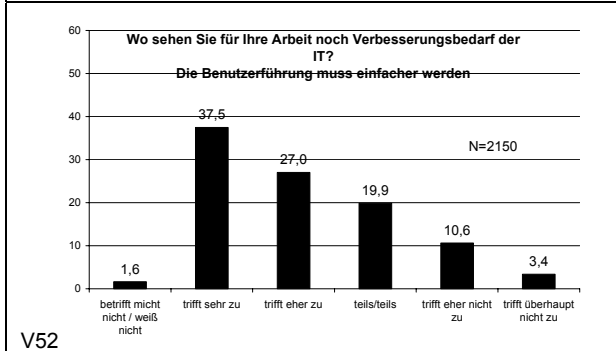
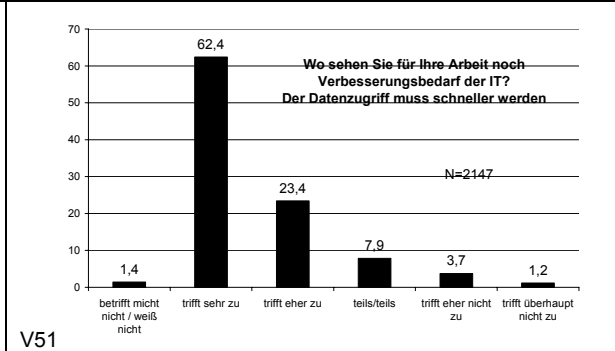
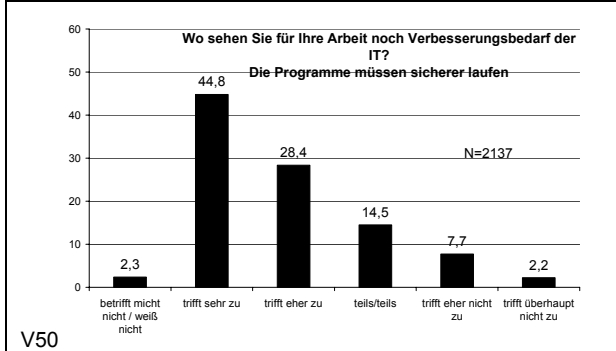
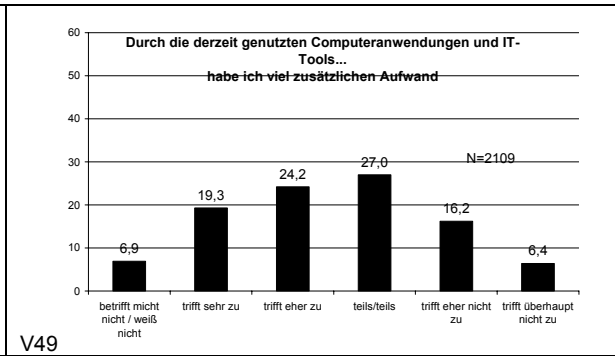
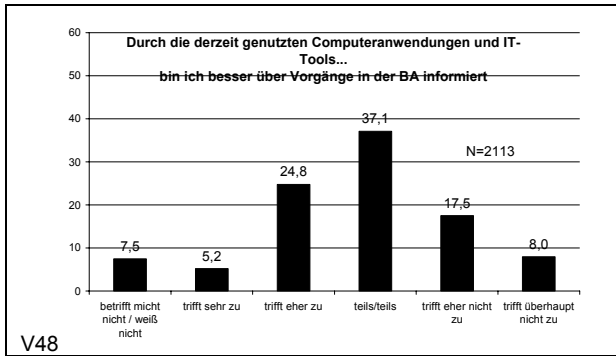


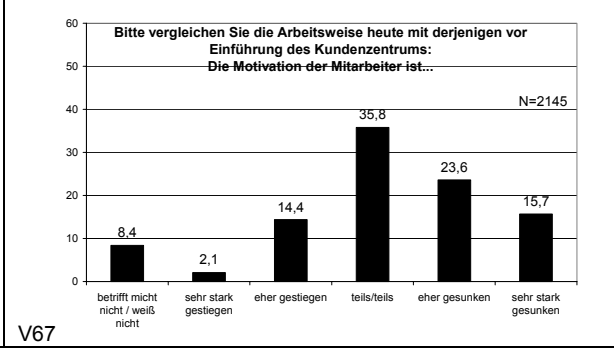
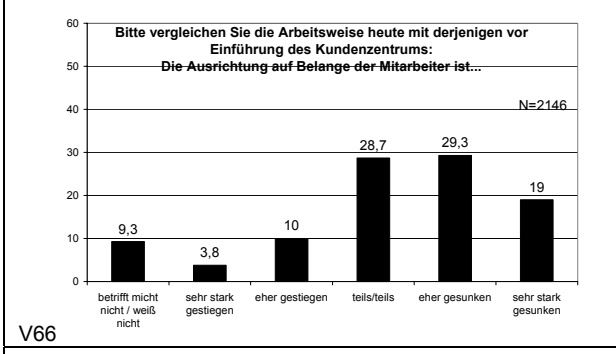
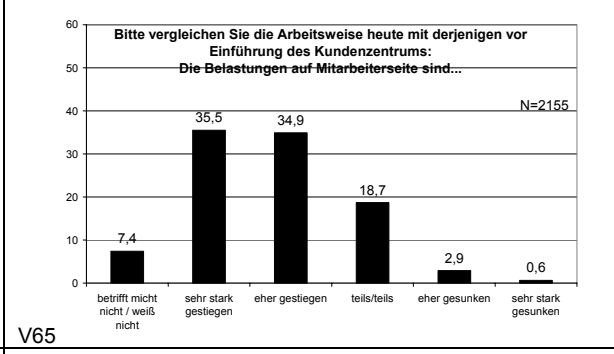
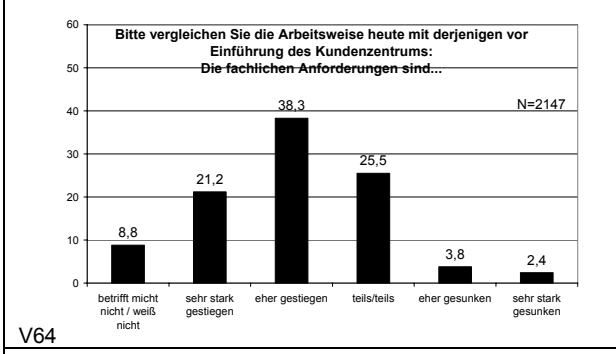
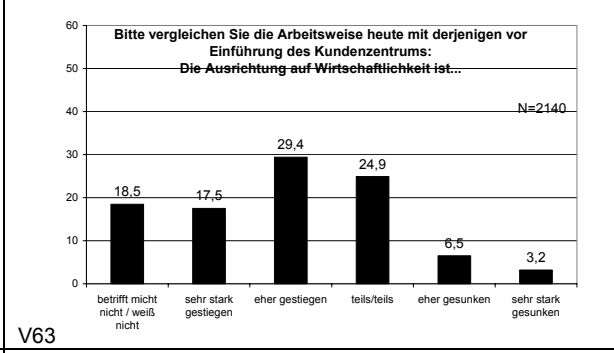
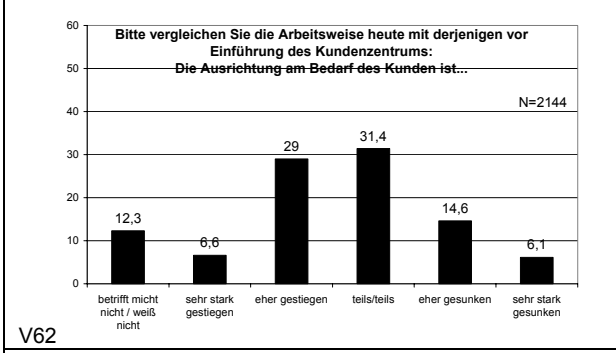
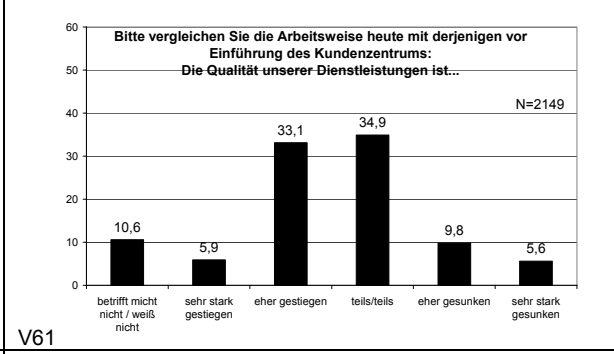
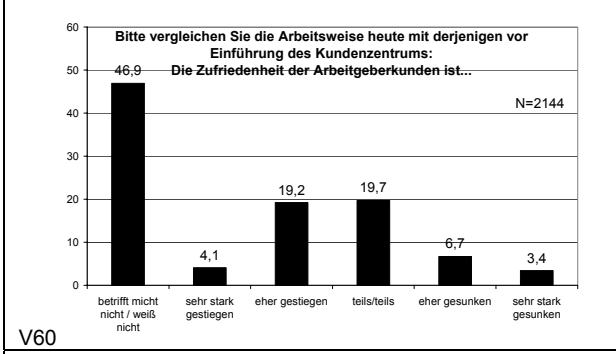
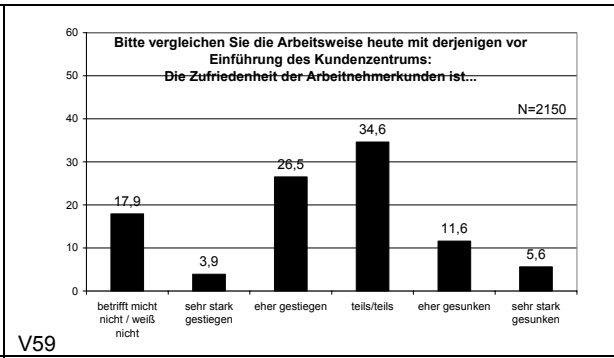
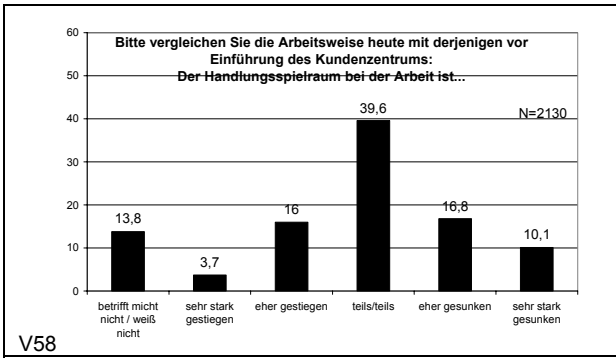




Fragen zur Informationstechnik am Arbeitsplatz und ein Vergleich zwischen der heutigen Arbeitsweise mit früher







Fragen zur Vermittlung

