

Das Neue im Alten und das Alte im Neuen - das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen

Schütz, Holger; Ochs, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

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

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schütz, H., & Ochs, P. (2005). *Das Neue im Alten und das Alte im Neuen - das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, 2005-106). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-117026>

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.

Holger Schütz und Peter Ochs*

**Das Neue im Alten und das Alte im Neuen -
Das Kundenzentrum der
Bundesagentur für Arbeit:**

Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen
inkrementellen und strukturellen Reformen

Juni 2005

ISSN Nr. 1011-9523

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung (WZB)

Forschungsschwerpunkt:
Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
<http://www.wz-berlin.de/ars/ab/>
e-mail: holschue@wz-berlin.de

Bestell-Nr.: SP I 2005-106

* Peter Ochs, Berater für Organisationsentwicklung,
Daimlerstr. 7, 66123 Saarbrücken, e-mail: peterochs@t-online.de

Zusammenfassung

Das Konzept des „neuen Kundenzentrums“ (KuZ) führt zu einer systematischeren Arbeitsweise und erhöht die Qualität des Service. Um den tief greifenden Umbau der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Dienstleistungsorganisation in dem notwendigen Maße zu befördern, wird die Umsetzung dieses neuen Organisationsmodells allein aber nicht ausreichen. Als problematisch könnte sich zum einen die funktionale Mindestgröße des Kundenzentrums erweisen, die in kleineren Geschäftsstellen schwer gewährleistet werden kann, verschärft noch durch die SGB-II-Reform induzierten Personalentzüge. Hier könnte möglicherweise ein Abbau von Arbeitsagentur-Geschäftsstellen drohen. Zum zweiten ist grundsätzlich zu klären, ob die BA in ihrem Reformkonzept eigentlich die richtigen Dienstleistungen an die richtigen Teilklientel („Kunden“) adressiert. Gegenwärtig sieht es zum einen so aus, als ob den Arbeitnehmern als auch den Arbeitgebern mit dem meisten Beratungsbedarf weniger Beratung eingeräumt wird. Zum anderen setzt die BA zur Zeit immer noch auf die Idee des ersten Arbeitsmarktdienstleisters als Mengen- statt als Qualitätsgeschäft. Die langfristige Legitimation eines öffentlichen Beschäftigungsdienstes wird hingegen nur zu sichern sein, wenn der Mehrwert seiner Dienstleistungen transparent und nachvollziehbar vermittelt werden kann.

Abstract

The new „Customer Centre“ model for German public employment offices leads to more systematic work procedures and increases the quality of services. However, the new organisational model will not be sufficient to transform the Federal Employment Agency (BA) into a modern service organisation. One problem is that the minimum optimal size of the „Customer Centre“ is difficult to guarantee in smaller employment offices. This problem becomes even more acute because the establishment of jobcentres for the long-term unemployed (SGB II reform) has greatly reduced the size of PES agencies. Another problem is whether the BA directs the right services towards the right customers. Currently, it looks as if employees and employers with the most need for counselling services get less services. Moreover, the BA is still more focussed on a quantitative approach rather than on a qualitative approach to labour market services. The long-term legitimacy of a public employment service organisation can only be granted if the value-added of its services is being transparent and understandably communicated.

Inhalt

Einleitung.....	1
1. Arbeitsvermittlung 2002 bis 2004: Ein Überblick.....	2
2. Das neue Kundenzentrum (KuZ): Die Konzeption	5
3. Reform der Arbeitsvermittlung: Ergebnisse aus drei Kundenzentren.....	9
4. „Dienstleistung Arbeitsvermittlung“ und Steuerung im Rahmen der BA-Reform	13
5. Fazit	19
Literatur	20

Abkürzungsverzeichnis

AA	Arbeitsagentur, -en
Alg (1, 2)	Arbeitslosengeld (1, 2)
Alhi	Arbeitslosenhilfe
BA	Bundesagentur für Arbeit
BewA	Bewerberangebot
BKZ	Berufskennziffern
bac	Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen
bub	Bearbeitungsunterstützung BewA
CoArb	Computer unterstützte Arbeitsvermittlung
CoSach[NT]	Computer unterstützte Sachbearbeitung
FbW	Förderung berufliche Weiterbildung
GF	Geschäftsführer/in Finanzen und Controlling
GO	Geschäftsführer/in operativ
IT	Informationstechnologie
KuZ	BA-Kundenzentrum
Mobi	Mobilitätshilfen
RD	Regionaldirektion
SGB	Sozialgesetzbuch
SteA	Stellenangebot
TL	Teamleiter/in
TM	Trainingsmaßnahme
UBV	Unterstützung der Beratung und Vermittlung
VAM	Virtueller Arbeitsmarkt
VG	Vorsitzende/r der Geschäftsführung

Einleitung¹

Das Jahr 2005 wird ein Schlüsseljahr für die Zukunft der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland im Allgemeinen, für die Bundesagentur für Arbeit (BA) im Besonderen. Die genauen Konturen und Konsequenzen des neuen Institutionengefüges aus Arbeitsagenturen, Arbeitsgemeinschaften und Optionsgemeinden sind jetzt noch nicht in allen Dimensionen deutlich, aber sicher ist: Durch die SGB-II-Reform (häufig auch Hartz-IV genannt) wird sich die institutionelle Landschaft der Arbeitsmarktpolitik stärker verändern als jemals zuvor in der bundesrepublikanischen Geschichte seit dem AFG. Ziel dieser Reform wie der anderen ‚Hartz-Reformpakete‘ ist eine Verbesserung der Organisation und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, vor allem der Arbeitsvermittlung, die im Jahr 2002 in Form des sogenannten ‚BA-Vermittlungsskandals‘ (vgl. u.a. Adamy 2002) den Auslöser für die Reformwelle in diesem Politikfeld bildete. Was hat sich seitdem in der Zwischenzeit getan, kurz vor der Schwelle zur (ganz) ‚neuen Welt‘?

Die weit reichenden Auswirkungen der SGB-II-Reform für die Arbeitsvermittlung hierzulande wollen wir in diesem Beitrag nur skizzenhaft anreißen. Unser Fokus liegt vielmehr auf der innerorganisatorischen Reform der BA seit 2002. Es geht hier um die Arbeitsagenturen (früher: Arbeitsämter), welche die vielfältigen gesetzlichen Änderungen zu verarbeiten haben, und eben gleichzeitig selbst Gegenstand BA-interner Reformen sind.

Das Kernstück dieser innerorganisatorischen Neugestaltung der BA zur Reform der Arbeitsvermittlung ist zweifellos das so genannte ‚Kundenzentrum der Zukunft‘ (sieht man von der bisher erst in Ansätzen realisierten Entwicklung des ‚virtuellen Arbeitsmarktes‘ (VAM) ab). Zunächst von einer BA-Projektgruppe auf Basis von Eckpunkten der Hartz-Kommission in den Grundzügen konzipiert, sodann 2003/2004 in der Pilotagentur Heilbronn erstmals eingeführt und nachfolgend in insgesamt zehn Modellagenturen praktisch getestet, steht das Kundenzentrum der Zukunft in diesem Jahr vor der Flächeneinführung.

In diesem Artikel referieren wir zunächst Ergebnisse zur Reformentwicklung der Arbeitsvermittlung in Arbeitsagenturen alter Prägung im Zeitraum 2002-04. Dann stellen wir das Konzept des neuen Kundenzentrums und den bisherigen Umsetzungsstand anhand der Ergebnisse aus drei Modellagenturen vor. Wie sind die Funktionalität und das potenzielle Leistungsvermögen des neuen Organisationsmodells in Bezug auf die Arbeitsvermittlung zu beurteilen? Um eine plausible Antwort für diese Frage zu formulieren, diskutieren wir die vorliegenden empirischen Befunde im Kontext der Reform- und Dienstleistungsgestaltung in der BA, die nach unserer Auffassung noch Inkonsistenzen und Widersprüche aufweist.

1 Der vorliegende Aufsatz präsentiert (allein in der Darstellung) überarbeitete Ergebnisse der Expertise ‚Das Neue im Alten und das Alte im Neuen: Systemanforderungen, Kundenbedürfnisse und Arbeitsinteressen im ‚Kundenzentrum der Zukunft‘ der BA‘, welche die Autoren Ochs und Schütz im Herbst 2004 erstellt haben (Kapitel 2-5). In dem Rahmen wurden drei explorative Fallstudien in Modellagenturen des ‚neuen Kundenzentrums‘ (Erhebung im Spätsommer/Herbst 2004) durchgeführt. Zur Hintergrundlegung dieser aktuellen Studie werden in Kapitel 1 ergänzend selektive Ergebnisse aus den Projekten ‚Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung‘ (WZB) und ‚Arbeitsverwaltung im Wandel‘ (Organisationsberatung Peter Ochs) vorangestellt. Die Autoren Ochs und Schütz danken der HBS für die Förderung, und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA für ihre engagierte Mitarbeit bei den Interviews.

1. **Arbeitsvermittlung 2002 bis 2004: Ein Überblick**

Seit dem Vermittlungsskandal sind in der Bundesagentur für Arbeit erkennbar Schritte eingeleitet worden, um die Arbeitsvermittlung prozessual und qualitativ zu verbessern. Stichworte dazu sind:

- Einstellung von zusätzlichen Vermittlern im Rahmen der Vermittlungsoffensive, insbesondere für gezielte Aktionen und Aufgaben,
- Verstärkung der Arbeitgeberorientierung; Einrichtung von arbeitgeberorientierten Teams in einem Teil der AA;
- Intensiviertes Fachcontrolling; Verbesserung der Datenqualität bei Bewerber- und Stellenangeboten

Die Reform der Arbeitsvermittlung war in der Folge der (modifizierten) Umsetzung der Hartz-Kommission (vgl. die Übersichten in Jann/ Schmid 2004) mehrschichtig angelegt. Die untergesetzliche Reformkonzipierung zum Umbau der BA wurde seitens der BA durch eine expertenbasierte Projektorganisation vorangetrieben. Auf der gesetzlichen Ebene wurden zügig Veränderungen zur frühzeitigen Arbeitslosmeldung und zur Zumutbarkeit durchgesetzt und die Personalserviceagenturen eingeführt (dazu ausführlich Oschmiansky 2004). Veränderungen bei der Organisation, Durchführung und technischen Modernisierung der Arbeitsvermittlung (als dem Kerngeschäft der BA) im engeren Sinne fanden dagegen im Jahr 2003 nur in Ansätzen statt (vgl. grundsätzlich Mosley, Schütz, Schmid 2003, Kap. 4.3.3 und Kap. 5.5.2). Für das Gros der Arbeitsagenturen gilt dies auch für das Jahr 2004; allerdings brachte dieses Jahr auch die Einführung des neuen Kundenzentrums in zehn Modellagenturen.

Ein Bestandteil der konkreten Reformmaßnahmen 2003 betrifft etwa die Intensivierung der bundesweiten Vermittlungsbemühungen. Hierfür wurde unter anderem in der CoArB (Fachanwendung computerunterstützte Arbeitsvermittlung) der Zugriff auf den bundesweiten Stellenpool erleichtert. Die Effekte können als eher gering eingestuft werden. Die überregionale Vermittlung ist im Jahr 2003 aber auch stärker als Instrument der Aktivierung von Arbeitslosen „entdeckt“ worden, das ggf. auch sanktionierend eingesetzt werden kann. Hintergrund dafür waren nicht zuletzt die ambitionierten Einsparziele der BA in 2003. Der starke Druck zum erfolgreichen Einsparen von Arbeitslosengeld, der auf den Arbeitsämtern lastete, wurde in diesem Jahr durch vielfältige, teils fragwürdige (Sanktionierungs-) Maßnahmen zur statistischen Bereinigung der Bewerberbestände beantwortet (Mosley, Schütz, Schmid 2003: 111f; 125f).

Die Vermittlungsfachkräfte sind darüber hinaus zumindest in Teilen auch von administrativen und vermittlungsfremden Aufgaben entlastet worden. So konnten seit Ende 2002 die Maßnahmen UBV/Mobi (Unterstützung der Beratung und Vermittlung/ Mobilitätshilfen), Überbrückungsgeld, Arbeitnehmerhilfe administrativ nun wieder von den Arbeitgeber/Trägerteams (B-Teams) der Arbeitsämter abgewickelt werden. Vordem lag die Gewährung und Abwicklung dieser Maßnahmen bei den Arbeitsvermittlern (Mosley, Schütz, Schmid 2003: 116f). Diese Erleichterung basiert auf der Öffnung des sogenannten Transferkonzepts des Organisationsmodells „Arbeitsamt 2000“ (BA-Rundbrief 73/2002).

Außerdem wurde, wie bereits erwähnt, die Arbeitgeberorientierung verstärkt. Auch dies ist vor allem der Vermittlungsoffensive (Personalaufstockung durch

Neueinstellungen und Umschichtungen²) und den Änderungen des AA-2000-Konzeptes zuzurechnen. Waren im AA 2000 stellenorientierte Vermittlungsteams gar nicht zugelassen, so waren seit dem Umsetzungsstopp dieses Organisationsmodells wieder unterschiedliche organisatorische Varianten erlaubt, um die Arbeitgeberorientierung zu stärken. So waren örtlich nun auch wieder spezialisierte Arbeitgeberteams zu finden. Damit geht eine Intensivierung und Erhöhung von Außendiensten einher (ebenfalls maßgeblich auf die Öffnung des AA 2000-Transferkonzeptes zurückzuführen).

Gebrochen wurden die nachgezeichnete positive Gesamtentwicklung bei der Reform der Arbeitsvermittlung im vorletzten Jahr (2003) vor allem durch die (bereits erwähnte) geschäftspolitische Sanktionierungspolitik; mancherorts wurde dabei die – durchaus sinnvolle – Aktivierung von Bewerbern im Zuge der Überprüfungen („Pflege“) des statistischen Arbeitslosenbestandes mutwillig überzogen („Sperrzeiten jagen“). Dies fiel zugunsten von Einsparungen beim Arbeitslosengeld, und zugunsten statistischer Erfolge und „sauberer Datenbestände“ aus – mit dem Ergebnis einer Bestandsreduzierung um 500 000 Personen, so Angaben aus Nürnberg -, aber zuungunsten der Servicereputation der BA als „kundenorientierter erster Dienstleister am Arbeitsmarkt“. Im Jahr 2004 wurde diese Linie der Aktivierung und Datenpflege mit etwas weniger rigoroser Gangart und in regional etwas unterschiedlichen Varianten weiter fortgesetzt. Der für diese Politik maßgebliche Rundbrief (55/03) wurde unlängst außer Kraft gesetzt, da seit dem Spätherbst 2004 ein neues Verfahren zur Sicherung der Datenqualität der Arbeitsvermittlung umgesetzt wird (das so genannte „Datenqualitätsmanagement“).

Die positiven Tendenzen des Jahres 2003 (im Vergleich zum Vorjahr) bei der Prozessorganisation der Arbeitsvermittlung der AA haben sich im Jahr 2004 nach unseren Befunden nicht nennenswert weiter verstärkt. Im operativen Geschäft werden (seit dem Sommer) die vorhandenen Ansätze der Verbesserung im Vermittlungsgeschäft durch die Personalentzüge für die Vorbereitungen auf die ALG2-Umstellung beeinträchtigt. Das Jahr 2004 ist - vor diesem Hintergrund betrachtet - als ein echtes Übergangsjahr der BA-Reform zu charakterisieren: in den AA keine Impuls gebenden Innovationen; im Gegenteil zum Teil abwartend-passive Haltung in Hinblick auf die Organisation der Vermittlung³ – und auf Ebene der AA-Führung ab der zweiten Jahreshälfte starke Bindung von Kapazitäten für die vorbereitenden Verhandlungen der Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften mit Kreisen und Kommunen.

Im laufenden Reformprozess der BA ist überdies im mikropolitischen Kontext die Belastungssituation der Mitarbeiterschaft in Hinblick auf die fortdauernd diskontinuierlichen Arbeitsbedingungen, vor allem aber auch unter der Perspektive der

2 In der Vermittlungsoffensive wurden ab 1.1.2002 für drei Jahre 2000 zusätzliche Vermittlerstellen geschaffen (davon 1000 Stellen direkt umgeschichtet und für 1000 weitere Kräfte die befristete Neueinstellung). Weiterhin wurden für die Einschaltung von Dritten Finanzmittel für ca. 1000 Stellen zur Verfügung gestellt. Für 2003 wurden erneut 2000 zusätzliche Stellen für Arbeitsvermittler geschaffen (1000 aus Umschichtungen, 1000 Ermächtigungen für befristet Beschäftigte), finanziert durch Einsparungen im Eingliederungstitel.

3 Bspw. verzichtete eine untersuchte Agentur auf die Einrichtung eines eigenen Arbeitgeberteams, da dort irrtümlich mit einer schnelleren Einführung neuer AA-Gesamtstrukturen (Kundenzentrum/Jobcenter) gerechnet wurde

Arbeitsplatz(un)sicherheit noch stärker geworden. Starke Personalum- und -neubesetzungen finden auf allen Ebenen der BA statt.⁴ Ein sehr wichtiges Thema in den Agenturen ist diesbezüglich auch die Besetzung der neuen dreiköpfigen Führungsriege (Geschäftsführender Vorsitz, Geschäftsführer/in Operativ, Geschäftsführer Finanzen und Controlling), was nicht überall ohne Friktionen verläuft. Die Reform kennt klare Gewinnerinnen und Verlierer und siebt in Assessmentverfahren nüchtern die Mitarbeiter aus, welche für die „neue BA-Welt“ der Wirkungs- und Effizienzorientierung nicht geeignet erscheinen.⁵

Trotz der vielen restringierenden Rahmenbedingungen und geschäftspolitischen Vorgaben, welche die Gestaltungsspielräume von Arbeitsagenturen einengen (vgl. Mosley, Schütz, Schmid 2003: 153), gibt es durchaus lokalspezifische Schwerpunktsetzungen und organisationsinterne Besonderheiten, die nicht zuletzt maßgeblich durch die Mitarbeiter und die mikropolitischen Machtbeziehungen innerhalb der Agentur geprägt sind. Gleichzeitig spiegeln die örtlichen Leistungsprofile der AA auch die Machtrelationen zwischen diesen und ihren vorgesetzten Regionaldirektionen und der Zentrale (siehe auch Kap. 4). Zum Teil, - nämlich dort, wo sie auf direkte Handlungsinitiativen zurückgehen, - lassen sich die örtlichen Konfigurationen aus Einzelementen als lokales Geschäftsmodell kennzeichnen (vgl. ausführlich Schütz 2005, Ochs 2005).

Als Enttäuschung wurde bei der BA-Mitarbeiterschaft im Jahr 2004 außerdem das Scheitern des ursprünglichen Zeitplanes des virtuellen Arbeitsmarktes (VAM) erlebt, hatte der VAM in der zweiten Stufe doch bereits zum Mai 2004 die von Vermittlern lang ersehnte Integration und Vereinfachung der Computer-Fachverfahren vorgesehen. Einen tiefen Einschnitt in die Aufbau- und Prozessorganisation der Arbeitsagenturen stellt schließlich die SGB-II-Reform dar, die mit dem Berechnungs- und Auszahlungsmanagement des Alg 2 begann. Wie bereits erwähnt, werden sich die praktischen Folgen für die Arbeitsvermittlung deutlich erst im Verlauf des Jahres abzeichnen. Auf Ebene der Arbeitsagenturen insgesamt wird sich der massive Personalentzug – der nach bisherigem Kenntnisstand schätzungsweise zwischen 30-50 % der operativen Mitarbeiterschaft liegen wird⁶ –, bei den kleinen und kleinsten Agenturen indes schnell zur Existenzfrage auswachsen: Erhalt einer funktionellen Mindestgröße oder zu klein, Fortbestand oder Schließung?

4 Bei der Zentrale in Nürnberg sollten bis Ende 2005 200 Stellen wegfallen und etwa 500 in andere Dienststellen verlagert werden; bei den Regionaldirektionen, den vormaligen Landesarbeitsämtern, waren Personaleinsparungen in Höhe von 2000 Stellen vorgesehen (Reduzierung von insgesamt 3000 auf 1000 Stellen).

5 Ausnahmen sind sog. „Versorgungsfälle“, altgediente, oft verbeamtete Mitarbeiter und Führungskräfte mit nur noch wenigen Jahren bis zur Pensionierung. Vereinzelt finden sich in Agenturen noch solche, der BA-Aufgabe weiterhin verpflichtete, aber hochgradig frustrierte bzw. desillusionierte Direktoren (bzw. Vorsitzende der Geschäftsführung) in Hinblick auf die Reformaussichten aber auch hinsichtlich der Art und Weise der Reformgestaltung und -umsetzung von oben.

6 Der genaue Anteil hängt von der Anzahl der bisherigen Alg/Alhi-Empfänger/innen, die in den Bezug von Alg 2 übergehen. Unsere Angabe stützt sich auf vorläufige Aussagen aus befragten Arbeitsagenturen. Die genauen Zahlen für alle AA liegen noch nicht vor.

2. Das neue Kundenzentrum (KuZ): Die Konzeption

Das „Kundenzentrum der Zukunft“ soll durch verbesserte operative Prozesse eine „echte Leistungssteigerung“ (Kundenzentrum-Konzept) in den Kerngeschäften Arbeitsausmarktgleich (Beratungs- und Unterstützungsleistungen zur Integration von Arbeitslosen/-suchenden; Unterstützung bei der Stellenbesetzung von Arbeitgebern) und Gewährung von Lohnersatzleistungen ermöglichen. Die wesentlichen Neuerungen des Kundenzentrums lassen sich in Stichworten wie folgt zusammenfassen.

▪ Auf der Ebene der Arbeitsagentur:

- Vergrößerung der integrierten Basiseinheiten von der Teamkonstellation des Arbeitsamtes 2000 zu Geschäftseinheiten mit einer einheitlichen Führungs- und Ergebnisverantwortung (Bereichsleiter)
- Regionale Ausrichtung der Geschäftseinheiten – auch der Hauptagentur - als funktional integrierte Geschäftsstellen
- Einziehen einer neuen Führungsebene (Teamleiter) für homogene Funktionseinheiten innerhalb der Geschäftseinheit
- Konsequentes Controlling der Zielerreichung geschäftspolitischer Ziele (Wirkungsqualität), der Produktqualität als auch der Prozessparameter.

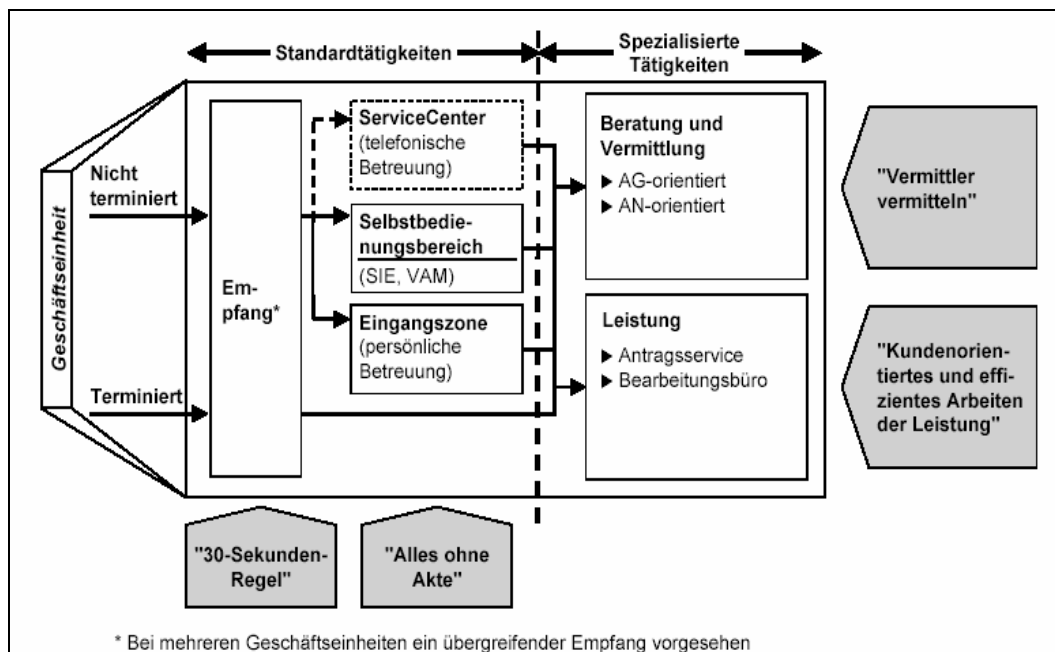
▪ Auf der Ebene der Geschäftsprozesse:

- Telefonische Annahme und Abarbeitung von Kundenanliegen durch die neu eingerichteten (und zukünftig regionalisierten) Servicecenter
- Differenzierung der Kunden in vier Kundengruppen (Marktkunden; Beratungskunden Aktivieren; Beratungskunden Förderung; Betreuungskunden)
- Dezidierte Standortbestimmung der Bewerber (Profiling neu) und daraus abgeleitete bedarfsgerechte Handlungsprogramme mit zugeordneten Produkten und klaren Entscheidungsregeln für den Produkteinsatz
- Terminierung von Vermittlungsberatungsgesprächen und der Arbeitslosengeld-Beantragung
- Störungsfreie Beratung und Sachbearbeitung
- Festes Ressourcenkontingent für qualifizierte Arbeitgeber-Betreuung und stellenorientierte Vermittlung
- Arbeitgeber-Kundendifferenzierung und daraus abgeleitete Handlungsprogramme für Arbeitgeber (analog zu bewerberorientiertem Geschäft).

Das operative Funktionsprinzip des Kundenzentrum für das bewerberorientierte Vermittlungsberatungsgeschäft ist im Grunde sehr einfach (vgl. Abbildung 1): Durch erhöhte, dezidierte Vorschaltung der Eingangsbereiche in der Agentur (Empfang und Eingangszone) oder alternativ telefonisch durch die Servicecenter soll erstens gewährleistet werden, dass die Arbeitsvermittlerinnen sich tatsächlich auf das Vermittlungsberatungsgespräch mit ihrer Klientel konzentrieren können. Insbesondere leistungsrechtliche Fragen sollen fortan kein *inhaltlicher Zeitfresser* des Vermittlungsgesprächs mehr sein, da diese und andere Fragen bereits aus-

drücklich anderweitig abgearbeitet worden sind. *Formale Zeitfresser* wie insbesondere die Störung durch eingehende Telefonanrufe sollen das Vermittlungsberatungsgespräch ebenfalls nicht mehr belasten, da Telefonanrufe generell nun über das Servicecenter laufen. Zweitens erfolgt die Vorsprache bei den Vermittlern ausschließlich nur noch auf Terminvergabe („terminierte Beratung“). Der freie Zugang zu den Vermittlern, was bei hohem Publikumsandrang den viel zitierten „Druck der Flure“ verursachte (vgl. Mosley, Schütz, Schmid 2003), ist im Kundenzentrum nicht mehr zulässig. Ergänzende Hilfsmittel wie das sog. „Arbeitspaket“ (eine Art schriftlicher Fragebogen zu vermittlungsrelevanten Fragen, das vor dem Ersttermin beim Vermittler abgegeben werden muss), sollen eine optimale Vorbereitung auf das Beratungsgespräch für Bewerber und Vermittler ermöglichen. Die Terminierung beinhaltet nicht zuletzt auch ein festgelegtes Zeitfenster für die Beratung, wobei dessen Länge durch eine erste (grobe) Kundengruppendifferenzierung von Eingangszone oder Servicecenter bestimmt wird.

Abbildung 1. Ablauforganisation im neuen Kundenzentrum



Quelle: BA 2004

Filterung der Kundenanliegen und externer Störfaktoren sowie das terminierte Beratungsgespräch sind zusammengefasst die maßgeblichen *formalen Hebel*, um die bewerberseitige Vermittlung im neuen Kundenzentrum zu verbessern.

Ein *inhaltlicher Hebel* zur Qualitätsverbesserung der Vermittlungsberatung soll hingegen durch eine neu fundierte arbeitsmarktliche Standortbestimmung der Einzelkunden erfolgen, welche dann die Auswahl und sukzessive Anwendung bestimmter Instrumentgruppen (sog. „Handlungsprogramme“) und Einzelinstrumente (sog. „Produkte“) nach sich zieht. Die Standortbestimmung – eine neue Variante der in der BA bisher gescheiterten Profiling-Idee – und die Umsetzung der differenziert an Individualbedarfen und Kostenaspekten ansetzenden Handlungsprogramme zielt darauf ab, den neu gewonnenen Zeitraum für Beratung hinreichend mit Systematik, Strukturiertheit und Zielorientierung zu füllen.

Für die vier Kundengruppen (Marktkunden; Beratungskunden Aktivieren; Beratungskunden Förderung; Betreuungskunden) stehen insgesamt sechs Handlungsprogramme zur Verfügung (siehe Übersicht 1), die ihrerseits mit passenden Instrumenten und Maßnahmen („Produkte“) unterlegt sind. Diese sind im sog. Produktkatalog zusammengefasst, der auch Kostenangaben für die alternativen Instrumente enthält. Die Systematik der Handlungsprogramme impliziert und akzentuiert, dass nicht jedes Programm und Produkt für jeden Kunden gleichermaßen geeignet ist. Ein zielgerichteter Ressourceneinsatz beinhaltet vielmehr, ausschließlich passende Programme für eine bestimmte Kundengruppe einzusetzen, und umgekehrt bestimmte andere Programme für dieselbe Kundengruppe in jedem Fall zu vermeiden. Beispielsweise sollten auf Marktkunden unmittelbare Vermittlungsaktivitäten fokussiert werden, und diese nicht etwa in eine Fortbildung geschickt werden. Qualifizierungsmaßnahmen wären aber auch z.B. für Betreuungskunden ungeeignet, für die Maßnahmen zum Erhalt oder der mittelfristigen Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit vorbehalten sind.

Übersicht 1: Handlungsprogramme Arbeitnehmer

Handlungsprogramm	Ziele	Nächster Gesprächstermin	Mindestkontaktdichte*
1. Vermittlung (Marktkunden)	Die schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung der Kunden in den ersten Arbeitsmarkt	Innerhalb 3 Monate	4
2. Perspektivenänderung (Beratungskunde Aktivieren)	Die Entwicklung von Engagement, Motivation und Erwartungen, um eine schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung zu erreichen	Innerhalb des nächsten Monats	6
3. Abbau Beschäftigungshürden (Beratungskunde Aktivieren; Beratungskunden Fördern)	Die frühzeitige Ermittlung und Beseitigung objektiver Vermittlungshürden für eine erfolgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2 Monate	5
4. Qualifizierung (Beratungskunden Fördern)	Die Anpassung von Fähigkeiten und Qualifikationen an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts und eine erfolgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2-3 Monate	5**
5. Erhalt Marktfähigkeit (Betreuungskunden)	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	2
6. Aktivierende Betreuung (Betreuungskunden)	Die Bearbeitung schwerer persönlicher/ sozialer Probleme, die einer Integration entgegenstehen und Betreuung bei fehlenden Integrationschancen	Innerhalb der nächsten 6 Monate	2

Quelle: BA-Konzept Handlungsprogramme; Stand Sommer 2004;

* Anzahl Kontakte pro Jahr; ** abhängig von durchschnittlicher Maßnahmendauer

Die (in Eingangszone oder Servicecenter durch die ersten Kundenangaben zunächst automatisch per PC ermittelte) Kundengruppe entscheidet auch über die Länge des Zeitfensters (mit Vor- und Nachbereitungszeit zwischen 30 und 45 Minuten) für das terminierte Erstgespräch (Neufall Arbeitslosigkeit) bei den Vermittlern. Diese sind aufgefordert, die Kundengruppenzuordnung im Rahmen einer ausführlichen individuellen Standortbestimmung zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Für dieses neue Profiling stehen ebenfalls neue (technische) Hilfswerkzeuge bereit. Die Standortbestimmung zieht sodann die Bestimmung des passenden Handlungsprogramms, die Produktauswahl (Handlungsregel: eine Auswahl aus drei Optionen) in Absprache mit dem Kunden, und die verbindliche Befestigung der Absprache in Form einer schriftlichen „Zielvereinbarung“ (neue KuZ-Terminologie, früher Eingliederungsvereinbarung genannt).

In Bezug auf die Kundengruppe Arbeitgeber wird im Kundenzentrum ein Mindest-Ressourcenkontingent von 20 % der Gesamtvermittlerarbeitszeit verbindlich festgelegt. Eigenständige Arbeitgebervermittlerteams – aus der Vermittlungsoffensive und Nach-AA-2000-Periode bekannt – sind im Kundenzentrum nicht zulässig. Eine neu geschaffene Führungskraft „Bereichsleiter Arbeitgeber“ (in kleinen Agenturen: Teamleiter Arbeitgeber) ohne Linienverantwortung (unterhalb des Geschäftsführers Operativ) soll dem Arbeitsgebiet das notwendige Gewicht nach innen und außen verleihen. Formal auf der Ebene der Bereichsleiter angesiedelt (also der Ebene des gehobenen Managements direkt unterhalb der Geschäftsführung) und dem GO zugeordnet, sind der Bereichsleiter Arbeitgeber keine Teams in direkter Linienverantwortlichkeit unterstellt. Vielmehr verfügt sie oder er über die fachliche Verantwortung für die arbeitgeberorientierten Vermittler, welche wiederum in den Vermittlungsteams integriert sind. Die Vermittlungsteams stehen ihrerseits in der Linienverantwortung von Bereichsleiter (regional) und Teamleitern. Der Bereichsleiter Arbeitgeber nimmt die Aufgabenverantwortung im Arbeitgebergeschäft also quer zur Vertikalorganisationsstruktur des Kundenzentrums wahr.

Auch bei der Arbeitgeberseite werden Handlungsprogramme zur differenzierten Handhabung unterschiedener Kundengruppen eingeführt. Bei den Arbeitgebern wird sich dabei auf zwei Kundengruppen beschränkt, sog. Standardkunden (Arbeitgeber ohne Entwicklungsziel) und sog. Zielkunden (Arbeitgeber mit Entwicklungsziel; informell auch Premiumkunden genannt). Die Zielkunden sind die Arbeitgeber mit hohem Einstellungspotenzial; nach der maßgeblichen Unternehmensberatung stellen rund 20 % der potenzialträchtigen Arbeitgeber ca. 80 % der neuen Beschäftigten. Diese Zielkunden sollen besonders hochwertige Dienstleistungen und intensivere Aufmerksamkeit im Sinne eines „Entwicklungsprogramms“ bekommen; den Standardkunden soll aber auch die Einhaltung bestimmter Qualitätsmindeststandards garantiert werden (z.B. die Abfrage nach einer Obergrenze von Vermittlungsvorschlägen; Frist nächster Kontakt etc.). Das Akquisegeschäft im Rahmen persönlicher Kontakte wird vor allem an die Zielkunden adressiert. Ein weiterer Unterschied zwischen Standard- und Entwicklungsprogramm besteht darin, dass im Standardfall eine telefonische Prüfung der Bewerbung durch Unterstützungskräfte erfolgen kann, im Premiumfall der Vermittler diese Aufgabe hingegen selber wahrnehmen soll.

3. Reform der Arbeitsvermittlung: Ergebnisse aus drei Kundenzentren

Die Funktions- und Wirkungsannahmen des Kundenzentrum als neuem Geschäftssystem der Arbeitsagenturen der BA erscheinen in der Gesamtschau durchaus plausibel. In der Praxis des Kundenzentrum erweisen sich den Fallstudienresultaten zufolge insbesondere die Terminierung und die störungsfreie Beratung und Sachbearbeitung als wirksam. Dies gilt gleichermaßen für die Aufgabenerfüllung von Leistung und Vermittlung. Grundlage hierfür bilden neben der funktionalen Aufgabenteilung v.a. gut funktionierende Servicecenter und Eingangszonen. Insbesondere die Besetzung der Servicecenter mit versierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stellt sich als erfolgreiches Modell dar; eine durchgängig hoch qualifizierte Besetzung von Servicecenter *und* Eingangszone ist hingegen derzeit noch nicht möglich (bei gegebenem Personalschlüssel und Qualifizierungsgrad der Mitarbeiterschaft). Letzteres stellt aber u. U. ein eher transitorisches Problem dar – bei adäquater Qualifizierungspolitik -, ebenso wie einige andere Schwierigkeiten bei Empfang und Eingangszone (u. a. ungünstige Lösungen der Arbeitssystemgestaltung, schlechte IT-Funktionalitäten). Die Kräfte der Leistungsabteilung – und dabei insbesondere der Antragservice – sowie die Vermittler bilden die „Reformgewinner“, da die Änderungen im Arbeitsalltag als überwiegend positiv erlebt werden.⁷

Darüber hinaus weist das Kundenzentrum aus aufbauorganisatorischer Perspektive Schwachstellen an folgenden Punkten auf:

- Durch die starke Ausdifferenzierung der Funktionseinheiten ist das System Kundenzentrum in hohem Maße stör anfällig angelegt.⁸ Überlastungseffekte in einem Teilsystem (typisch: Servicecenter, Eingangszone) übertragen sich schnell auf die anderen Teilsysteme und gefährden so die Entlastungseffekte bei Vermittlung und Leistung. Wenn z. B. das Servicecenter die Anrufe nicht hinreichend bewältigen kann, steigert sich zunächst das Kundenaufkommen vor Ort in Empfang und Eingangszone (insb. in Stadtlagen), was dort wiederum zu (im KuZ-Konzept nicht vorgesehenen) Wartezeiten führt. Die hohe Be- oder Überlastung in Servicecenter und Eingangszone lassen wiederum die Mitarbeiterinnen dieser Einheiten mehr Emailanfragen (sog. „Tickets“) an die Vermittlungs- und Leistungsfachkräfte richten, was diese dann bei der Abarbeitung ihrer originär zugeordneten Haupttätigkeiten einschränkt oder jedenfalls zusätzliche Arbeitszeitressourcen verbraucht. Diese Form negativer Dominoeffekte sind im Rahmen der Modellerprobung Kundenzentrum nicht nur für die von uns besuchten Agenturen deutlich nachgewiesen worden (vgl. BA-Beratungsunterlage 2004)
- Auch ist durch die Organisationsform Kundenzentrum ein erhöhter Kommunikationsaufwand und Schnittstellenmanagement bedingt – und dies überwiegend zwischen den Führungskräften. Das ist ebenfalls auf die verstärkte

7 Bei den Sondergruppen von U25/Berufsberatung und den Akademikern überwiegen kritische Einschätzungen zur Kundenzentrum-Reform, da die Besonderheiten dieser Kundensegmente in der organisatorischen Ausgestaltung im Kundenzentrum nur bedingt berücksichtigt wurden. Auch dies ist möglicherweise ein Transitionsproblem.

8 Dies gilt u. E. nicht zuletzt im Vergleich mit der alten Spartenorganisation der späten 90er Jahre (welche u. a. bereits die räumliche Zusammenlegung von Berufsbereichen und Leistungsstellen Alg/Alhi auf Basis des Runderlasses 24/94 zuließ, vgl. dazu auch Mosley, Schütz, Schmid 2003: 91f).

funktionale Trennung der Aufgabenbereiche zurückzuführen, während noch im Vorgängerkonzept die größere Aufgabenintegration der Arbeitseinheiten zum Teil Kommunikationswege verkürzte und vereinfachte. Eine auf breitere Basis gestellte Prozess- und Ergebnisverantwortung der Arbeitseinheiten (Teams) sowie institutionalisierte Formen aktiver Mitarbeiterbeteiligung (wie noch im AA 2000) finden sich im Kundenzentrum hingegen nicht, was eine Leerstelle der derzeitigen Reformkonzeption markiert. Eine zusätzliche Kommunikationsschnittstelle ist im Kundenzentrum überdies durch die neu geschaffene Führungsfunktion im Arbeitgeberbereich (Bereichsleiter Arbeitgeber) entstanden, die quer zur Linienorganisation aufgestellt ist.

Arbeitnehmerorientierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum

Vermittlungsberatung und Implikationen der Handlungsprogramme

Im Kerngeschäftszweig „Bewerberorientierte Vermittlungsberatung“ ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Beratungsgesprächs durch Terminierung, klare Terminfenster, verbesserte Daten und Hilfsmittel zur Vorbereitung (Arbeitspaket) und Dezimierung der erheblichen Störungen durch Telefonanrufe sehr deutlich. Befragungen von Vermittlern zeigen praktisch durchgängig Zustimmung zu der neuen Arbeitsweise und der verbesserten Arbeitsbedingungen.

Hinsichtlich der Vermittlung und Erstberatung zeigen sich dennoch in der Praxis zum Teil gegenläufige Befunde. Das definierte Zeitfenster – auch in maximaler Länge von 45 Minuten – wird von Teilen der Vermittlungsfachkräfte als im Grunde noch immer nicht ausreichend für eine Qualitätsberatung angesehen. Auf der anderen Seite liegen Befunde dafür vor, dass einzelne Vermittler mit der Aufgabe, ein halbstündiges qualifiziertes Beratungsgespräch zu führen – und ohne die Rückgriffsmöglichkeit auf Rechtsbelehrungen u. Ähnliches – offenkundig überfordert sind.

Darüber hinaus weisen die Befunde tendenziell auch darauf hin, dass die Umsetzung eines Profilings akzeptiert und praktiziert wird, wenn damit kein unziemlicher zusätzlicher bürokratisch-administrativer Aufwand verbunden ist (was in der „alten AA-Welt“ der Fall war und dadurch das Profiling diskreditierte). Im neuen Kundenzentrum ist dies die so genannte „Standortbestimmung“, bei der die Vermittler nun für die Felder Einstellung/Motivation, Fähigkeiten/Qualifikationen, Hemmnisse und spezifische Arbeitsmarktbedingungen das Ausmaß des kundenspezifischen Handlungsbedarfs bestimmen müssen.

Ob nun die Mehrzahl der BA-Vermittler dazu befähigt ist, die verbesserten Arbeitsbedingungen im Rahmen des Kundenzentrum bereits produktiv zu nutzen, oder eben nicht hinreichend nutzen zu können, kann hier nicht abschließend beantwortet werden. Deutlich ist aber: Die Leistungsniveaus der Vermittler *sind* unterschiedlich, und sie haben in der Arbeitspraxis über Jahre v. a. Rechts- und Computeranwendung geübt, aber kaum professionelle Beratung gelernt, und praktiziert (wie etwa die höher qualifizierten und -dotierten Arbeits- und Berufsberater). Insofern liegt ein Defizit bei der systematischen Förderung der *kommunikativen Beratungskompetenz* der Vermittlungsfachkräfte vor, da die

Beratungspraxis bisher i. d. R. stark vom Abarbeiten der verbindlichen Computervorlagen⁹ geprägt war.¹⁰

Aus analytischer Perspektive bleibt zunächst noch offen, inwieweit und mit welchem Ressourceneinsatz (Schulungen, Training usw.) diese langjährigen Routinen durch Einsatz der neuen Handlungsprogramme aufgebrochen und qualitativ verbessert werden können. Die bisherigen Ergebnisse lassen auf Grund des relativ kurzen Zeitraumes der Erprobung (dazu in nur einer Agentur) diesbezüglich noch keine definitiven Schlüsse zu. Allerdings erscheint plausibel, dass der Einsatz formal-strukturierter Handlungsprogramme die inhaltliche Lücke originärer Beratungskompetenz nicht wird schließen können. In der empirischen Erprobung erweisen sich die Handlungsprogramme bisher am ehestens als nützlich als Strukturierungshilfen für Berufseinsteiger.

Darüber hinaus steht die Konzeption und Praxis der Handlungsprogramme tendenziell in Widerspruch zu anderen relevanten Arbeitspraktiken der BA. Zum einen zielt die Einführung von Handlungsprogrammen auf einen individuell bedarfsgerechten Produkteinsatz. Dieses Prinzip wird dadurch gebrochen, dass Vermittler aufgrund der (überwiegend zentral) eingekauften Maßnahmen wiederum dazu angehalten sind, zu „bestücken“. Die Aufrechterhaltung dieser Beschickungsmentalität (aus den Zeiten der Punktladung) wird auch in der neuen Zeit der Effizienzorientierung zusätzlich befördert, wenn die Kosten der Maßnahme (FbW, Trainingsmaßnahmen etc.) laut Controlling zu hoch sind; dann wird eben bestückt, um die Kosten zu senken. Zum zweiten sind die Handlungsvorgaben hinsichtlich der Meldefristen oder Kontaktzeiten der Arbeitslosen widersprüchlich. Die Leitlinien der Handlungsprogramme Arbeitnehmer differenzieren nach Kundengruppen und sehen im Grunde für bestimmte Kunden nur noch einen oder gar keinen Kontakt im Jahr vor (z. B. Fälle nach § 428 SGB III). Damit weichen die individualisiert gedachten Handlungsprogramme eindeutig von den schematischen Meldeturnussen ab, die seit der Aktivierungspolitik aus 2003 (s. o.) üblich waren.¹¹

Vermittlung und Sachbearbeitung

Unübersehbar ist der Umstand, dass auch im neuen Kundenzentrum die Entlastung der Vermittler von sachbearbeitenden Tätigkeiten nur bedingt erfolgt ist. So sind ab Mitte August 2004 die Vermittler für die Datenerfassung und die Bewirtschaftung aller Maßnahmen in dem modernisierten Computerfachverfahren (co-Sach-NT) zuständig. Der Aufwand dafür ist als erheblich einzustufen. Besonders aufwendig sind etwa überbetriebliche Trainingsmaßnahmen mit ihrer großen Teilnehmerfluktuation und auch die betrieblichen Trainingsmaßnahmen¹²

9 Dies sind die Blätter des Programms coArb, der Computer unterstützen Arbeitsvermittlung.

10 Ein weiteres, hier nicht näher zu behandelndes *fachliches* Defizit der Vermittler liegt im Feld der beruflichen Weiterbildung vor, für die sie nun operativ in Nachfolge der abgeschafften Funktion des Arbeitsberaters zuständig sind.

11 Letztgenanntes Problem wird nun möglicherweise dadurch entschärft, dass gegen Ende 2004 der Rundbrief 55/03 außer Kraft gesetzt wurde. Genauere Erkenntnisse dazu werden sich erst durch Beobachtung der Meldepraxis 2005 ergeben.

12 Stellungnahme zu Erhebungsbogen und Fahrkostenanträge; umfangreiche Erfassungsmaske; Eintrag der - nicht unmittelbar vorhandenen - Betriebsnummer; schließlich Weitergabe zur Auszahlung.

Zum Teil bearbeiten die Vermittler auch nach wie vor UBV/Mobi¹³ (Anträge und Belege werden teilweise von Kunden ins Beratungsgespräch mitgebracht oder werden durch die Post an die Vermittler verteilt) sowie generell fiktive Einstufungen.¹⁴ Außerdem fallen Stellungnahmen zu Trägern oder Dritten (z.B. wg. Rückmeldungen von Trägern zu Teilnehmern) in die Zuständigkeit der Vermittler. Auch die Tickets (email-Anfragen) vom Servicecenter enthalten häufig sachbearbeitende Fragestellungen. Eine Agentur zeigt allerdings, dass entgegen der zentralen Vorgabe die Anforderung zur Bewirtschaftung der Maßnahmen in coSachNT von den Vermittlern fern gehalten werden kann und die Aufgabe effizienter von spezialisierten Kräften (in der Eingangszone) durchgeführt wird.

Arbeitgeber-Service im Kundenzentrum

Das Arbeitgeber-Geschäft soll immerhin mindestens ein Fünftel aller Vermittlerressourcen binden, was in den untersuchten Agenturen auch eingehalten wird. Durch die schon erwähnte neu geschaffene Führungsfunktion (Bereichsleiter/Teamleiter Arbeitgeber) für diesen Bereich wird die Relevanz dieses Aufgabensegments zusätzlich unterstrichen. In der AA-Praxis führt die von Vermittlern (faktisch so wahrgenommene) Doppel-Linie der Führung (hier Teamleiter, dort Bereichsleiter Arbeitgeber, s. o. Kap.2) durchaus zu Irritationen, die Vermittler arrangieren sich damit aber letztlich pragmatisch. Auf den Führungsebenen der untersuchten Agenturen zeigen sich ebenfalls keine nennenswerten Friktionen zwischen den Bereichsleitern in Linienverantwortung und dem Bereichsleiter Arbeitgeber. Dies hat aber unserer Auffassung zur Folge schlicht damit zu tun, dass die Führungspersonen dieser Agenturen persönlich tatsächlich „gut miteinander können“ und „an einem Strang ziehen“. Fällt dieser Faktor aber aus, birgt die institutionelle Konstruktion der Verantwortlichkeiten und der Zugangsregelungen zu den operativen Kräften potenziell Konfliktstoff in sich. Zum Erhebungszeitraum (Spätsommer/Herbst 2004) zeichnen sich noch keine deutlich sichtbaren Ergebnisse oder unmittelbare Erfolge der Aktivitäten der neuen Führungskraft Bereichsleiter Arbeitgeber ab. Ein Aktivitätenbereich der Bereichsleiter Arbeitgeber in dieser Frühphase des neu formierten Arbeitgebergeschäfts ist jedoch die Feinsteuerung bei der Kundendifferenzierung (in Standard- und Entwicklungskunden). In einer Agentur wird die Funktion Bereichsleiter Arbeitgeber nur stark reduziert wahrgenommen, da dieselbe Führungskraft mit der Sonderfunktion Vorbereitung der Alg-2- und SGBII-Umsetzung in Beschlag genommen ist.

Die arbeitgeberorientierte Vermittlung wird in den drei Agenturen durch spezialisierte Vermittler abgedeckt, die organisatorisch den verschiedenen Arbeitnehmer-Integrations-Teams zugeordnet sind. Eine Integration von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung in einer Person wird also nicht praktiziert, ein solches Modell wird von befragten Vermittlern auch (fast) durchgängig abgelehnt. Von den Vermittlungsfachkräften wird der organisatorische Zusammenhalt beider Vermittlertypen („in einem Team“) mit gemeinsamen Dienstberatungen und personaler Zuordnung („unsere Arbeitgeber-Vermittler“) als gelebte Form des

13 Dies sind (kleinere) Geldleistungen zur Unterstützung der Bewerbungs- und Mobilitätskosten, die in großer Anzahl gewährt werden.

14 Leistungsrechtliche Einstufung hinsichtlich zukünftiger Verdienste von Personen, die länger nicht mehr gearbeitet haben (z.B. Berufsrückkehrerinnen).

Schnittstellenmanagements und der beiderseitigen on the job-Qualifizierung begrüßt. Die damit einhergehende organisatorische Trennung der in der Agentur angesetzten Arbeitgebervermittler wird in zwei der drei untersuchten Agenturen durch deren räumliche Zusammenlegung zu kompensieren versucht.

In der Praxis zeigen sich einige Unterschiede in Aufgabenorganisation und –profil der arbeitgeberorientierten Vermittler. In einer Agentur beinhaltet das Aufgabenprofil die Stellenbesetzung und –aktualität sowie die Sicherung ihrer Nachverfolgung. Die Stellenannahme wird dort hingegen durch eine beim Bereichsleiter Arbeitgeber angesetzte Bürosachbearbeiterin gewährleistet. Arbeitgeber-Kontakte reduzieren sich dort weitgehend auf Stellenbesetzungsverfahren „im engeren Sinne“; im Vergleich zur Vorperiode gibt es hier nur noch stark reduzierte (Kontaktaufnahme über) Außendienste. In den zwei anderen Agenturen sind hingegen die Stellenakquise und die Sicherung von Arbeitgeberkontakten die wichtigsten Aufgaben der Arbeitgeber-orientierten Vermittler. In diesen zwei Agenturen sind Außendienste verpflichtend vorgeschrieben (was von einigen Vermittlern durchaus als Vorteil empfunden wird).

Zwei zusammenfassende Punkte zu diesem Abschnitt. Erstens zeigt sich also, dass (zumindest¹⁵) die Modellagenturen Kundenzentrum durchaus organisatorische Gestaltungsfreiräume besitzen und nutzen.¹⁶ Dies stellt eine wichtige Ressource dar, über die aus unserer Sicht auch die nachfolgenden Arbeitsagenturen im weiteren Einführungsprozess des KuZ verfügen sollten. Zweitens zeigt sich in der Gesamtschau der arbeitgeberorientierten Vermittlungsdienstleistungen im neuen Kundenzentrum bisher keine überlegene Organisationspraxis einzelner Agenturen –die noch schmale Datengrundlage gilt es dabei zu berücksichtigen –.

4. „Dienstleistung Arbeitsvermittlung“ und Steuerung im Rahmen der BA-Reform

Der Zwischenbefund auf der Basis des vorstehenden Kapitels lautet: Das Kundenzentrum-Konzept hat das Potenzial, um zu einer systematischeren Arbeitsweise zu führen und die Qualität des Kundenservice zu erhöhen. Um den Umbau der BA zu einer starken Dienstleistungsorganisation in dem notwendigen und erwünschten Maße zu befördern, dürfte das Kundenzentrum-Konzept allein aber kaum ausreichen. Ein Hauptproblem der BA-Gesamtreform liegt darin, dass Dienstleistungsauftrag und Dienstleistungsangebot der „BA neu“ gegenwärtig nicht hinreichend geklärt sind. Wir beschränken uns diesbezüglich hier auf die Arbeitsvermittlung

15 Für die nachfolgenden Agenturen gibt es möglicherweise bereits wieder deutlich mehr festgelegte Normierungen, wie es etwa vom Transferkonzept des AA 2000 überliefert ist (vgl. dazu Mosley, Schütz, Mosley 2003: 100f.).

16 Organisatorische Unterschiede zeigen sich auch bzgl. der Übernahme administrativer Tätigkeiten durch die Arbeitgeber-Vermittler: In einer Agentur übernehmen diese z. B. für die arbeitnehmerorientierten Vermittler die Einladungsverückmeldung für Anhörungen bei Fällen, in denen Bewerber nicht zu Bewerbungsterminen (auf Basis eines Vermittlungsvorschlages der AA) erschienen sind. In einer anderen Agentur werden betriebliche Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung komplett über die Arbeitgebervermittler abgewickelt, d. h. von der Bewerbereinladung bis zur CoSach-Bearbeitung.

im Rahmen des SGB-III dieser sehr viel weiter reichenden Problematik.¹⁷ Zu klären gilt also:

- (1) Wie soll das BA-Dienstleistungsangebot ‚Vermittlungsberatung‘ inhaltlich definiert werden? Gibt es nicht ernsthafte Kompatibilitätsprobleme zwischen BA-Konzeption und den Kundenbedarfen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern? Kurz: Welche Kunden brauchen die BA, und welche Kunden braucht die BA?

Des Weiteren wird die gegenwärtige Reformumsetzung tendenziell durch innerorganisatorische Konfliktpotenziale der Bundesagentur belastet und somit durch Reibungs- und Akzeptanzverluste tendenziell geschwächt¹⁸:

- (2) Kompatibilitätsprobleme zwischen Steuerungspraxis (Umsetzung der ‚neuen Steuerungslogik‘ im Sinne formalisierter, quantifizierter Zielerreichung) und differenziertem Dienstleistungsansatz nach Modell Kundenzentrum für individuelle Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Kundenbedarfe
- (3) Spannung zwischen der Norm ‚mehr dezentrale Verantwortung für die AA‘ und dem Steuerungszugriff durch die Regionaldirektion.

Zu (1) Dienstleistungsportfolio und Kundenbedarfe in der Arbeitsvermittlung

In der Kundenfokussierung ist ein Pendelausschlag von der Arbeitnehmer- auf die Arbeitgeberseite erfolgt, nun gilt: „Der Arbeitgeber ist unser wichtigster Kunde“. Allerdings ausschließlich aus der Matching-Perspektive: „Er bringt die Stellen, die wir für die Vermittlung brauchen“. Und das Credo des Kundenzentrum-Konzeptes lautet schließlich: „Vermittler vermitteln“. Diese konzeptionelle Engführung auf Matching-Prozesse weist zwei Probleme auf. Zum einen fehlt dabei eine Konzipierung der Funktionen und der Leistungstiefe von Beratungsdienstleistungen. Zum anderen steht die Leitidee des „Vermittler vermitteln“ in Widerspruch zu der Leitidee des „Virtuellen Arbeitsmarktes“, nach der die IT-gestützte Selbstbedienungskompetenz der Marktakteure (künftig) das Hauptvermittlungsmedium sein soll. Sollte der Virtuelle Arbeitsmarkt in der Praxis daher in näherer oder ferner Zukunft greifen, würde die zentrale Fachkraft der BA demnach tendenziell überflüssig (gemacht), denn zum Vermitteln bliebe ihr dann nicht mehr viel.

In Kapitel 2 oben wurde gezeigt, dass das Prinzip der Kundendifferenzierung im Kundenzentrum für Arbeitnehmer und Arbeitgeber angewendet wird: vier Kundengruppen mit sechs Dienstleistungsprogrammen hier; zwei Kundengruppen mit verschiedenen Leistungsqualitäten dort. Diskussionswürdig bleibt die strategische Ausrichtung dieser Servicesystematik.

Im Arbeitgeberbereich sollen sich die Arbeitsagenturen demnach auf die Betriebe fokussieren, welche die meisten Einstellungen erwarten lassen. Ist diese schwerpunktmäßige Ausrichtung des Arbeitgeber-Geschäfts auf die „potenzialreichen

17 Stichworte dazu sind v. a. die Implikationen der SGB II Reform sowie die unvermeidliche Diskussion zur Zukunft der Bundesagentur (Zerschlagungsvorschläge der FDP usw.) insgesamt.

18 Als weiterer Punkt wäre auf Inkohärenzen zu verweisen zwischen der konzeptionellen Rolle des Vermittlers als Beratungsfachkraft und den Praxisanforderungen an die Vermittler im Spannungsfeld von Matching- und Sanktionskonzepten einerseits, Defiziten bei der kommunikativen Beratungskompetenz der Vermittler andererseits. Auf den letzten Aspekt sind wir oben (Abschnitt Vermittlungsberatung) schon eingegangen.

Arbeitgeberkunden“ wirklich überzeugend? Unseres Erachtens nicht, bedeutet dieser Ansatz doch im Grunde eine Verschwendung von Ressourcen: Adressiert wird ein Kundensegment, das ohnehin kompetent ist, sich als Akteur am Arbeitsmarkt vernünftig bewegt und Personalrekrutierung mehr oder minder rational betreibt. Diese Unternehmen brauchen im Grunde die BA nicht oder deutlich weniger, um ihre Stellenbesetzungsprobleme zu lösen. Wäre es stattdessen nicht vielmehr notwendig, dass die BA viel stärker jenes Feld beackert, wo Arbeitgeber ohne strategische Personalkompetenz agieren, also die unzähligen kleineren und mittleren Unternehmen? Benötigten nicht genau die vielen Unternehmen ohne eigene Personalabteilung, ohne Sicht für potenzielle Arbeitsplätze¹⁹, adäquate Stellenzuschüsse und Qualifikationsbedarfe die Dienstleistungen der BA?

Betrachten wir spiegelbildlich dazu dieselbe Fragestellung für die Arbeitnehmerseite. Hier ist durch die BA-Reformer eine etwas andere Antwort gegeben worden: Der Marktkunde soll sich selber helfen, weil er dazu in der Lage ist, lautet das Argument. Keine Verschwendung von Beitragsmitteln und Intervention erst, wenn es kritisch zu werden droht. Gleichzeitig ist im *Sinne der Vermittlung* der Marktkunde der wichtigste Kunde auf der Arbeitnehmerseite. Der beste, der passgenaueste Bewerber ist das Kapital für reputierliche Vermittlungsvorschläge und erfolgreiche Stellenbesetzungen. Die Dienstleistung der BA soll sich bei diesem Kundentyp auf Vermittlungsvorschläge beschränken. Im Alltag sehen sich die Vermittlungsfachkräfte jedoch mit dem Phänomen konfrontiert, dass gerade die Marktkundin besonders qualifizierte Dienstleistungen²⁰ verlangt (die ihr vom Konzept nicht zugestanden werden).²¹ Aus der Dienstleistungsperspektive lässt sich also zusammenfassend feststellen, dass sich die Ausrichtung des BA-Dienstleistungsportfolios ‚Vermittlungsberatung‘ nicht hinreichend mit den Kundenbedarfen und –bedürfnissen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Seite deckt.

Soll dieser Umstand nicht von vorneherein ignoriert werden, kann die Frage gestellt werden, ob die BA nicht durchaus auch am Markt als Anbieter von hochwertigen, besonderen Personaldienstleistungen agieren könnte, dann aber gegen Bezahlung,²² und zwar für Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Kunden (etwa Coaching von Hochqualifizierten). Das kostenfreie Portfolio hätte hingegen die Dienstleistungen für die weniger kompetenten Marktakteure beider Marktseiten zu enthalten, also für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber mit eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit. Dieser Schritt der Dienstleistungssegmentierung ist in der

19 Immer wieder gibt es Rückmeldungen aus dem Vermittlerbereich, dass Stellen bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten mittelbar ‚entdeckt‘ werden, insb. im (zeitlich teils erheblich verzögerten) Nachgang von Außendiensten, bei denen z. B. teils spezifisch, teils unspezifisch Bewerberprofile vorgestellt wurden etc. Im selben Kontext ist auch der Umstand zu verorten, dass Arbeitgeberkontakte in der Praxis durchaus differenziert und selten eindimensional betrieben werden: Gilt der Schwerpunkt der Stellenakquisition und Besten-Vermittlung („passgenau“) zwar vielen Vermittlern als am wichtigsten, besitzt der Tätigkeitsschwerpunkt Kontaktbildung im Sinne stärkerer Integrationsorientierung („mit unseren Leistungen bekannt machen“) durchaus auch einiges Gewicht.

20 Wie ausführliche Beratung zu Arbeitsmarktchancen, Möglichkeiten hinsichtlich beruflicher Alternativen, Qualifikationen etc.

21 Ein Mitglied der Geschäftsführung bringt dies so auf den Punkt: „Wir aktivieren die Beratungskunden, die Marktkunden aktivieren uns“.

22 Im inzwischen in Vergessenheit geratenen „BA-Angebotskonzept“ (siehe dazu Schütz 2002) war dies bereits angelegt.

Bundesagentur noch nicht gegangen worden, u. E. aber dringend erforderlich, um die Widersprüchlichkeiten zwischen den vorhandenen *und* gebotenen Angebots- und Nachfragestrukturen mittelfristig in den Griff zu bekommen.

Zur eindeutigen Bestimmung der Dienstleisterrolle steht letztlich die Frage zur Klärung an: Ist der wichtigste Kunde derjenige, *den* die BA braucht? Oder ist es derjenige, *der* die BA braucht? Und welche Konsequenzen hat dies für Dienstleistungsportfolio, Ressourceneinsatz und für die Auslegung der Vermittlerrolle?

Zu (2): Kompatibilität von neuer Steuerungspraxis und differenzierter Individualförderung

Auf der konzeptionellen Ebene („Kundenzentrum-Philosophie“) korrespondieren der Ansatz der neuen Steuerungslogik und das Konzept Kundenzentrum durchaus: Die Steuerungslogik konstruiert einen Wirkungszusammenhang zwischen den BA-Aktivitäten und der Anzahl an (geförderten und ungeförderten) Integrationen in Beschäftigung. Das Konzept Kundenzentrum betont die Auswahl und Umsetzung des richtigen Instrumentes („Handlungsprogramme“, s.o.) in Abhängigkeit von den individuellen Kundeneigenschaften (die wiederum in Kundengruppen aggregiert werden) und den (alternativen) Programmkosten. Durch die (verbindliche) Kundensegmentierung einerseits, durch eine verbesserte Datenbasis andererseits²³ wird theoretisch eine valide Planungsgrundlage geschaffen, um z.B. die Anzahl ungeförderter Integrationen (für den ermittelten Anteil der Marktkunden) und geförderter Integrationen (für den ermittelten Teil der Beratungskunden Fördern und Beratungskunden Qualifizieren) vorab zu definieren.²⁴ Die Förderungspraxis durch die Vermittler soll wiederum auf der individuellen Standortbestimmung ansetzen, wählt allein sinnvolle (d.h. potenziell erfolgsträchtige) Programme aus und vermeidet unqualifizierte Maßnahmenzuweisungen („Aktivitäten um der Aktivitäten willen“). Da das ermittelte Mengengerüst wegen seiner guten Planungsgrundlage als „realistisch“, also vernünftig realisierbar gelten muss, gibt es theoretisch keinen Zielkonflikt zwischen der Individualförderung durch die Vermittler und der (aggregierten) Zielerreichung der geschäftspolitischen Steuerung. Im Gegenteil ist das Kundenzentrum im Grunde darauf abgestellt, dass der neue Steuerungsansatz mit seinem Anspruch „Wirksam und wirtschaftlich arbeiten“ und dem Nachhalten dieser Ergebnisse ansetzen kann.

Zwischen dieser konzeptionellen Korrespondenz von neuer Steuerung und Kundenzentrum und der Umsetzungspraxis der neuen Steuerung im Jahr 2004 klaffte allerdings eine Lücke. Weder die Segmentierungsdaten noch die neuen erwerbsbiographischen Daten (die im Übrigen erst für 2005 tatsächlich relevant werden) waren (bereits) hochwertig genug, um ein derartig genaues Planungsgerüst abzubilden.²⁵ Und die Zielverfehlung der meisten AA in 2004 bei dem geschäftspoliti-

23 Abbildung von individuellen Erwerbsverläufen inkl. der arbeitsmarktpolitischen ‚Treatments‘, biographische Daten; und verbesserten Daten zu den Maßnahmekosten.

24 Wobei die Nachfrageseite (Markteigenschaften usw.) auch eingeschätzt werden muss; die Angebotsdaten allein sind auch nicht ausreichend.

25 Unter Steuerungsaspekten ist in diesem Kontext misslich, dass die erwarteten Leistungen des Controlling BA-intern sehr hoch angesetzt und so auch bis in die AA-Linien kommuniziert werden; die tatsächlichen Leistungen dahinter jedoch deutlich zurückfallen, nicht zuletzt aufgrund von Mängeln in der Datenqualität (z.B. fehlende Teamdaten in den AA; frühzeitige Verwendung von nicht hinreichend erprobten biographischen Daten für Planungsprozesse etc.). Diese Verwendung von mangelbehafteten ‚Halbfertigprodukten‘

schen BA-Hauptziel „Integrationen“ und z. B. beim Unterziel die „Anzahl von Job-to-Job-Integrationen“ mögen als Indizien dafür dienen, dass die Zielhöhenplanung im Controlling der BA noch Mängel aufweist. In den Agenturen ist gleichwohl die quantifizierte Zielnachhaltung der dominierende Steuerungsmodus (sichtbar nachzuvollziehen bspw. an den grün-gelb-roten „Ampeltabellen“ zur Zielerreichung).

Entscheidend ist hier nun die Frage, ob diese *praktizierte* Steuerung dem differenzierten Dienstleistungsanspruch des Kundenzentrums gerecht wird. Zum Thema Zielnachhaltengespräche wird aus der Geschäftsleitung einer Agentur die erlebte Praxis so dargestellt:

„Im Moment leiden die Zielnachhaltengespräche noch daran, dass man nur Wünsche austauscht. Ich verstehe unter Zielnachhaltengespräch, dass man gemeinsam eine Standortbestimmung vornimmt, eine Ursachenanalyse durchführt und sich verständigt, wo gibt es Steuerungsmöglichkeiten und wo muss man auch mal ein Ergebnis ertragen, das abweicht. Im Moment laufen die eher so: Ich will, dass hier die Zahl steht, wie das geht, ist mir ‚Wurscht‘. Dass es vielleicht überhaupt nicht geht, ist mir auch ‚Wurscht‘. Macht mal. - Verkürzt, aber letztendlich ist das die Botschaft. Eine Diskussion in der Weise: Jetzt wollen wir mal gemeinsam diskutieren, wie das erreicht werden könnte, findet derzeit nicht statt. – Die Steuerungslogik hat den Begriff des faktenbasierten Dialogs eingeführt. Das setzt einen anderen Dialog voraus, als beschrieben, und auch eine andere Datenbasis, als im Moment vorhanden.“

Aus verschiedenen Arbeitsagenturen²⁶ in unterschiedlichen Regionen und Regionaldirektionen wird berichtet, dass die Praxis der Steuerung beim Nachweis der Integrationen - und hier insbesondere der Unterkategorien zu „geförderte Integrationen“ - teilweise recht schematisch auf „Fälle machen“ abstellt – nicht zuletzt als eine Folge eines in den AA so wahrgenommenen Erwartungsdrucks aus ihren Regionaldirektionen. Letztlich wird damit eine untaugliche Basis in der Handlungsorientierung der Fachkräfte gelegt, da sie so der alten Denk- und Arbeitsweise des Mengengeschäfts verhaftet bleiben. Im Sinne der BA-Reformkonzeptionen der neuen Steuerung und des Kundenzentrums ist es hingegen geboten, nach dem Prinzip der (Integrations-)Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit bedarfs- und kostenorientiert Entscheidungen für den Einsatz von Förderungsmaßnahmen zu treffen. Noch korrespondieren dieser Zielanspruch und die Handlungspraxis wohl nicht.

Zu (3) Zur Relation von AA und Regionaldirektion

Die BA-Regionaldirektionen, die vormaligen Landesarbeitsämter, haben durch die Hartz-III-Gesetzgebung – und die BA-interne Umsetzung – grundsätzlich eine Rollenaufwertung erfahren.²⁷ War der alte Führungsanspruch der Landesarbeitsämter gegenüber den Arbeitsämtern maßgeblich aus der traditionellen Aufgabe

mindert die Akzeptanz der MitarbeiterInnen für das Neue und ihre innere Bereitschaft, mit den neuen Elementen ernsthaft zu arbeiten.

26 Diese Aussage bezieht sich nicht allein auf die drei untersuchten Modellagenturen Kundenzentrum, sondern bezieht sich auf Befunde der Projekte der Autoren „Arbeitsverwaltung im Wandel“ und „Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung“, vgl. Fn. 1.

27 Allerdings abweichend von den Vorschlägen der Hartz-Kommission (2002, Kap.11), welche die Landesarbeitsämter zu so genannten Kompetenz-Centern umbauen wollte, die nicht mehr die klassische BA-Mittelinstantzfunktion wahrnehmen sollten.

der (öffentlich-rechtlichen) Fachaufsicht abgeleitet, so wird der neue Führungsanspruch auf die Zielerreichung bei der Geschäftspolitik wie auch der Reformumsetzung ausgerichtet. In Kurzform: Die Regionaldirektionen führen „ihre“ Agenturen, wobei im Gegensatz zur Vergangenheit der Direktzugriff (via Runderlasse etc.) der früheren Hauptstelle (jetzt: Zentrale) auf die AA entfällt, da die Zentrale sich nun auf die Führung der Regionaldirektionen beschränkt. So in jedem Fall die Konzeptlage. Inhaltlich haben die Regionaldirektionen überdies einige Sonderaufgaben bekommen, wie z. B. die Betreuung von Arbeitgeber-Großkunden.

Für die BA-Reformumsetzung wurde die Institution der sog. Führungsunterstützungsteams in den Regionaldirektionen geschaffen, bestückt jeweils mit einem sog. Agenturberater (als Leiter dieser Einheit) und mehreren Programmberatern. Die in Matrixorganisation tätigen Führungsunterstützungsteams sollen die AA bei der Einführung der wichtigsten Reformelemente und der Umsetzung und Zielnachhaltung der Geschäftspolitik unterstützen.

Aus der Praxis der Arbeitsagenturen liegen Hinweise auf Konfliktpotenziale hinsichtlich der Rollen von AA-Geschäftsführung und den Agenturberatern vor. Grundsätzlich wird von AA-Geschäftsführungsmitgliedern die Frage aufgeworfen, ob und wie sich der Anspruch der Eigenverantwortlichkeit des neuen Geschäftsleitungsmodell („Die Geschäftsführung ist für den Gesamtprozess in der Agentur verantwortlich“), in der Praxis gegen den tradierten Leitungsanspruch der Regionaldirektionen durchsetzen lässt. Wie kann eine zurechenbare Geschäfts- und Ergebnisverantwortung wahrgenommen werden, wenn in der Rolle des Agenturberaters, wie sie faktisch erlebt wird, die fachaufsichtliche Interventionspraxis weiter durchgeführt wird (Zitierung eines Agenturberaters: „Es gibt ja auch noch die Weisungsbefugnis.“) (Mitglied einer AA-Geschäftsführung: „Es kann nicht sein, dass ein Agenturberater, solange das Schiff nicht völlig aus dem Ruder läuft, kurzfristig Eingriffe ins operative Geschäft macht. Denn er trägt keine Verantwortung.“)

Ein weiteres Spannungsfeld liegt in der dezentralen Verantwortung der Agentur und der Abstimmung der Regionaldirektion auf landespolitischer Ebene (ein Mitglied einer AA-Geschäftsführung: „Man kann mich nicht verantwortlich machen für ein Budget, das eine Regionaldirektion in Absprache mit der Landesregierung verfrühstück.“). Eine ähnliche Problematik wird bei der Tätigkeit des Großkundenberaters der Regionaldirektion gesehen, soweit er im Agenturbezirk budgetwirksame Verpflichtungen gegenüber Großkunden eingeht, die mit der Geschäftspolitik der Agentur nicht abgestimmt sind bzw. ihr zuwider laufen.

5. Fazit

In diesem Aufsatz haben wir eingangs gezeigt, dass die öffentliche Arbeitsvermittlung seit dem Vermittlungsskandal im Jahr 2002 einen Weg der *qualitativen Verbesserung* eingeschlagen hat – ungeachtet der stabil schlechten Marktlage als dem strukturellen Vermittlungshemmnis schlechthin. Zwar sind diese Verbesserungen bisher nicht flächendeckend nachweisbar, da es einerseits an übergreifenden Statistiken und Auswertungen mangelt. Andererseits gibt es immer noch diverse Agenturen in denen die bisherigen Reformschritte faktisch nur wenig Wirkungskraft entfalteteten. Nach unseren jüngsten Studien (Schütz 2005, Ochs 2005) sind allerdings die angeschobenen positiven Dynamiken im Vermittlungsgeschäft, insbesondere bei der Betreuung des Arbeitgebergeschäfts, und ein generell wachsendes Qualitätsbewusstsein in Hinblick auf die Dienstleistung deutlich, und werden auch von vielen der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern so wahrgenommen.

Die konstatierten positiven Impulse bei der Prozessorganisation der Arbeitsvermittlung werden durch die Einführung des neuen Kundenzentrums in diesem Jahr grundsätzlich noch verstärkt. Auch der Arbeitgeberzweig der Vermittlung erfährt eine konzeptionelle Aufwertung, auch wenn die Organisation der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung in einzelnen Punkten sicherlich diskussionswürdig bleibt. Das Modell Kundenzentrum stellt auch bei der arbeitnehmerorientierten Vermittlung grundsätzlich die Weichen für die Etablierung einer bedarfsorientierten und gleichzeitig kosteneffizienten Qualitätsberatung.

Dennoch bleibt die Frage der Dienstleistungsbestimmung der BA weiterhin ungelöst: Will die BA ‚Best Matching-Maschine‘ oder ‚Erster Dienstleister am Arbeitsmarkt‘ sein? Ist sie zugleich und weiterhin auch Disziplinierungs- und Sanktionsinstanz gegenüber den Arbeitslosen? In den geschäftspolitischen Orientierungen, in den fachaufsichtlichen Interventionen sowie im fachlichen Selbstverständnis von Führungspersonal und Fachkräften in den AA laufen diese Positionsbestimmungen weitgehend ungeklärt neben- und gegeneinander.

Aus der Wirkungs- (und Wirtschaftlichkeits-) Perspektive ist zu überprüfen, ob es Sinn macht, die knappen Ressourcen dort zu konzentrieren, wo kompetente Marktakteure ihren Bedarf ohnehin weitgehend unter Nutzung der Informationsdienstleistungen der BA selbst decken können. Ein höherer Einschaltungsgrad wird zwar im politischen Legitimationsgeschäft als Image fördernd betrachtet und liefert der ‚Best Matching-Maschine‘ an ihrer Engpassstelle das erforderliche Material (Stellenangebote) zu. Per saldo wird dadurch der Gesamt-Integrationseffekt kaum größer sein (da die Stellenbesetzung auch anderweitig erfolgt wäre). Zugleich kann die These vertreten werden, dass im Gegensatz hierzu Integrations-effekte eher dort erzielbar sind, wo das Dienstleistungsangebot auf die weniger kompetenten Marktakteure fokussiert wird. Dies betrifft Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen.

Literatur

- Adamy, W. 2002. Fakten statt vorschneller Fehltritte, in: Soziale Sicherheit Nr.2/2002, S. 38-42.
- BA 2004. Kundenzentrum - Detaillierung des Konzepts. Leitfaden zur Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, Nürnberg, 21.06.2004.
- BA-Beratungsunterlage 2004. Reform der Bundesagentur für Arbeit. Kundenzentrum – Abschlußbericht zur Modellphase. Nürnberg.
- Hartz-Kommission 2002. Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Jann, W. und G. Schmid (Hg.) 2004. Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma.
- Mosley, H., H. Schütz und G. Schmid 2003. Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis. Berlin: edition sigma.
- Ochs, P. 2005. Die Arbeitsverwaltung im Wandel. Vorläufiger Abschlussbericht des Projektes Nr. 2002-382-4 der Hans-Böckler-Stiftung, vorgelegt zum Projekt begleitenden Workshop am 12. Mai in Berlin.
- Oschmiansky, F. 2004. Reform der Arbeitsvermittlung (Erhöhung der Geschwindigkeit, einschließlich neue Zumutbarkeit und PSA), in: Jann, W. und G. Schmid (Hg.): Eins zu eins ? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin, S. 19-37.
- Schütz, H. 2002. „Einfacher, dezentraler, angebotsorientierter“: Reform der Arbeitsämter, in: Mitbestimmung 5/2002, S. 44-47.
- Schütz, H. 2005. Prozessevaluation von Arbeitsagenturen 2004 – Übergangsphase der Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitsamt und Kundenzentrum, in: Mosley, H. et. al.: Performanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen. Endbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, Projekt Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung (Projekt 2000-211-4), Berlin, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Mai 2005, S. 155-231.

**Bücher der Abteilung
„Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung“**

(nur im Buchhandel erhältlich)

Dietmar Dathe, Günther Schmid
**Urbane Beschäftigungsdynamik.
Berlin im Standortvergleich mit
Ballungsregionen**
2001
Berlin, edition sigma
175 S.

Mathias Eberling, Volker Hielscher,
Eckart Hildebrandt, Kerstin Jürgens
**Prekäre Balancen. Flexible Arbeits-
zeiten zwischen betrieblicher Regu-
lierung und individuellen Ansprüchen**
2004
Berlin, edition sigma
279 S.

Werner Eichhorst, Stefan Profit, Eric
Thode
in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgrup-
pe "Benchmarking" des „Bündnis für
Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfä-
higkeit“: Gerhard Fels, Rolf G. Heinze,
Heide Pfarr, Günther Schmid, Wolfgang
Streeck
**Benchmarking Deutschland:
Arbeitsmarkt und Beschäftigung.
Bericht der Arbeitsgruppe Bench-
marking und der Bertelsmann-
Stiftung**
2001
Berlin/Heidelberg/New York, Springer
440 S.

Jürgen Gabriel, Michael Neugart (Hrsg.)
**Ökonomie als Grundlage politischer
Entscheidungen**
2001
Opladen, Leske + Budrich
343 S.

Silke Gülker, Christoph Hilbert,
Klaus Schömann
**Lernen von den Nachbarn. Qualifika-
tionsbedarf in Ländern der OECD**
2000
Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag
126 S.

Markus Gangl
**Unemployment Dynamics in the
United States and West Germany.
Economic Restructuring, Institutions
and Labor Market Processes**
2003
Heidelberg, New York: Physica/Springer
300 S.

Werner Jann, Günther Schmid (Hrsg.)
**Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz
der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt**
2004
Berlin: edition sigma
112 S.

Max Kaase, Günther Schmid (Hrsg.)
**Eine lernende Demokratie - 50 Jahre
Bundesrepublik Deutschland
WZB-Jahrbuch 1999**
1999
Berlin, edition sigma
586 S.

Hartmut Kaelble, Günther Schmid
(Hrsg.)
**Das europäische Sozialmodell.
Auf dem Weg zum transnationalen
Sozialstaat
WZB-Jahrbuch 2004**
2004
Berlin, edition sigma
455 S.

Jaap de Koning, Hugh Mosley (Hrsg.)
Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries
2001
Cheltenham, UK, Edward Elgar
317 S.

Hugh Mosley, Jacqueline O'Reilly,
Klaus Schömann (Hrsg.)
Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
382 S.

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid unter Mitarbeit von Kai-Uwe Müller
Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis. Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“
2003
Berlin, edition sigma
179 S.

Ralf Mytzek, Klaus Schömann (Hrsg.)
Transparenz von Bildungsabschlüssen in Europa. Sektorale Studien zur Mobilität von Arbeitskräften
2004
Berlin, edition sigma
198 S.

Michael Neugart, Klaus Schömann (Hrsg.)
Forecasting Labour Markets in OECD Countries. Measuring and Tackling Mismatches
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
322 S.

Jacqueline O'Reilly, Colette Fagan (Hrsg.)
Part-Time Prospects. An International Comparison
1998
London/New York, Routledge
304 S.

Jacqueline O'Reilly, Inmaculada Cebrián and Michel Lallemand (Hrsg.)
Working-Time Changes: Social Integration Through Transitional Labour Markets
2000
Cheltenham, UK, Edward Elgar
369 S.

Jacqueline O'Reilly (Hrsg.)
Regulating Working-Time Transitions in Europe
2003
Cheltenham, UK, Edward Elgar
325 S.

Birgitta Rabe
Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch Verhandlungen. Eine spieltheoretische Analyse
2000
Berlin, edition sigma
254 S.

Stefan Ramge, Günther Schmid (Hrsg.)
Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ein Werkstattbericht, Gesellschaft für Programmforschung, GfP (Hrsg.), Bd. 55 der Reihe „Schnittpunkte von Forschung und Politik“,
2003
New York, München, Berlin: Waxmann
165 S.

Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly,
Klaus Schömann (Hrsg.)
**International Handbook of Labour
Market Policy and Evaluation**
1996
Cheltenham, UK, Edward Elgar
954 S.

Günther Schmid, Bernard Gazier (Hrsg.)
**The Dynamics of Full Employment.
Social Integration Through Transi-
tional Labour Markets**
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
443 S.

Günther Schmid
**Wege in eine neue Vollbeschäftigung.
Übergangsmärkte und aktivie-
rende Arbeitsmarktpolitik**
2002
Frankfurt/Main, Campus
477 S.

Sylvia Zühlke
**Beschäftigungschancen durch beruf-
liche Mobilität? Arbeitslosigkeit, Wei-
terbildung und Berufswechsel in
Ostdeutschland**
2000
Berlin, edition sigma,
206 S.

**Abteilung
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung**

Discussion Papers 2002

Sophie Rouault
Multiple jobholding and path-dependent employment regimes – answering the qualification and protection needs of multiple jobholders
Bestell-Nr.: FS I 02 - 201

Sophie Rouault, Heidi Oschmiansky, Isabelle Schömann (Hrsg.)
Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementation?
Bestell-Nr.: FS I 02 - 202

Michael Neugart, Donald Storrie
Temporary Work Agencies and Equilibrium Unemployment
Bestell-Nr.: FS I 02 - 203

Ruud Muffels, Ton Wilthagen, Nick van den Heuvel
Labour Market Transitions and Employment Regimes: Evidence on the Flexibility-Security Nexus in Transitional Labour Markets
Bestell-Nr.: FS I 02 - 204

Heidi Oschmiansky
Implementation von Jobrotation im Gesundheits- und Pflegebereich – ein dänisch-deutscher Vergleich
Bestell-Nr.: FS I 02 - 205

Michael Neugart, Klaus Schömann
Employment Outlooks: Why forecast the labour market and for whom?
Bestell-Nr.: FS I 02-206

Markus Gangl
Welfare State Stabilization of Employment Careers: Unemployment Benefits and Job Histories in the United States and West Germany
Bestell-Nr.: FS I 02-207

Markus Gangl
Unemployment Benefits as a Search Subsidy: New Evidence on Duration and Wage Effects of Unemployment Insurance
Bestell-Nr.: FS I 02-208

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid
Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking)
Bestell-Nr.: FS I 02-209

Ronald Schettkat
Institutions in the Economic Fitness Landscape. What Impact do Welfare State Institutions have on Economic Performance?
Bestell-Nr.: FS I 02-210

Christoph Hilbert, Ralf Mytzek
Strategische und methodische Ansatzpunkte zur Ermittlung des regionalen Qualifikationsbedarfs
Bestell-Nr.: FS I 02-211

Ronald Schettkat
Differences in US-German Time-Allocation. Why do Americans work longer hours than Germans?
Bestell-Nr.: FS I 02-212

Frank Oschmiansky, Bernd Reissert
Förderung von Übergangsarbeitsmärkten in Berlin und Brandenburg: eine quantitative Untersuchung
Bestell-Nr.: FS I 02-213

Oliver Bruttel
Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens
Bestell-Nr.: FS I 02-214

Neu ab 2003:

Der Schwerpunkt I „Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat (ARS)“ besteht seit dem 1. Januar 2003. Er umfasst die Abteilungen Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung (AB), Ungleichheit und soziale Integration (USI) und die Arbeitsgruppe Public Health (PH).

**Abteilung
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung**

Discussion Papers 2003

Carroll Haak
Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben: Ein deutsch-dänischer Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2003-101

Günther Schmid
Gleichheit und Effizienz auf dem Arbeitsmarkt: Überlegungen zum Wandel und zur Gestaltung des „Geschlechtervertrages“
Bestell-Nr.: SP I 2003-102

Holger Schütz
Controlling von Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2003-103

Stefan Schröter
Berufliche Weiterbildung in Großbritannien für gering qualifizierte Arbeitskräfte
Bestell-Nr.: SP I 2003-104

Magnus Lindskog
Forecasting and responding to qualification need in Sweden
Bestell-Nr.: SP I 2003-105

Heidi Oschmiansky, Frank Oschmiansky
Erwerbsformen im Wandel: Integration oder Ausgrenzung durch atypische Beschäftigung? Berlin und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2003-106

Katrin Vitols
Entwicklungen des Qualifikationsbedarfs in der Bankenbranche
Bestell-Nr.: SP I 2003-107

Achim Kemmerling
Die Rolle des Wohlfahrtsstaates in der Entwicklung unterschiedlicher Dienstleistungssektoren – Wohlfahrtsstaatsregime und Dienstleistungsbeschäftigung
Bestell-Nr.: SP I 2003-108

Thomas A. DiPrete, Dominique Goux, Eric Maurin, Amélie Quesnel-Vallée
Work and Pay in Flexible and Regulated Labor Markets: A Generalized Perspective on Institutional Evolution and Inequality Trends in Europe and the U.S.
Bestell-Nr.: SP I 2003-109

Discussion Papers 2004

Thomas A. DiPrete, Markus Gangl
Assessing Bias in the Estimation of Causal Effects: Rosenbaum Bounds on Matching Estimators and Instrumental Variables Estimation with Imperfect Instruments
Bestell-Nr.: SP I 2004-101

Andrea Ziefle
Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs: Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen
Bestell-Nr.: SP I 2004-102

Günther Schmid, Silke Kull
Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur "Methode der offenen Koordinierung"
Bestell-Nr.: SP I 2004-103

Hildegard Theobald
Entwicklung des Qualifikationsbedarfs im Gesundheitssektor: Professionalisierungsprozesse in der Physiotherapie und Dentalhygiene im europäischen Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2004-104

Magnus Lindskog
Labour market forecasts and their use – Practices in the Scandinavian countries
Bestell-Nr.: SP I 2004-105

Hildegard Theobald
Unternehmensberatung: Veränderter Qualifikationsbedarf und neue Ansätze in Ausbildung und Regulierung des Berufszugangs
Bestell-Nr.: SP I 2004-106

Günther Schmid
Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt. Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik
Bestell-Nr.: SP I 2004-107

Karin Schulze Buschoff
Neue Selbstständigkeit und wachsender Grenzbereich zwischen selbstständiger und abhängiger Erwerbsarbeit – europäische Trends vor dem Hintergrund sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Entwicklungen
Bestell-Nr.: SP I 2004-108

Christoph Hilbert
Performanzmessung und Anreize in der regionalen Arbeitsvermittlung: Der Schweizer Ansatz und eine Modellrechnung für Deutschland
Bestell-Nr.: SP I 2004-109

Günther Schmid
Soziales Risikomanagement durch Übergangsarbeitsmärkte
Bestell-Nr.: SP I 2004-110

Lennart Delander, Jonas Månsson, Erik Nyberg
Using the Unemployed as Temporary Employment Counsellors: Evaluation of an Initiative to Combat Long-Term Unemployment
Bestell-Nr.: SP I 2004-111

Discussion Papers 2005

Achim Kemmerling, Oliver Bruttel
New Politics in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State
Bestell-Nr.: SP I 2005-101

Kamil Zawadzki
Transitional Labour Markets in a Transitional Economy. Could They Work? The Example of Poland
Bestell-Nr.: SP I 2005-102

Magnus Lindskog
The Swedish Social Insurance System for the Self-Employed
Bestell-Nr.: SP I 2005-103

Rebecca Boden
The UK social security system for self-employed people
Bestell-Nr.: SP I 2005-104

Philip Wotschack
Household Governance and Time Allocation – Structures and Processes of Social Control in Dutch Households
Bestell-Nr.: SP I 2005-105

Holger Schütz, Peter Ochs
Das Neue im Alten und das Alte im Neuen – Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen
Bestell-Nr.: SP I 2005-106

Carroll Haak
Künstler zwischen selbständiger und abhängiger Erwerbsarbeit
Bestell-Nr.: SP I 2005-107

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie, bitte, unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie **je Paper eine Briefmarke im Wert von € 0,55** oder einen **"Coupon Réponse International"** (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label and postage stamps in the amount of € 0,55** or a **"Coupon-Réponse International"** (if you are ordering from outside Germany) for each WZB-Paper requested.

Bestellschein

Order Form

Paßt im Fensterumschlag! • Designed for window envelope!

An das
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung gGmbH
PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

Absender • Return Address:

Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion Paper(s) • Please send me the following Discussion Paper(s)

Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief	Bestellnummer • Order no.

