



Volker Baethge-Kinsky

Auf dem Weg zu einem modernen Dienstleister? – Perspektiven und Probleme eines veränderten Steuerungsmodells in der Bundesagentur

Kommentar zum Evaluationsbericht 2006 „Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit“ (Arbeitspaket 2) von iso Saarbrücken und Peter Ochs (im Weiteren als iso 2006 zitiert)

Auf einen Blick ...

- Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit hat in „Rekordzeit“ ein neues Modell der Steuerung der internen Abläufe sowie der Kunden- und Lieferantenprozesse etabliert.
- Als Folge dieser Veränderung hat sich zumindest die Servicequalität (Erreichbarkeit, Berücksichtigung von Terminwünschen, kurze Wartezeiten) verbessert.
- Der Rückgang in den Ausgaben für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik verweist auf gewisse „Erfolge“ eines nunmehr zentralisierten Einkaufs und einer wirkungsorientierten Ziel- und Budgetplanung. Dies hat allerdings seinen Preis: Maßnahmen werden nunmehr nur noch für Fälle und für Regionen geplant, in denen ein „return of Investment“ innerhalb der Verweilzeit im SGB III zu erwarten ist.
- Die neue Steuerung hat freilich nicht nur einen Haken; ein weiterer: sie wird dem Anspruch einer ziel- und ergebnisbezogenen Steuerung, in der die beteiligten Instanzen die Ziele „auf Augenhöhe“ aushandeln und vereinbaren und die einzelnen Agenturen für die operative Umsetzung verantwortlich bleiben, nicht gerecht. Die Zentrale bzw. die Regionaldirektionen „regieren“ vielmehr in die operativen Prozesse vor Ort hinein.
- Als dramatisch erweist sich vor allem die neue Steuerung der Kundenprozesse: Kundensegmentierung und „Handlungsprogramme“ determinieren weitgehend die gesamte Fallbearbeitung durch Fachkräfte und Adressat/inn/en und lassen wenig Spielräume für professionelles Handeln auf der einen und Adressatenbeteiligung auf der anderen Seite.
- Die Folge: Systematische Ausgrenzung bzw. Benachteiligung von Kundengruppen mit besonders großem Unterstützungsbedarf (Klein- und Mittelbetriebe, „Betreuungskund/inn/en“, Nicht-Leistungsbezieher/innen), fehlende Berücksichtigung individueller Problemlagen.
-

Inhalt

1	Der Umbau der BA - ein Kernstück der Hartz-Gesetzgebung	3
2	Zu den Ergebnissen der Studie	5
2.1	Ziel und Verlauf des Umbaus der BA	5
2.2	Die neue Steuerung der internen Abläufe	6
2.3	Neue Kundenprozesse und Produkteinsatzregeln	8
2.4	Standardisierung und Konzentration des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen	12
3	Kommentar	13
4	Zum Weiterlesen	17

1 Der Umbau der BA - ein Kernstück der Hartz-Gesetzgebung

Der sogenannte „Vermittlungsskandal“ hatte den Weg geebnet: Mitten in der Schlussphase ihrer bis dahin größten Reform („Arbeitsamt 2000“) führte die Entdeckung überhöht ausgewiesener Vermittlungsquoten bei der damaligen Bundesanstalt für Arbeit zum Auftrag an die Hartz-Kommission, einen umfassenden Vorschlag für die Reorganisation der BA vorzulegen.¹ Der avisierte Umbau war - daran bestand kein Zweifel - als Bruch mit der laufenden Reformumsetzung, die eine Stärkung professioneller Vermittlungskompetenz und eine ausgeprägte Mitarbeiterbeteiligung vorsah, gedacht.

Selbst wenn im Kontext der Diskussion manches Argument und Bild – etwa das einer betulichen Arbeitsverwaltung - überstrapaziert wurde: Die auf die Bundesanstalt für Arbeit bezogenen Empfehlungen der *Kommission für moderne Dienstleistungen* griffen im Grunde eine ganze Reihe objektiv bestehender Probleme von arbeitsmarktpolitischen Verwaltungshandeln auf, hierzu zählen

- die Bewältigung großer Fallzahlen bei gleichzeitiger Berücksichtigung unterschiedlicher individueller Bedarfslagen,
- die Gewährleistung bundesweit einheitlicher Qualitätsstandards unter Beachtung regionaler Besonderheiten,
- der sparsame Umgang mit begrenzten Mitteln (Sicherung von Effizienz) sowie
- die schnelle Vermittlung bei gesicherter Qualität der angebotenen Beschäftigungsverhältnisse und Maßnahmen.

Vor diesem Hintergrund empfahl die Kommission einen Umbau der Bundesagentur. Deren Kern sollte die Neuausrichtung der arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Vermittlung mit dem Ziel bilden, bei durchgängiger Verbesserung der Servicequalität

¹ Dass die Hartz-Kommission diesen begrenzten Auftrag expansiv interpretiert und letztlich Vorschläge für eine vollkommene Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik vorgelegt hat, sei nur am Rande angemerkt.

der Agentur Arbeitnehmer/innen auf der Grundlage einer kompetenten Beratung schneller und kostengünstiger zu vermitteln und Arbeitgeberbedarfe individuell und qualifiziert zu bedienen (iso: 153). Ebenfalls aus der Feder der Hartz-Kommission stammt der Vorschlag, die widerstreitenden Anforderungen von Massengeschäft (das eine Standardisierung der Leistungen nahe legt) und unterschiedlichsten Vermittlungs- und Beratungsbedarfen der Adressaten (was eine Individualisierung der Leistungen nahe legt) durch eine Segmentierung von „Kundengruppen“ mit jeweils auf deren Bedarf zugeschnittenen Leistungsangeboten zu begegnen.

Damit war zwar ein Ideen-Rahmen für eine neue BA-Steuerungskonzeption vorgegeben. An der Ausformulierung der Konzeption hat jedoch nicht nur die Kommission gearbeitet. Die heute vorfindbare Steuerung ist nicht vorstellbar ohne den erheblichen Beitrag, den vor allem die Unternehmensberatung Mc Kinsey in der Umsetzung und Modifizierung der genannten Pläne gespielt hat. Mit welcher Konzeption aber ist man letztlich angetreten und hat versucht, auf die oben erwähnten Probleme eine Antwort zu geben? Und überzeugen diese Antworten oder haben sie Probleme nur verschoben oder gar neue erzeugt? Der vorliegende Kommentar versucht unter Rückgriff auf die parlamentarische Hartz-Evaluation hierauf eine Antwort zu geben.

Mit der Reorganisation der BA haben sich vor allem zwei Vorhaben der parlamentarischen Wirkungsforschung beschäftigt: Das eine gehört als Modul 1a („Vermittlung“) zum Arbeitspaket 1 der Evaluation (WZB u.a. 2006), das sich auf die eingesetzten und teilweise neu geschaffenen Vermittlungs- sowie sonstigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, deren Implementierung und Wirkungen konzentriert. Das andere Vorhaben – dessen Ergebnisse hier zusammengefasst werden - bildet ein eigenes Arbeitspaket (Arbeitspaket 2) und konzentriert sich auf das Reorganisationsgeschehen in der BA und deren Umbau zu einem modernen Dienstleister: Diese vom iso Saarbrücken und Peter Ochs gemeinsam durchgeführte Evaluation (iso 2006) hat den gesamten Umbau bis zum Frühjahr 2006 begleitet. In der Zentrale, in fünf Regionaldirektionen und 15 Agenturen für Arbeit wurden in einem Methodenmix aus qualitativen Interviews mit Fach- und Führungskräften, Beobachtungen, Dokumentenanalysen, Gruppendiskussionen, repräsentativer Mitarbeiterbefragung und statistischer Sekundäranalyse umfangreiches Material zusammengetragen; allein 385 Interviews wurden realisiert. Die Studie leuchtet zentrale Gegenstände der neuen BA-Steuerung (Steuerung der internen Abläufe, neue Kundenprozesse und Produkteinsatzregeln, Standardisierung und Konzentration des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen) aus und erörtert die Befunde unter dem Aspekt von Dienstleistungsqualität.

2 Zu den Ergebnissen der Studie

2.1 Ziel und Verlauf des Umbaus der BA

Das angestrebte *Ziel* war der organisatorische Umbau der BA und ihrer Gliederungen nach Maßgabe eines Geschäftsmodells, in dem die *Zentrale für die allgemeinen Strategien und Zielsetzungen* (Vorgaben für Prozesse und Abläufe, Formulierung der Einsatzlogik von Produkten und Programmen), die *Regionaldirektionen für die Steuerung der Agenturen* und die örtlichen *Agenturen für das operative Geschäft* zuständig sein sollten.

Dieser Umbau sah die Etablierung einer neuen Führungs- und Steuerungsorganisation (Steuerung nach Zielen mit Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit) sowie die Einführung neuer Kundenprozesse (Implementation leistungsfähiger Kundenzentren und Infrastruktureinrichtungen wie Service Center und „virtueller Arbeitsmarkt“ zur Verbesserung des Serviceangebots) vor und wurde auf der Basis eines *vierstufigen Masterplans* (iso: 16), dessen zeitlicher Horizont bis 2005 reichte, begonnen. Im Ergebnis blieben – mit Ausnahme der erst Anfang 2006 begonnenen Einführung von VerBIS² als dem Kernstück des *virtuellen Arbeitsmarktes* – alle Projekte im Zeitrahmen (iso: 16). Parallel dazu wurden weitere Veränderungen vorgenommen. Hierzu gehört etwa die Einrichtung von sieben regional angesiedelten Einkaufszentren (REZ) für nach dem Vergabeverfahren eingekaufte Maßnahmeleistungen wie z.B. Trainingsmaßnahmen (iso: 225f.).

Die weitgehende Umsetzung dieser Konzeption bei Einhaltung eines derart straffen Zeitplans wird im Bericht als in der öffentlichen Verwaltung beispiellos bezeichnet und zwei Faktoren zugeschrieben: Einem systematisch angelegten und stringent umgesetzten Veränderungsmanagements einerseits als auch der aus der Sorge um den Fortbestand der BA getragenen Mitwirkung der Mitarbeiter/innen und Führungskräfte andererseits (iso: 18ff).

² Bei VerBIS (Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem) handelt es sich um eine Software für Vermittlungs- und Beratungsprozesse, über die sowohl Bewerberprofile als auch Stellenprofile erfasst und miteinander „gematcht“ werden können. Das System – so zumindest

Der Umbau bleibt nach Ansicht der Autoren gleichwohl in mehrfacher Hinsicht fragil. Hingewiesen wird an mehreren Stellen des Berichts auf Friktionen im Umsetzungsprozess, auf Passungsprobleme in der lokalen Konzeptumsetzung (iso: 19) und auf Kritik der Mitarbeiter an fehlenden partizipativen Elementen im Reformkonzept. Ob hier „Sollbruchstellen“ für den weiteren Umsetzungsprozess angedeutet werden, die auch zu einer (partiellen) Revision der bisherigen Konzeption bzw. der stillschweigenden Aufkündigung der Mitwirkung durch die Fachkräfte führen könnte, bleibt offen. Die Autoren verweisen an anderer Stelle darauf, wie sehr sich der gesamte Reorganisationsprozess im Fluss befindet und dass der Evaluationsgegenstand daher ein „bewegliches Ziel“ bildet, sich also permanent verändert.

2.2 Die neue Steuerung der internen Abläufe

Mit der neu eingeführten Steuerungspraxis versucht die Bundesagentur die Effizienz und Wirksamkeit des Einsatzes personeller und materieller Ressourcen zu verbessern, indem sie die Steuerungsfähigkeit der Organisation erhöht und die Steuerung an neuen Kriterien ausrichtet. Früher – so der Bericht - hätte es ein „paradoxes Spannungsverhältnis zwischen der Weisungsflut verbindlicher Anweisungen an die Arbeitsämter und faktisch großen Spielräumen der Arbeitsämter für die Gestaltung ihrer örtlichen Geschäfts- und Arbeitsprozesse“ (iso: 65) gegeben. Zentrale Bestandteile der neuen Steuerungskonzeption interner Abläufe sind:

- *ein System hierarchisch abgestufter Zuständigkeiten der Organisationsebenen:* die Zentrale ist zuständig für Strategie und Zielsetzung, die Regionaldirektionen steuern die Agenturen und die Agenturen verantworten als unternehmerische Filialen das operative Geschäft (iso: 5);
- *Steuern über wirkungsorientierte Zielvereinbarungen:* Nach Maßgabe betriebswirtschaftlicher Kriterien (Reduzierung der Nettokosten für die BA) werden die allgemeinen geschäftspolitischen Ziele bzw. erwünschten Ergebnisse (z.B. Anzahl ungeförderter und geförderter Integrationen) für den jeweiligen

die Idee - erlaubt es, bundesweit und automatisch vorhandene Stellen- und Bewerberangebote abzugleichen.

Bereich der Regionaldirektion bzw. Agentur für Arbeit konkretisiert und zusammen mit dem Budget in Zielvereinbarungen festgehalten (iso: 71ff.);

- Ein *ausgefeiltes Managementreport- und Controllingssystem* spannt ein dichtes Geflecht aus EDV-Werkzeugen sowie Steuerungs- und Analysekenzzahlen für Prozesse, Aktivitäten der Fachkräfte und Budgetverwendung auf (iso: 67,79).

Soweit der konzeptionelle Rahmen des neuen Systems interner Steuerung. In der Realität scheinen jedoch laut Bericht eine ganze Reihe ungelöster Probleme bzw. Konzeptabweichungen auf:

- 1 Die Einführung der neuen Steuerung verbindet sich mit einer „Kennzahleninflation“: Für die ergebnisbezogene Planung, Kontrolle und Information erhebt das BA-Controlling eine Fülle an Zahlen und bereitet sie auf. Verbunden ist damit die Vorstellung, Ziel-Hebel-Schemata mit jeweils hinterlegten Prozesskennzahlen für alle Arbeitsagenturprozesse (iso: 67) vorzuhalten und über eine Hierarchie von Zielindikatoren, Richtgrößen und Leitwerten (iso: 70) den örtlichen Agenturen Orientierungshilfe für das operative Geschäft zu geben. Da diese Daten Gegenstand der monatlichen Gespräche zur Nachhaltung der Zielvereinbarungen sind (iso: 5), wirken sie zumindest indirekt in die operativen Prozesse hinein. Durch vorgreifende Analyse operativer Prozessdaten und darauf bezogener Steuerungsinterventionen der Regionaldirektionen („Detailsteuerung“) verschwimmen die Grenzen zwischen Ziel- und operativer Steuerung und wird in hohem Maße die Zeit von Führungskräften für die Begründung operativer Entscheidungen, die vom allgemeinen Ideal abweichen, gebunden.
- 2 Verbindliche Ziele, an deren Einhaltung sich die Untergliederungen (z.B. die Agenturen für Arbeit) messen lassen müssen, werden nicht immer einvernehmlich festgelegt, sondern verwandeln sich durch eigenmächtige Veränderungen der übergeordneten Hierarchie (Stichwort: „verwillkürte“ Vorgaben von Oben) zu Anweisungen (iso: 82).
- 3 Gemäß dem Anspruch einer wirkungsunterlegten Ziel- und Budgetplanung bekommen Regionaldirektionen und Agenturen nunmehr nicht mehr automatisch hohe Budgets zugewiesen, wenn der jeweilige Arbeitsmarkt besonders

schwierig ist. Vielmehr werden Ziele und Budgets auf Basis prognostizierter Erfolgswahrscheinlichkeiten bestimmt; die Prognose wird für Cluster von Agenturbezirken (mit ähnlicher Problemlage) erstellt. Der Bericht weist darauf hin, dass solche Ziele (z.B. regionale Integrationsquote) rechnerisch über ein umstrittenes EDV-Werkzeug „Blauenstein“ ermittelt, in die Budgetplanung umgesetzt und in Zielvereinbarungen zwischen Zentrale und Regionaldirektionen sowie Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit fixiert werden. Diese Vereinbarungen enthalten auch das Budget des Eingliederungstitels d.h. das Budget für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik.

- 4 Die bis 2006 beobachtbare Orientierung der BA an einer Maximierung der Integrationszahlen bildet ein im hohen Maße von externen Faktoren abhängiges und damit einer Steuerung schwer zugängliches Ziel. Für die Leistungsfähigkeit der BA ist dies also nur ein begrenzt aussagekräftiger Indikator (iso:5).

2.3 Neue Kundenprozesse und Produkteinsatzregeln

Die Einführung neuer Kundenprozesse und Produkteinsatzregeln verbindet sich vor allem mit zwei Neuerungen: Die *eine Neuerung* ist der *Umbau der örtlichen Arbeitsagenturen zu Kundenzentren*: In ihnen werden Standard- und Terminierungstätigkeiten auf eine Anlaufstelle konzentriert und Anliegen von Adressaten/innen telefonisch über ein Call Center (Service Center“) sowie in der Agentur (Empfang, Eingangszone) abgeklärt. Qualifizierte Vermittlungs- und Beratungstätigkeiten sowie die Leistungssachbearbeitung wurden – von diesen Aufgaben entlastet – in homogene Einheiten (Teams) zusammengefasst. Die *andere Neuerung* ist die Einführung der sogenannten *Handlungsprogramme*, in denen detaillierte Vorgaben für die Interaktion zwischen Vermittler/in und Adressat/in sowie genaue Regeln für Art und Zeitpunkte der Leistungserbringung festgelegt werden. In diesen für unterschiedliche Segmente von Kundengruppen (sowohl auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite) spezifizierten Programmen sind Vorgaben für Wirkungsziele, Leistungsformen, Leistungsumfang sowie Qualitätsstandards hinterlegt, deren Einhaltung nachgehalten wird.

Im Bereich des *Arbeitgeber/innen/services* wird zwischen *Zielkunden* (größere Betriebe, Betriebe mit hoher Fluktuation) und *Standardkunden* (Klein- und Mittelbetrie-

be) unterschieden, die Handlungsprogramme sehen hier für Zielkunden einen größeren Ressourceneinsatz vor.

Handlungsprogramme bestimmen – dies macht der Blick auf die Arbeitnehmer/in-nenseite deutlich – den gesamten Kundenprozess nach der ersten Kontaktaufnahme mit der Agentur und dem Erhalt eines Termins in der Vermittlung (iso: 155ff.): Im ersten Gespräch in der Vermittlung erfolgt idealtypisch eine informationstechnisch gestützte „Standortbestimmung“ (hier wird der Handlungs- und Interventionsbedarf in vier arbeitsmarktrelevanten Dimensionen festgelegt), die Zuordnung zu einer *Kundengruppe* (Marktkunden, Beratungskunde Aktivieren, Beratungskunde Fördern, Betreuungskunde), die *Festlegung des arbeitsmarktbezogenen Ziels* (z.B. Integration in den 1. Arbeitsmarkt, Übergang in Selbständigkeit, Übergang in Rente, Rückzug aus dem Erwerbsleben) und die Auswahl des darauf zugeschnittenen *Handlungsprogramms* (vgl. Übersicht 1). Sowohl der Gesamtprozess des Kundenkontakts als auch die Durchführung des Handlungsprogramms (im engeren Sinne) erfolgt nach vorgegebenen Kriterien, die weder den Adressat/inn/en transparent gemacht werden noch den Vermittlern große Handlungsspielräume zu lassen scheinen (iso: 221).

Übersicht 1: Handlungsprogramme auf Arbeitnehmerseite

Kunden-gruppe	Handlungs-programm	Ziele	Nächster Ge-sprächster-min
Marktkun-den	Vermittlung	Schnellstmögliche und möglichst nachhal-tige Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt	Innerhalb von 3 Monaten
Beratungs-kunden Aktivieren	Perspekti-venänderung	Entwicklung realistischer Erwartungen, um eine schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung zu erreichen	Innerhalb des nächsten Mo-nats
Beratungs-kunden Fördern	Abbau von Beschäfti-gungshürden	Frühzeitige Ermittlung und Beseitigung objektiver Vermittlungshürden für eine er-folgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2-3 Monate
	Qualifizierung	Anpassung von Fähigkeiten und Qualifika-tionen an die Erfordernisse des Arbeits-markts und eine erfolgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2-3 Monate
Betreuungs-kunden	Erhalt der Marktfähig-keit	Vermeidung von Passivität und Bereitstell-ung eines arbeitsplatzähnlichen Umfelds, d.h. Schaffung von Beschäftigungsoptionen im zweiten Arbeitsmarkt o.ä.	Innerhalb der nächsten 6 Monate
	Aktivierende Betreuung	Bearbeitung schwerer persönlicher/sozialer Probleme, die einer Integration entgegen- stehen und Betreuung bei fehlenden Integ-rationchancen	Innerhalb der nächsten 6 Monate

Quelle: BA nach iso 2006:163

Service- und Dienstleistungsqualität

Vor dem Hintergrund der bis heute ungeklärten Frage, was genau die Aufgabe öffentlicher Arbeitsverwaltung sein soll, verhandelt der Evaluationsbericht an mehreren Stellen Kriterien für einen modernen Arbeitsmarktdienstleister und wendet diese Kriterien auf die neuen Formen der Kundenprozesssteuerung und ihre Wirkung auf die Qualität der erbrachten Agenturleistungen insgesamt wie speziell die von Vermittlung und Beratung an. Hierzu unterscheidet der Bericht *Servicequalität* auf der einen und *Dienstleistungsqualität* auf der anderen Seite und hat hierbei sowohl die Adressanten/innen/seite als auch die der Fachkräfte im Blick. Während es bei Servicequalität um Erreichbarkeit der Agentur, um kurze Wartezeiten und Zugangsmöglichkeiten der Kunden geht, beschreibt die verwendete Kategorie der Dienstleistungsqualität die bedarfsgerechte Leistungserstellung im individuellen Fall. Aus der Perspektive der Organisation zielt die Kategorie auf deren Fähigkeit, die Varianz individueller Bedarfe zu beherrschen und zu bearbeiten (Stichwort „Ressourcenbereitstellung“), aus der Fachkräfte-Perspektive um die Auslegung der Arbeitsprozesse, in denen sie diese Bedarfe bearbeiten (Stichwort „substanzielle Entscheidungsspielräume“), und aus der Kundenperspektive um die Art der Beziehung, die ihnen die Fachkräfte anbieten (iso:153).

Als *positives Ergebnis* der neuen Kundenprozesssteuerung hält der Bericht eine weitgehende *Verbesserung der Servicequalität* und eine damit einhergehende Konzentration der Fachkräfte auf ihr Kerngeschäft der „Vermittlung/Beratung“ fest: Kundenstromsteuerung und konsequente Terminierung in der Anlaufstelle hätten hierzu geführt; kritisch sei noch die Qualität der telefonischen Anliegenbearbeitung und – in Teilen – die Nutzerfreundlichkeit und Funktionalität der IT-Systeme für den virtuellen Arbeitsmarkt wie „Job-Roboter“³, „Job-Börse“⁴ und VerBIS (iso:5ff, 135ff). Auf der anderen Seite hebt der Bericht eine ganze Reihe *negativer* bzw. *kritischer Punkte* hervor, die den Dienstleistungscharakter der angebotenen Leistungen in Frage stellen:

³ Hierbei handelt es sich um eine Internetsuchmaschine für Stellenanzeigen von Unternehmen und Behörden

⁴ Computergestütztes Auskunfts- und Vermittlungssystem der BA, bei dem Bewerber ihr Profil selbst einstellen können.

- 1 Grundsätzlich führt die durchgängige, mit detaillierten Vorgaben für praktisch jede Phase der gesamten Fallbearbeitung versehene Steuerung der Kundenprozesse zu einer Überbestimmung der Leistungsprozesse, die weder den Fachkräften Raum für individuelle Bearbeitung noch den Adressat/inn/en Möglichkeiten lässt, ihren eigenen Bedarf und ihre eigenen Bedürfnisse geltend zu machen (iso: 6ff.).
- 2 Sowohl im Bereich des Arbeitgeberservices als auch der Arbeitnehmer/innen/-vermittlung führt die spezifische Produkteinsatzlogik der Handlungsprogramme, nach der nur noch „betriebswirtschaftlich“ gerechnete Investitionen vorgesehen sind, zu einer Benachteiligung bzw. Ausgrenzung der Kunden, die am meisten der Unterstützung bedürften: Die von einer Integration in den regulären Arbeitsmarkt am weitesten entfernten Arbeitssuchenden (die „Betreuungskunden“) bekommen ebenso wenig aktive Unterstützungsleistungen wie die als „Standardkunden“ definierten kleinen und mittleren Unternehmen mit meist höherem Beratungs- und Unterstützungsbedarf (iso: 6).
- 3 Diese betriebswirtschaftliche Logik in der Fallbearbeitung Arbeitssuchender wird durch die Trennung der Trägerschaften für die Rechtskreise SGB III und SGB II und den bei Übertritt vom SGB III ins SGB II fälligen *Aussteuerungsbeitrag* verschärft (iso: 6): Bis vor Kurzem musste die BA an den Bund für jeden Arbeitslosen, der in der Zeit des Bezugs von Arbeitslosengeld unvermittelt blieb und nach Auslaufen seines Anspruchs auf diese Lohnersatzleistung in die Grundsicherung nach SGB II wechselte, einen „Strafbetrag“ in Höhe von etwa 10.000 Euro zahlen. Dies hat tendenziell dazu geführt, dass man in den Agenturen den Betreuungsaufwand wie auch den Einsatz teurer Instrumente auf jene Personengruppen zu konzentrieren suchte, deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt innerhalb des Bezugszeitraums von Arbeitslosengeld man als wahrscheinlich erachtete.
- 4 Bei insgesamt gestiegenen Anforderungen an die Kompetenz der Mitarbeiter konstatiert der Bericht erhebliche Belastungen bei den Fachkräften. Der im Bereich fachübergreifender Kompetenzen angesiedelte Anstieg der Anforderungen ist zugleich begleitet von einem Prozess der Entprofessionalisierung, der sich auf der Ebene fachlicher Qualifikationen vollzieht.

- 5 Schließlich scheint die neue Produkteinsatzlogik insbesondere die Partizipation von Frauen an aktiven Maßnahmen zu erschweren: Sie sind sowohl unter den Nicht-Leistungsbezieher/innen überproportional vertreten als vermutlich unter den Betreuungskund/innen. Für die erste Gruppe waren zum Beobachtungszeitpunkt immerhin noch 10% des im Eingliederungstitel (EGT) enthaltenen Budgets aktiver Maßnahmen vorgesehen. Zur Betreuungskundin kann man schon wegen Mobilitätseinschränkungen (fehlendes Auto) und Problemen der Kinderbetreuung werden. Für Betreuungskund/innen waren aber bis Anfang 2006 keinerlei aktive Maßnahmen vorgesehen (iso: 187).

2.4 Standardisierung und Konzentration des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen

Seit 2004 sind sieben neugebildete Regionale Einkaufszentren (REZ) für den Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen zuständig. Bis dahin waren die einzelnen Arbeitsagenturen für den Einkauf zuständig. Mit der Neuordnung der Einkaufsprozesse griff die BA sowohl die Kritik an der bisher fehlenden Trennung von Bedarfsträger und Vergabestelle und an einem wenig vergaberechtskonformen Wettbewerbsverfahren auf als auch ihr eigenes Interesse, durch bundesweite Ausschreibung und Bündelung der Einkaufsmacht Einsparungen zu realisieren.

Das Verfahren eines solchermaßen zentralisierten Einkaufs beginnt mit einer Ausschreibung der Dienstleistung, der anschließenden formalen Prüfung eingegangener Angebote sowie ihrer zunächst fachlichen und dann preislichen Bewertung, bis dann das nach dem Preis-Leistungsverhältnis günstigste Angebot den Zuschlag erhält (iso: 228f). Die fachliche Bewertung nach insgesamt 14 gewichteten Kriterien enthält 3 K.O.-Kriterien: Null Punkte ziehen den Ausschluss aus dem Verfahren nach sich, ebenso ein Beurteilungswert, der nicht mindestens 85 % der anderen Vorschläge erreicht.

Der Bericht stellt für das Jahr 2005 fest, dass trotz erheblicher erzielter Einsparungen nicht von einem generellen Preisdumping gesprochen werden kann. Im Gesamtpool der eingekauften Dienstleistungsangebote liegt die Quote der Fälle, in denen das billigste Angebot den Zuschlag erhalten hat, zwischen 30% und 70%. Häufiger auf das billigste Angebot zurückgegriffen wurde bei Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen und von Dritten mit Vermittlung, bei

PSA und Trainingsmaßnahmen, deutlich seltener bei Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen und bei ausbildungsbegleitenden Hilfen (iso: 229).

Die Qualitätssicherung für eingekaufte Maßnahmen besteht aus vier möglichen Schritten: Hierzu zählen die *Prüfung nach Aktenlage* (von Unterlagen über Räumlichkeiten und Personal einer Maßnahme) und die *anlassbezogene Prüfung* (nach Bekanntwerden von Mängeln und Verstößen gegen Vertragsinhalte) durch die Agenturen. Ein weiterer Schritt besteht in der *Einschaltung des REZ* (zur Nachbesserung oder Sanktionierung von Mängeln), ein anderer in der *roulinemäßigen, initiativen Prüfung* von Trägern auf Qualität und Vertragseinhaltung durch das REZ. Dieses Vorgehen wird häufiger bei Trägern angewendet, die neu am Markt sind oder besonders günstige Preise angeboten haben (iso: 230).

Insgesamt – so der Bericht - hat die BA in ihrer Einkaufspolitik Qualitätskriterien mit der Zeit wieder stärker gewichtet (iso: 228) und werden Qualitätsanforderungen über die Standardisierung vereinheitlicht. Für die Agenturen, die auf eine gute Zusammenarbeit mit Trägern zurückblicken können, führt dies zu einer Einschränkung ihrer Kooperationsfähigkeit; andere, die „zuvor Probleme mit der Qualitätssicherung hatten, profitieren von den zentralisierten Verfahren“ (iso: 232).

3 **Kommentar**

Das neue, sowohl auf die internen Abläufe als auch auf Kundenprozesse und Lieferbeziehungen (zu Trägern) gerichtete Steuerungsmodell der Bundesagentur greift ohne Zweifel bestehende Problemlagen und Aufgaben (Bewältigung eines Massengeschäfts, Sicherung von Qualitätsstandards, sparsamer Umgang mit Beitragsmitteln, Beschleunigung des Vermittlungsprozesses etc.) auf.

Uneingeschränkt auf der „Haben-Seite“ kann die neue Steuerung eine *Verbesserung der Servicequalität* verbuchen. Schon etwas anders sind die *erheblichen Einsparungen bei den Ausgaben für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik* einzuschätzen.

Diese sind zum (kleineren) Teil auf Mengeneffekte eines zentralisierten Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen zurückzuführen, wobei auch hier schon Qualitätseinbußen nicht auszuschließen sind (Stichwort „Trainingsmaßnahmen“). Zum anderen (größeren) Teil basieren die Einsparungen auf einem restriktiven Budgetierungsansatz, der Maßnahmen vor allem für jene Personen und Regionen vorsieht, bei denen

innerhalb des Zeitraums, an dessen Ende der Übertritt ins SGB II droht, eine Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt erwartbar ist. Abgewogen wird damit zwischen den Kosten der Integration und denen des Aussteuerungsbetrages.

Mit der betriebswirtschaftlichen Investitions- und Sparlogik ist damit ein erstes aus der Reihe ungelöster bzw. neuer Probleme angesprochen, die auf der „Sollseite“ stehen:

- 1 Das Steuerungsmodell hat eine allzu kurzfristige und inhaltlich unterbestimmte Perspektive: Probleme der Arbeitsmarktintegration lassen sich weder alle während eines bestehenden SGB III – Anspruchs bewältigen, noch kann in Zeiten von massiver Unterbeschäftigung Integration in den ersten Arbeitsmarkt das einzige Steuerungsziel sein. Selbst wenn man einräumt, dass andere Ziele schwerer in Messzahlen zufassen sind: Angesichts der begrenzten Einschaltung der BA bei Stellenbesetzungsvorgängen – nur bei 30% der Personen, die aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung übergangen, führte eine Information des Arbeitsamts zum Job (SOEP, nach Holst/Schupp 2004) – bleibt „Integration“ ein fragwürdiger Indikator für die Leistungsfähigkeit der BA. Mehr noch: in Verbindung mit der zeitlich begrenzten Zuständigkeit der BA verstärkt ein Verwaltungshandeln, das allein auf die internen Leistungsprozesse ausgerichtet ist und nachfolgende Prozesse sowie Spätfolgen eigenen Handelns ausblenden kann, einen betriebswirtschaftlichen Egozentrismus. Die Erwirtschaftung von Überschüssen darf dementsprechend kein eigenständiges Ziel sein, sondern ist dem sachgerechten Einsatz vorhandener Mittel unterzuordnen. Insofern heißt die vordringlich zu beantwortende Frage: Was darf gute Arbeitsmarktpolitik kosten?

- 2 Auf der Strecke zu bleiben droht ein problemadäquates Vorgehen in der Fallbearbeitung, in der sich Vermittler/innen am individuellen Bedarf und an der spezifischen Lebenslage ihrer Gegenüber orientieren und sie beraten. Erst dann besteht die Chance zu jener Beteiligung der Adressat/inn/en (Ko-Produktion), die für das Gelingen einer Dienstleistung unabdingbar ist (iso: 180). Bedroht wird eine solche Dienstleistungsbeziehung durch die Dichte, mit der über Kundensegmentierung und Handlungsprogramme die gesamte Fallbearbeitung mit ihrer Klärung arbeitsmarktbezogener Ziele, der Ermittlung von Betreuungsaufwänden und Maßnahmeleistungen detailliert vorgegeben wird. Diese Detailsteuerung lässt weder den Fachkräften Spielräume für professionelles, am Einzelfall ausgerichtetes Handeln, noch lässt sie prinzipiell die

Möglichkeit zu, dass Adressat/inn/en außerhalb des für ihre Fallgruppe vorgesehen Korridors an Beratungs- und Unterstützungsoptionen Ihre Interessen und Bedarfe geltend machen können. Zugespitzt formuliert: Adressat/inn/en und ihre zuständigen Fachkräfte in der BA drohen zum „Rädchen“ einer großen Aktivierungsmaschine zu werden.

- 3 Kundensegmentierung und Handlungsprogramme reduzieren in ihrer rigiden Logik nicht nur systematisch die Möglichkeiten des Aufbaus einer echten Dienstleistungsbeziehung. Insbesondere das Prinzip der Kundensegmentierung schließt tendenziell bestimmte Adressaten aus bzw. reduziert das Leistungsangebot für sie außerordentlich: Zum Betreuungskunden/ zur Betreuungskundin, für die nach den damals geltenden Handlungsprogrammen der Rückzug in die Stille Reserve bzw. ein Ziel außerhalb des 1. Arbeitsmarktes angezeigt war, kann man schon durch Mobilitätseinschränkungen bzw. Probleme der Kinderbetreuung werden – und erhält dann nur eine begrenzte Beratungsleistung. Es ist darüber hinaus davon auszugehen, dass die Handlungsprogramme als standardisierte Antwort auf ausgewählte Problemlagen immer dann versagen, wenn Adressat/inn/en mit Beratungs- oder Vermittlungswünschen auftreten, die in der Gesamtkonzeption gar nicht vorgesehen sind. Was macht man etwa mit Personen, die trotz Ausbildung und Besitz eines qualifizierten Arbeitsplatzes eine Ungelerntentätigkeit anstreben?
- 4 Noch - auch diese macht der Evaluationsbericht deutlich – war bis zum Frühjahr 2006 die Umsetzung der Handlungsprogramme allzu sehr im Fluss, als dass sich schon überall klare und einheitliche Strukturen in den Organisations- und Arbeitsabläufen hätten zeigen können. Die wenigen vorliegenden Daten zeigen, dass etwa die Zuordnung zu den einzelnen Kundengruppen von Agentur zu Agentur erheblich variiert – ein Faktum, dass nicht nur die als Varianz akzeptierte unterschiedliche Verfassung der jeweiligen regionalen Arbeitsmärkte widerspiegelt, sondern auch die bei allen Vorgaben noch vorhandene Spielräume der Fachkräfte anzeigen dürfte – allen Steuerungsbemühungen von Zentrale und Regionaldirektionen zum Trotz.

Wenn wir es richtig sehen, gibt es zwei mögliche Deutungen des Steuerungsproblems: Die eine Deutung wird im Bericht sehr stark gemacht, während die andere zwar auch im Bericht angelegt ist, jedoch nicht weiter verfolgt wird. Doch wie verhält es sich mit der von den Autoren des Berichts hervorgehobenen Deutung: Liegt das Problem des Steuerungsmodells – wie sie andeuten - tatsächlich im Widerspruch

zwischen zwei gleichzeitig wirkenden Steuerungsprinzipien? Diese Interpretation läuft praktisch auf eine „steuerungstechnische“ Kritik an der BA-Praxis hinaus, die demnach das neue Steuerungsmodell falsch anwendet. Betrachtet man nun die beschriebenen Steuerungsformen, so finden sich sowohl Elemente einer Ziel- oder Ergebnissteuerung (Steuerung durch Ziele) als auch einer Input- und Prozesssteuerung (Steuerung durch Pläne). Nun ist ein Nebeneinander beider Steuerungsprinzipien in anderen Kontexten (z.B. in der Berufsbildung) durchaus üblich. Und insbesondere Formen der Prozesssteuerung dienen in aller Regel der Sicherung von Qualitätsstandards auf dem Weg zu einem bestimmten Ergebnis; Prozesskennzahlen übernehmen dabei eine Ersatz- bzw. Ergänzungsfunktion für ein nicht oder nur schwer messbares Ziel. Insofern könnte man die im Bericht skizzierte Überlagerung von Ziel- und Prozesssteuerung auch damit erklären, dass man sich in der BA der Unvollständigkeit ihres Zielsystems bewusst ist und zumindest für einen Übergangsprozess, in dem neue Handlungsroutinen etabliert werden sollen, mit vergleichsweise detaillierten Vorgaben arbeitet. Ob es für eine solche Interpretation tatsächlich handfeste Anhaltspunkte gibt, bleibt gleichwohl offen.

Die andere Lesart, die durchaus durch die Evaluationsbefunde gestützt wird, wäre die eines durch und durch gelungenen Umbaus der BA zu einer Aktivierungsmaschinerie. In dieser wird der „Zwangskunde“ (infas 2006: 71f), der die Agentur und die Vermittlungsfachkräfte aufsuchen muss, um nicht seiner Ansprüche an materielle Leistungen verlustig zu gehen, nach vorgegebenen Parametern bearbeitet und auf den ihm zugedachten „Aktivierungsweg“ gebracht. Die Überlagerung von Ziel- und Prozesssteuerung in der von den Evaluatoren vorgefundenen Form wäre in dieser Lesart ebenso wenig ein problematischer Befund wie die drohende Deprofessionalisierung der Fachkräfte in der Vermittlung. Letztere wäre vielmehr die Voraussetzung dafür, dass der in Kundensegmentierung und Handlungsprogrammen aufscheinende Entmachtungsanspruch gegenüber den AdressatenInnen durchgesetzt wird und nicht an den Identitäten professioneller Beratungskräfte scheitert.

Damit angesprochen ist letztlich die Bedeutung, die das Aktivierungsparadigma für die Steuerung von Prozessen und Abläufen in der Bundesagentur hat: Erfasst und „bearbeitet“ man alle Adressaten gleichermaßen unter dem Druckpotential sanktionsbewehrter Vermittlung oder lässt man bewusst operative Freiheitsgrade für das „Arbeiten“ mit den Adressat/inn/en zu, in denen die von den Fachkräften vorgenommene Segmentierung nach Fällen, mit denen sie intensiver oder weniger intensiv arbeiten, die eigentliche Sanktion darstellt? Ein solches Vorgehen würde zumindest

erlauben, dass die für eine personale Dienstleistung unabdingbare Ko-Produktion d.h. ein aktives Mitwirken der Adressat/inn/en an der Formulierung des Auftrags tatsächlich stattfinden kann.

Die Entscheidung darüber ist zugleich die über eine dem Dienstleistungs“versprechen“ adäquate Steuerung. Die BA kann schon deshalb das Ziel Arbeitsmarktintegration nicht steuern, weil sie den Arbeitsmarkt und die Arbeitgeber nicht „steuern“ kann. Sie versucht bislang stattdessen die Arbeitsuchenden zu steuern. Das geht aber nicht mit Kundenorientierung oder Dienstleistungsqualität zusammen, denn „Ko-Produktion“ bedeutet, dass die Ko-Produzenten mitsteuern müssen. Das oben skizzierte Steuerungsmodell geht daher nur auf, wenn man den Ko-Produzenten unter Kuratel stellt.

Letztlich stellt sich doch die Frage, ob – und wenn ja bis zu welchem Grade – arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen im Hinblick auf dabei erreichte betriebswirtschaftliche Effizienz überhaupt bewertet werden können. Ein nach betriebswirtschaftlichem Kalkül durchaus nachvollziehbares „Aussteuern“ von Problemkund/inn/en steht dem sozialpolitischen Auftrag der BA entgegen. Was tut man in Regionen hoher Arbeitslosigkeit, wenn dort doch „wirkungstechnisch“ belegt ist, dass Investitionen (zumindest für die BA) keinen akzeptablen „return“ erbringen? Muss nicht Arbeitsmarktpolitik auch wieder stärker ihre nachfragestärkenden Funktionen ins Spiel bringen und sich dabei als Teil einer breit angelegten Beschäftigungspolitik (die parallel zu entwickeln wäre) verstehen? Wenn Arbeitsmarktpolitik als separierter Teilbereich umgesetzt wird, sich quasi am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen soll, droht sie zum Verwalter der Arbeitslosigkeit zu degenerieren – zu Lasten der Kunde/inn/en und zu Lasten des sozialen Ausgleichs in der Gesellschaft.

4 Zum Weiterlesen

Ochs, Peter; Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso) (2006): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Saarbrücken.

Holst, E./Schupp, J. 2004: Gestiegene berufliche Mobilität geprägt von Frauen und Jüngeren, Erfolgreiche Arbeitssuche durch private Initiative, DIW-Wochenbericht, Vol. 79, 21/2004, S. 303-310.

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft 2006: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitspaket 3, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Bonn.