
Der Umbau der Bundesanstalt/ Bundesagentur für Arbeit zum modernen Dienstleister

FRANK-JÜRGEN WEISE

Frank-Jürgen Weise, Vorsitzender des Vorstandes der Bundesagentur für Arbeit, E-Mail: Leitung@arbeitsagentur.de

Zusammenfassung: Die Reform der Bundesagentur für Arbeit (BA) war und ist ein schwieriger Weg. Ausgelöst wurden die Reformen durch eine tendenziell negative Entwicklung des Arbeitsmarktes Anfang des neuen Jahrtausends. Spätestens nach den gravierenden weltwirtschaftlichen Folgen des 11. September 2001, welche unmittelbare Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Deutschland hatten und dem „Vermittlungsskandal“ bei der damaligen BA waren tiefgreifende Änderungen in der Struktur und Organisation unumgänglich. Daher setzte die Bundesregierung am 22. Februar 2002 eine Kommission, unter dem Vorsitz von Dr. h. c. Peter Hartz, ein, welche ein neues Gesamtkonzept zur Reform der BA entwickeln sollte. Die Ergebnisse der sogenannten „Hartz-Kommission“ und der lange Weg des Umbaus der BA von einer Behörde zu einem modernen Dienstleister werden in diesem Beitrag beschrieben. Dabei gehe ich zunächst auf die Gesamtsituation des Arbeitsmarktes in Deutschland zu Beginn des neuen Jahrtausends ein. Anschließend werden die zentralen Programme und Steuerungsmodelle der BA-Reform erläutert. Der Beitrag schließt mit Anmerkungen zur zukünftigen Ausrichtung der BA.

→ JEL Classification: P21, P36

→ Keywords: Bundesagentur für Arbeit, Umbau der Bundesagentur für Arbeit, Hartz-Kommission

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

I **Die Gesamtsituation des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland Anfang des neuen Jahrtausends**

Im Wahljahr 1998 stand das Thema „Arbeitslosigkeit“ ganz oben auf der politischen Agenda. Diese Tatsache spiegelte sich dann zwangsläufig auch im damaligen Koalitionsvertrag der neuen rot-grünen Bundesregierung wider. Dort hieß es unter anderem „... Der Abbau der Arbeitslosigkeit ist das oberste Ziel der neuen Bundesregierung ...“.

Die tendenziell negative Entwicklung des Arbeitsmarktes konnte jedoch auch in der Legislaturperiode 1998/2002 trotz der hohen Priorität des Handlungsbedarfes nicht verbessert werden. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungskrise in Deutschland war somit auch das zentrale Thema der Bundestagswahl 2002.

Spätestens die gravierenden weltwirtschaftlichen Folgen des 11. September 2001 stellten die damalige Regierung im Wahljahr 2002 vor große Herausforderungen. Der ökonomische Abwärtstrend auf den Weltmärkten hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Konjunktur, das Wachstum und den Arbeitsmarkt in Deutschland. Die registrierte Arbeitslosigkeit der Bundesrepublik stagnierte nicht nur weiterhin auf hohem Niveau, sondern stieg im Januar 2002 auf fast 4,3 Millionen Arbeitslose an. Der Druck auf die Bundesregierung wuchs und die Chancen auf eine Fortsetzung der rot-grünen Koalition waren zu diesem Zeitpunkt als gering zu erachten. Am 22. Februar 2002 setzte die Bundesregierung die „Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter dem Vorsitz von Dr. h.c. Peter Hartz ein.

Die Aufgabe der Kommission war die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit (BA). Im Mittelpunkt der institutionellen Reform der BA standen dabei die von der Kommission eigens konzipierten Grundsätze wie „Dienstleistung im Wettbewerb“, „Konzentration auf Kernaufgaben mit der Arbeitsvermittlung im Zentrum“ und „Modernes kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit“.

Bei näherer Betrachtung der damaligen politischen Lage in Deutschland, lässt sich noch eine weitere Begründung identifizieren, die ebenso als Ausgangspunkt für die Kommissionsarbeit angesehen werden kann. Darauf deutet auch der Endbericht der Kommission selbst hin, wo es heißt: „Das Vertrauen in die Bundesanstalt für Arbeit ist durch die aufgedeckten Fehler bei ihren Arbeitsvermittlungen schwer beschädigt“. Die Retrospektive soll dies noch einmal nachzeichnen.

Der damaligen Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Arbeitsämtern wurde eine Mitschuld an der Gesamtsituation des Arbeitsmarktes gegeben. Galt sie doch in ihren Strukturen als verkrustet, kaum führbar, schwerfällig und unbeweglich.

2 **Der lange Weg des Umbaus der BA – Über das „AA 2000“ und den Vermittlungsskandal zum Kundenzentrum (KuZ)**

2.1 Das Arbeitsamt 2000

Bereits in den frühen 90er Jahren wurde nach dem Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern die interne Erneuerung der Bundesanstalt für Arbeit betrieben. Der damalige Organisationsansatz hatte vier Organisationsziele: die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen und die Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit zu verbessern. Kern der Erneuerung sollte die Weiterentwicklung der Arbeitsvermittlung bei gleichzeitig erweiterten Handlungsspielräumen für die Arbeitsämter zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben sein.

Durch die Umstrukturierung sollte mehr Bürgernähe kombiniert mit einem besseren Dienstleistungsangebot in einem insgesamt verbesserten Dienstleistungsportfolio der BA zur Verfügung stehen. Zu diesem Zeitpunkt wurde auch der Begriff des „Kunden“ sowohl für Arbeitsuchende und Arbeitslose als auch für Arbeitgeber in den Bereich der Arbeitsverwaltung eingeführt – ein Begriff der bis zum heutigen Tag vor allem in Bezug auf die Leistungsempfänger in der Literatur und in den Medien als umstritten gilt.

Zur Realisierung der oben angegebenen Ziele wurde im Sinne einer stärkeren Dezentralisierung und damit Eigenverantwortung ein veränderter Abteilungs- und Aufgabenzuschnitt, verbunden mit dem Ansatz der Selbststeuerung der Teams und einem fachlich verzahnten Arbeiten in den Bereichen Arbeitsvermittlung und Leistungsgewährung eingeführt.

Ein aus heutiger Sicht schwerwiegender Fehler in der Konzeption des „Arbeitsamt 2000“ war insgesamt eine Rückführung der Arbeitgeberorientierung. Vormalig spezialisierte Einrichtungen der Arbeitsämter zur Pflege von Arbeitgeberkontakten und Stellenakquise wurden zurückgenommen. Vormalig eigenständige Teams für die Betreuung von Arbeitgebern wurden aufgegeben. Auch fehlte in weiten Teilen der oberen und mittleren Führungsebenen die Akzeptanz für den Erneuerungsprozess.

Schließlich wurde der im Jahre 2000 begonnene und weit fortgeschrittene Umstellungsprozess aufgrund des sog. Vermittlungsskandals, der die BA in die größte Krise seit ihrem Bestehen brachte, im Frühjahr 2002 gestoppt. Andererseits wurde mit diesem Veränderungsprozess die Grundlage für die Bereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gelegt, sich auf Änderungen eher einzulassen.

2.2 Der „Vermittlungsskandal“

Im Oktober 2001 überprüfte der Bundesrechnungshof in fünf Arbeitsämtern die gängige Vermittlungspraxis auf deren Erfolg. Die Revisoren verglichen die in den Computern konstatierten Vermittlungen mit den tatsächlichen Vermittlungen.

Dabei wurde anhand der offen gelegten Vermittlungsstatistiken bekannt, dass die BA den Anteil der durch ihre Arbeitsvermittler vermittelten Arbeitslosen zu hoch ausgewiesen hatte. Der Grund dafür war im Wesentlichen, dass der Erfolg der BA an möglichst hohen Vermittlungskennzahlen gemessen wurde und damit eben die klassischen Kennzahlen Einschaltungsgrad, Ausschöpfungsgrad und Marktanteil die obersten Kriterien darstellten. Die Mitarbeiter im operativen Be-

reich (zumeist die Vermittlungsfachkräfte) mussten diese Zielgrößen statistisch nachweisen. Tatsächlich wurde aber die Zahl der realen Vermittlungen nicht gesteigert.

In einem Interview zum „Vermittlungsskandal“ der damaligen Bundesagentur für Arbeit machte Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt unter anderem folgende Aussagen:

„Wir haben es hier mit einem ungeheuerlichen Vorgang zu tun. Die Zweifel, die wir Arbeitgeber an den Erfolgsmeldungen aus Nürnberg gehegt und auch immer wieder öffentlich geäußert haben, finden leider ihre traurige Bestätigung.“

Zunächst fordere ich die Bundesregierung mit allem Nachdruck auf, jetzt schnellstmöglich und rückhaltlos aufzuklären, Wir Arbeitgeber haben umfassende Reformvorschläge vorgelegt. Dazu zählt nicht zuletzt eine Neuordnung von Arbeitsförderung und Arbeitsvermittlung mit mehr Markt und Wettbewerb sowie eine Reform der Bundesanstalt an Haupt und Gliedern“ (Welt Online 2002).

In diese Phase fielen viele öffentliche Meinungsäußerungen, vorwiegend kritischer Politiker aus dem Oppositionslager, so unter anderem folgende Aussage;

„Die Bundesagentur für Arbeit ist nicht reformierbar. Sie muss in ihrer jetzigen Form aufgelöst werden. Vermittlung und Beratung müssen dezentralisiert und in kommunalen Job Centern erbracht werden. Die Arbeitslosenversicherung wird von einer Bundesversicherungsagentur übernommen, die das Risiko Arbeitslosigkeit mit Grund- und Wahlтарifen auf 12 Monate versichert und Arbeitslosengeld zahlt. Das stärkt das Versicherungsprinzip in der Arbeitslosenversicherung und erlaubt eine Senkung der Beiträge“ (Pressemitteilung der FDP 2004).

Nichts desto trotz gab es genauso gegenteilige Stimmen und zwar aus unterschiedlichen politischen Lagern. In einer Stellungnahme sagte der Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DstGB):

„Die von der FDP angekündigten Milliarden einsparungen sind „mit nichts hinterlegt“, viele Aufgaben der BA können von den Kommunen überhaupt nicht ersetzt bzw. übernommen werden. Die Langzeitarbeitslosen dürften zudem nicht vollständig in die Verantwortung der Kommunen übergehen“ (NZ Netzzeitung GmbH 2005).

Die Führung der BA bereitete sich auch auf den Fall vor, dass der Gesetzgeber sich für den Schritt einer Auflösung entschieden hätte. Der Gesetzgeber hat sich aber anders entschieden und die unter der Bezeichnung „Hartz-Gesetze“ bekannt gewordenen Reformen für den Umbau des Arbeitsmarktes beschlossen. Zu diesem Zeitpunkt erarbeitete die BA parallel zum Gesetzgebungsverfahren bereits konkrete Umsetzungspläne. Dieser Prozess soll im nun folgenden Teil näher dargestellt werden.

3 **Von der Behörde zum modernen Dienstleister – Der Umbau zum Kundenzentrum und die Einführung eines neuen Steuerungsmodells**

Die von der Bundesregierung eingesetzte „Hartz-Kommission“ betonte in ihrem Abschlussbericht vor allem den „doppelten Kundenauftrag“ der BA an Arbeitsuchende und Arbeitgeber. Eckpunkte der Umsetzung waren für die Kommission schnelle und kompetente Beratung, Ausarbeitung und Einhaltung verschiedener Qualitäts- und Servicestandards, die Nutzung von Callcentern sowie Außendienste für Stellenakquise und die Großkundenbetreuung.

Bei der Reform der BA ging es daher um nichts weniger als aus einer Verwaltungsbehörde einen modernen Dienstleister zu machen. Um die Idee der „Aktivierung“ umsetzen und Arbeitslose zu mehr eigenverantwortlichem Handeln befähigen zu können, mussten auch intern neue Spielräume für diese Art des Handelns geschaffen werden. Zugleich sollte die BA besser zu führen und zu steuern sein, um das Ziel eines wirksamen und wirtschaftlichen Arbeitens zu erreichen. Auch weil es für eine solche Gratwanderung keine Vorbilder gab, erforderte dies von den Verantwortlichen Tatkraft und Mut. Dieser Prozess stellte alle, die in der BA arbeiteten, vor große Herausforderungen.

Dabei bestand die größte Herausforderung sicher darin, den Verwaltungsapparat mit seinen 90000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Grund auf zu sanieren, ohne dabei den laufenden Betrieb zu gefährden. Denn natürlich musste während des Umbaus weiter gearbeitet werden: Arbeitslosengeld war pünktlich zu zahlen, Menschen mussten in Arbeit gebracht sowie Maßnahmen geplant und umgesetzt werden. Auch sollten die Kunden möglichst wenig von den Bauarbeiten mitbekommen, sollten deswegen nicht umgeleitet oder behindert werden. Erst das Ergebnis sollte zu sehen sein. Anfänglich waren damit 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in 25 Einzelprojekten beschäftigt, die wiederum viele weitere Kolleginnen und Kollegen in ihren Dienststellen an der Projektarbeit beteiligten.

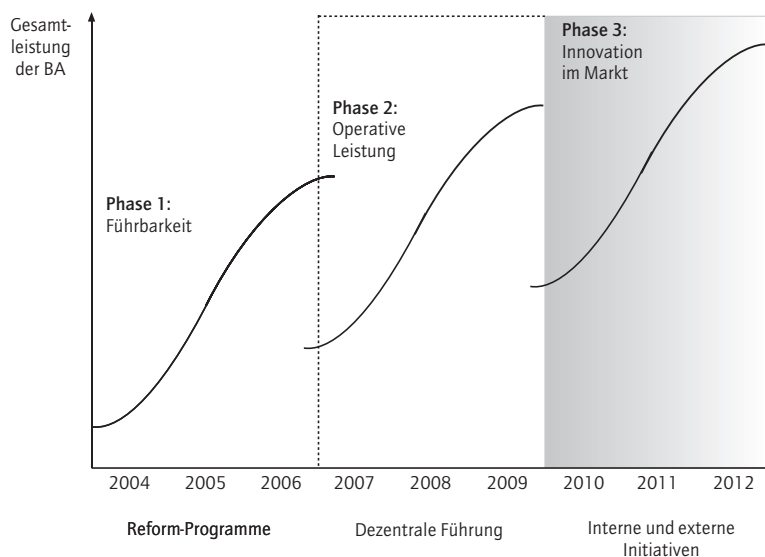
Aber nicht nur der Umbau mutete den Beschäftigten einiges zu. Auch der „Paradigmenwechsel“ von der verrichtungsorientierten Behörde zum zielorientierten Dienstleistungsunternehmen stellte hohe Anforderungen. Es war deshalb sinnvoll, die Reform behutsam und Schritt für Schritt umzusetzen. Gleichwohl sollte dies so schnell wie möglich erreicht und der organisatorische Umbau der BA innerhalb von fünf Jahren weitgehend abgeschlossen sein.

Die Reform beziehungsweise das Projekt Umbau sollte in drei Phasen stattfinden: Die erste Phase der Reform, die die grundlegenden organisatorischen Veränderungen brachte, galt der Einführung eines neuen Führungs- und Steuerungssystems („Führbarkeit“). Damit sollte das Handeln aller Führungskräfte und Mitarbeiter der Organisation klar an Zielen ausgerichtet werden.

Begleitet wurde dies von größtmöglicher Transparenz über die Ergebnisse und der Schaffung weitgehend dezentraler Handlungsspielräume. Es wurden völlig neue Strukturen und Prozesse eingerichtet: So wurden bereits Ende 2003 die ersten „Kundenzentren“ erprobt und die „Servicecenter“ 2004 bundesweit eingeführt. Wie geplant wurde die erste Umbauphase 2006 abgeschlossen: Das „neue Gebäude“ konnte schon bewohnt werden, auch wenn noch einige Baustellen offen geblieben waren. Diese ebenfalls zu schließen war dann Aufgabe der zweiten Reformphase „Operative Leistung“. Hier ging es darum, den Schwung und die Freiräume kreativ zu nutzen. Vor allem mussten hier noch Defizite in der Qualität von Vermittlung und Beratung

Abbildung

Die Phasen der Reform im Überblick



abgebaut werden. Damit die Reform auch wirklich bei den Kunden ankommen kann, musste sie in den Köpfen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter noch besser verankert werden. Seit Ende des Jahres 2009 wird nun an der Weiterentwicklung dieser Strategie gearbeitet. In der dritten Phase der Reform („Innovation am Markt“) werden Ideen entwickelt, die die Position der BA als modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt festigen und weiter ausbauen sollen.

3.1 Die flächendeckende Einführung von Kundenzentren (KuZ) – Mehr Kundenfreundlichkeit und Konzentration auf Kernaufgaben

Aufgebaut wurde das neue Geschäftsmodell in zwei Stufen. In einem ersten Schritt wurde mit dem „Kundenzentrum der Zukunft“ der aufbau- und ablauforganisatorische Rahmen für die Struktur der Agenturen für Arbeit vorgegeben. Im neuen Zentrum begegnet die Arbeitsagentur dem Kunden schon beim ersten Kontakt ganz anders als das alte Arbeitsamt, nämlich mit einem Empfangsbereich. Sobald dieser Umbau abgeschlossen war, wurden in einem zweiten Schritt Handlungsprogramme als Mindeststandards eingeführt, die die Vermittlungsprozesse neu strukturierten.

Das „KuZ“ als neues Geschäftsmodell der BA bestimmt in erster Linie die neuen Prozesse in der Arbeitsvermittlung. Die Absicht war von vornherein, durch verbesserte operative Abläufe eine Leistungssteigerung in den Kerngeschäften Beratung und Vermittlung, Unterstützung bei der Integration (Gewährung von Eingliederungshilfen), Unterstützung bei der Stellenbesetzung sowie bei der Auszahlung des Arbeitslosengeldes zu erreichen.

Für den bewerberorientiert arbeitenden Bereich wurden durch die gezielte Vorschaltung von Einheiten zur Annahme und Vorklärung von Kundenanliegen in den Agenturen für Arbeit sog. Eingangszonen eingerichtet. Die telefonisch eingehenden Kundenanliegen werden weitestgehend über neu einzurichtende Service Center abgewickelt. Diese beiden neuen Einrichtungen stellen dabei eine Art „Filter“ dar, der zahlreiche Kundenanliegen ohne tieferen Beratungsbedarf abarbeitet und somit Freiräume für Beratung und Vermittlung schafft.

Eine wesentliche Neuerung war, dass alle Beratungsgespräche nur noch auf Termin erfolgen und somit frei von äußeren Störungen und Einflüssen stattfinden. Ergänzend wurden Hilfsmittel wie zum Beispiel ein Arbeitspaket (Fragebogen zur Vorbereitung auf das Erstgespräch beim Arbeitsvermittler) eingeführt. Um dem Ziel der Konzentration des Arbeitsvermittlers auf sein Kerngeschäft, nämlich das Beratungs-/Vermittlungsgespräch ohne Störungen zu führen, gerecht zu werden, wurden an dieser Stelle gezielt alle „Störfaktoren“ wie eingehende Telefonate und vermittlungsfremde Auskünfte beseitigt. Der Kunde soll im Gespräch mit Arbeitsvermittler bzw. dem Berater spüren, dass sich während seines Beratungstermins nur um sein Anliegen gekümmert wird. Die Arbeitsvermittler sollen gerade im Kundengespräch alle notwendigen Informationen erhalten die für eine passgenaue Vermittlung bzw. für eine notwendige Fortbildung erforderlich sind.

Ebenso wurde im Bereich der Gewährung von Arbeitslosengeld eine terminierte Antragsbearbeitung eingeführt. Anträge auf Arbeitslosengeld können jetzt zeitnah und abschließend im Beisein des Kunden bearbeitet, Rückfragen sofort geklärt werden. Die Termine hierfür werden in der Eingangszone oder im Service Center vergeben.

Diese neuen Geschäftsprozesse haben wesentlich dazu beigetragen, mehr Zeit für das Kerngeschäft zu schaffen. Dem arbeitslosen Kunden sind seitdem die Bescheide über Höhe und Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld besser verständlich und offene Fragen können direkt zwischen Kunden und Sachbearbeitern geklärt werden. Beschwerden und Nachfragen zum Leistungsbescheid gingen seither deutlich zurück.

Am Beispiel der Einführung der Service Center ab dem 2. Halbjahr 2004 wird deutlich, dass die Reform den Mitarbeiter/-innen und Führungskräften in den Agenturen für Arbeit ein hohes Maß an Flexibilität abverlangte. Viele der ca. 3500 „neuen“ Mitarbeiter/-innen in den Service Centern waren an „klassische Büroarbeit“ gewohnt und mussten nun von heute auf morgen als Telefonserviceberater in Großraumbüros arbeiten. Die vorgegebene, zeitlich enge Taktung unter stringenter Steuerung verlangte eine zielorientierte und freundliche Gesprächsführung um die Kundenanfragen zufriedenstellend zu bearbeiten.

Dies war anfangs nicht einfach. Viele der 52 Service Center erreichten nach ihrem Start, die geforderte telefonische Erreichbarkeit von mind. 80 Prozent aller eingehenden Anrufe nicht.

Erst eine Steigerung der Leistungsfähigkeit, unter anderem durch Training in professioneller Gesprächsführung, Standardisierung von Prozessen und Motivation der Mitarbeiter durch die Führungskräfte konnte das Blatt wenden.

Die Service Center gelten inzwischen als ein unverzichtbares Element im neuen Geschäftssystem KuZ und als ein Erfolgsfaktor der Reform. Die Agenturen für Arbeit können zwischenzeitlich bereits seit mehreren Jahren in über 80 Prozent aller Fälle beim ersten Anruf erreicht werden.

In immerhin 85 Prozent aller telefonischen Kundenanfragen lässt sich gleich am Telefon eine erschöpfende Auskunft erteilen. Gerade die telefonische Erreichbarkeit der Agenturen für Arbeit war vor der Reform immer wieder Anlass für Kritik an der BA in der Öffentlichkeit. Im Jahr 2002 konnten nur weniger als 30 Prozent aller hochgerechnet 67 Millionen Anrufversuche angenommen werden. Beschäftigte im Kerngeschäft der Arbeitsvermittlung erlebten und empfanden das Telefon als einen wesentlichen Störfaktor bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

Natürlich werden in diesem Rahmen auch die Arbeitgeber besser bedient als vorher: Wer telefonisch einen Arbeitsplatz anbietet, bekommt innerhalb von 48 Stunden eine Auftragsbestätigung und in 70 Prozent der Fälle schon beim ersten Kontakt bereits erste Vermittlungsvorschläge.

3.2 Einführung von Handlungsprogrammen – Standardisierung statt Beliebigkeit

Eine weitere Neuerung betrifft die Arbeitsweise der Vermittlungsfachkräfte in der bewerberorientierten Arbeitsvermittlung. Das Kundenzentrum hatte die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Vermittlungsprozesse systematisiert werden konnten. Mit der Einführung einer Segmentierung von Kundengruppen kamen sukzessive bestimmte Gruppen von Instrumentarien (Handlungsprogramme) und Einzelinstrumenten (Produkte) in Verbindung mit einer verbindlichen schriftlichen Vereinbarung zwischen Kunde und Arbeitsvermittler (Eingliederungsvereinbarung = Zielvereinbarung mit dem Arbeitsuchenden) zum Einsatz.

Damit wurde auch die frühere uneinheitliche Praxis in den Arbeitsagenturen beendet, da das neue Instrumentarium als verbindlicher Standard eingeführt wurde.

Auch für Arbeitgeber wurden Standards in Form von Handlungsprogrammen entwickelt, die in vier sogenannte Matchingstrategien abgebildet werden, deren Ausgestaltung von verschiedenen Parametern des Stellenangebotes abhängt. Spezialisierte arbeitgeberorientierte Vermittler setzen im Kontakt mit den Arbeitgebern diese Strategien anliegens- und ergebnisorientiert ein.

3.3 Die neuen Regionaldirektionen – Von herkömmlicher Fachaufsicht zur modernen Führung

Die Regionaldirektionen gingen aus der Restrukturierung der früheren Landesarbeitsämter hervor. Deren Neuausrichtung wurde in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 vorangetrieben. Insgesamt erfolgte eine deutliche personelle Verkleinerung der Regionaldirektionen. Die Arbeitsweise unterscheidet sich seither erheblich von der bisher praktizierten, bürokratisch geprägten Ausübung von Fachaufsicht über die nachgeordneten Arbeitsämter der früheren Landesarbeitsämter.

Die neue Funktion der Regionaldirektionen liegt in der Führung und Steuerung der Arbeitsagenturen. Die Regionaldirektionen sind dabei eigenverantwortliche Einheiten mit eigener Erfolgsverantwortung. Sie nehmen seither auch in steigendem Maße Beratungs- und Dienstleistungsfunktionen für die Agenturen für Arbeit wahr.

3.4 Neue Führung und Personalentwicklung in den Agenturen für Arbeit

Ab dem Jahr 2004 wurden auf allen Ebenen der BA Personalumsetzungen oder Personalneubesetzungen durchgeführt. Die „neue“ Personalauswahl wurde dabei nach neuen Kriterien durchgeführt. Dem Verfahren mussten sich auch die bisherigen Führungskräfte in der Zentrale, den Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit unterziehen. Da nicht alle bisherigen Führungskräfte die neuen Kriterien erfüllten und die Auswahlverfahren bestanden, konnten zum Beispiel ehemalige Teamleiter/-innen in Geschäftsführerpositionen aufsteigen.

Das Personalmanagement der BA stand also vor keiner leichten Aufgabe. Die BA agiert zwar wie ein Dienstleistungsunternehmen und braucht daher auch entsprechend orientierte Mitarbeiter. Andererseits ist die Personalpolitik der BA innerhalb des öffentlichen Dienstes zu gestalten. Im Zuge des Umbaus der BA ging es also darum, unter diesen Vorgaben ein Personalentwicklungskonzept zu erstellen, das die „idealen“ Eigenschaften der Mitarbeiter gleichwohl fördert.

Weil die BA nicht nur auf Führung, sondern auch auf Zusammenarbeit baut, gibt es ergänzend zum Leistungs- und Entwicklungsdialog das „Führungskräfte-Feedback“. Dabei können die Beschäftigten ihren Führungskräften mitteilen, wie sie sie wahrnehmen. Der Vergleich zwischen Selbst- und Fremdeinschätzung bietet der Führungskraft Gelegenheit zur Reflexion, auch durch beratende Unterstützung und den Einsatz von Instrumenten zur Personalentwicklung.

Ein wesentlicher Bestandteil des neuen Personalentwicklungskonzepts ist die Honorierung individueller Leistung. Dabei geht es zunächst um attraktive, horizontale wie vertikale berufliche Entwicklungsmöglichkeiten. Leistung soll sich nicht nur finanziell lohnen. Hierfür wurde mit dem Umbau der BA auch das Entlohnungssystem so gestaltet, dass es primär auf die Leistung bezogen ist und einen beruflichen Aufstieg erleichtert. Hierzu wurde ein eigener Tarifvertrag in der BA geschlossen, der mittlerweile einen „Benchmark“ im öffentlichen Tarfrecht darstellt.

3.5 Reform des Controlling – Wirkung und Wirtschaftlichkeit messen und Transparenz schaffen

Eine wichtige Reformgröße war der Aufbau und der Verbesserung des Controllings in der „neuen BA“ zu. Dem Controlling kam damit ein besonderes Gewicht im gesamten beschriebenen Reformprozess zu. Eingeführt wurde das Konzept der neuen Steuerungslogik. Controlling und Steuerung erhielten gegenüber dem früheren Zustand einen höheren Stellenwert.

Durch konsequente Zielvereinbarungsprozesse über alle Ebenen wurden die Voraussetzungen geschaffen um die „Ursache-Wirkungsbeziehungen“ abzubilden. Schon damals war es das Ziel durch die Verbindung von operativem und strategischem Controlling die Grundlage für ein modernes Führungskonzept zu schaffen.

Ab dem Jahr 2006 wurde das Zielsystem weiterentwickelt und, soweit erforderlich, auch weiter angepasst. Seither werden die strategischen Geschäftsfelder nach Beitrags- (SGB III) und Auftragsfinanzierung (SGB II) unterschieden. Im Bereich des SGB III (Arbeitslosenversicherung) bilden die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und die nachhaltige Verkürzung der Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit die obersten Ziele. Um das Ziel der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt im Auge zu behalten, wird der Verbleib im Arbeitsmarkt über neue Zielindikatoren

gemessen. Die Dienstleistung für Arbeitgeber wird über die Anzahl erfolgreich besetzter Stellen dargestellt.

Doch leichter gesagt als getan: Um Wirkung und Wirtschaftlichkeit messen zu können, mussten erst Kennzahlen und Indikatoren entwickelt werden. Dies war anspruchsvoll. Denn die Indikatoren sollten das tatsächliche Handeln der BA widerspiegeln. Um Lücken zu schließen und insbesondere die Wirtschaftlichkeit besser messen zu können, muss das Steuerungssystem aber noch weiter verbessert werden. Die Übernahme von Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit aus der Kosten-/Leistungsrechnung im Jahr 2008 markiert hier einen ersten Schritt.

Das Thema der Steuerung über Ziele wird die BA voraussichtlich auch weiterhin sehr stark beschäftigen, insgesamt ist der BA aber seit 2003 eine rasche Umstellung auf die zielorientierte Führung und Steuerung sowie auf Effektivität und Effizienz gelungen. Die wesentlichen Inhalte wurden in der Organisation verankert, die grundlegenden Führungs- und Steuerungsprozesse sind stabil, die Datengrundlagen und Werkzeuge haben einen guten Reifegrad erreicht. Trotzdem ist die Transformation natürlich noch keineswegs abgeschlossen. So zeigt sich, dass einige Schwachstellen des vorherigen Steuerungssystems noch nicht ganz überwunden werden konnten. Beispielsweise ließ sich die Überwälzung von Abwägungsentscheidungen auf die Mitarbeiter vor Ort zwar einschränken, aber nicht gänzlich vermeiden.

Zudem stehen auch beim Führungs- und Steuerungssystem zahlreiche Fortentwicklungen und Feinjustierungen an. So sind Wirkungs- und Haushaltssteuerung stärker zu verzahnen, ist die Datenbasis weiter zu optimieren, sind Leistung sowie institutionelle und persönliche Anreize besser zu verknüpfen. Zudem muss die neue Transparenz geübt werden, um Prozess- und Führungsqualitäten weiter zu verbessern sowie den Verbesserungsprozess generell in Gang zu halten.

Wichtig bleibt, die dezentralen Freiräume zu schützen und sie nicht mit operativen Detailanweisungen zu beschneiden, auch wenn „Hineinregieren“ manchmal opportun erscheint. Schließlich sollten die Führungskräfte bei unterjährigen Zielabweichungen nicht nur Druck ausüben, sondern vor allem bei der Entwicklung von Gegenstrategien behilflich sein.

3.6 Dezentralisierung von Verantwortung

Nur in dezentraler Verantwortung lässt sich ein solches modernes Organisationsmodell erfolgreich umsetzen. Vorbedingung für die Führung und Steuerung nach Zielen ist nämlich, dass die Verantwortung für das Erreichen der Ziele vor Ort liegt. Deshalb wurde die BA zunächst auf allen Ebenen reorganisiert. Für jede Ebene wurden klare Führungsaufträge definiert. Danach sind die lokalen Agenturen für Arbeit operativ umfassend verantwortlich. Zentrale und regionale Ebene beschränken sich auf Steuerung, Produktentwicklung und den Unterstützungsservice.

Die wesentlichen Transmissionsriemen für die zielorientierte Führung und Steuerung sind die Prozesse „Planung/Zielvereinbarung“ und „Zielnachhaltung“. Sie wurden 2004 eingeführt und seitdem ständig konkretisiert und verbessert. Die Planung wird im „Gegenstromverfahren“ und – im Bereich der Arbeitslosenversicherung – in Abstimmung mit dem Verwaltungsrat festgelegt. Der Zielerreichungsgrad wird in regelmäßigen „Zielnachhaltedialogen“ und zusätzlich in größeren Abständen in „Leistungszirkeln“ festgestellt. Unterstützt werden diese Prozesse durch eine neu geschaffene Controlling-Organisation.

Die Verbindung zur individuellen Beurteilung von Führungskräften und Mitarbeitern schafft der neue Leistungs- und Entwicklungsdialog. Es werden Leistung und Kompetenzen beurteilt und differenzierte Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt. Auch hier wird noch an Friktionen gearbeitet, da es noch nicht vollständig gelingt, Verantwortung und Kompetenzen in Übereinstimmung zu bringen.

4 **Die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) – Eine andauernde Herausforderung**

Während der Umbau der BA zu einem modernen Dienstleister voranschritt, wurden 2005 mit dem IV. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zusammengelegt und damit die bislang größte arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reform in der Bundesrepublik Deutschland auf den Weg gebracht. Für die BA als einem der Träger der Grundsicherung bedeutete dies neben dem Umbau der Strukturen in der Arbeitslosenversicherung eine grundlegende Reform im System der Grundsicherung zeitgleich zu bewältigen.

Bereits kurz nach der Einführung des SGB II wurden die Unzulänglichkeiten einer an sich gut gedachten Reform in der praktischen Umsetzung offenkundig. Abgesehen von unklaren Zuständigkeiten und Schnittstellen bereits beim Aufbau der aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommunen und der Agenturen für Arbeit zusammengesetzten Arbeitsgemeinschaften und der Möglichkeit für eine bestimmte Anzahl von Kommunen die Grundsicherung in Eigenregie durchzuführen, wurde alsbald durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 die gerade in Schwung gekommene Handlungsfähigkeit der Grundsicherung wieder in Frage gestellt. Ein zum damaligen Zeitpunkt nicht absehbarer langer Zeitraum von nahezu zweieinhalb Jahren sollte vergehen, bis eine endgültige Entscheidung in der Politik über die weitere Zukunft der Grundsicherungsstellen getroffen wurde.

Mit der Neuregelung des SGB II wurden die Arbeitsgemeinschaften ab Jahresbeginn 2011 in gemeinsame Einrichtungen überführt. Auch die Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen der Grundsicherung folgt künftig dem vorhergehend beschriebenen Konzept. Denn das moderne Prinzip der Steuerung über Zielvereinbarungen ist jetzt explizit im Gesetz festgeschrieben. Dabei ist eine doppelte Aufgabe zu erfüllen:

Zum einen sollen möglichst große Handlungsspielräume vor Ort eröffnet werden, damit die dezentrale Handlungskompetenz der Grundsicherungsstellen genutzt und eine Strategie entwickelt werden kann, die an die regionalen Bedingungen angepasst ist. Zum anderen ist eine einheitlich hohe Dienstleistungsqualität im gesamten Bundesgebiet zu garantieren. Es darf ja nicht vom Wohnort abhängen, welche Qualität die Dienstleistung hat, die ein Hilfebedürftiger erhält. Anders als die kommunalen Träger ist eine bundesweit tätige Behörde wie die BA prinzipiell dazu besser in der Lage, solch einheitliche Standards zu gewährleisten. Die Steuerung der neuen Einheiten der Grundsicherung bewegt sich somit im Spannungsfeld zwischen diesen beiden Zielen.

5 Die künftige Ausrichtung der BA

Die BA ist auf dem Weg zum modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt bereits ein gutes Stück vorangekommen. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung konnte von Beginn des letzten Jahrzehnts an von damals 6,5 Prozent auf heute drei Prozent gesenkt werden. Dabei ist ihr Handeln in erster Linie darauf gerichtet, die Eigenverantwortung der Akteure am Arbeitsmarkt zu stärken. Die künftige Ausrichtung der BA ist daher durch zwei Leitlinien geprägt: Erstens wird die BA den Anteil des reparativen zugunsten des präventiven Handelns reduzieren, damit Arbeitslosigkeit möglichst erst gar nicht entsteht. Damit verbunden ist zweitens, dass die BA auch in Zukunft erste Anlaufstelle bei Arbeitslosigkeit sein will. Darüber hinaus wird sie sich auch – ihren Kompetenzen entsprechend – zum ersten Ansprechpartner bei der Bewältigung von Übergangs-, Anpassungs- und Ausgleichsproblemen am Arbeitsmarkt weiterentwickeln. Wie sich in den Jahren 2009 und 2010 gezeigt, braucht es hierzu eine voll leistungsfähige BA.

Literaturverzeichnis

- FDP (2004). Pressemitteilung der FDP vom 01. Januar.
- NZ Netzzeitung GmbH (2005): Kommunen lehnen Auflösung der BA ab. *NZ Netzzeitung GmbH* vom 26. Juli.
- Schütz, Holger (2008): *Reform der Arbeitsvermittlung*. Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit. Budrich UniPress, Opladen.
- Weise, Frank J., Alt, Heinrich, Becker, Raimund (2009): *Gut gerüstet, Fundamente und Perspektiven einer modernen Arbeitsmarktpolitik*. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Welt Online (2002): Verfehlte Arbeitsmarktpolitik. *Welt Online* vom 14. Februar.