

Daniel Bieber, Volker Hielscher, Peter Ochs, Christine Schwarz, Simon Vaut

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der
Hartz-Kommission

Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit
Zusammenfassung der Ergebnisse

Saarbrücken, Februar 2006

Inhalt:

Anlage der Untersuchung.....	3
Die neue Organisation der BA und der Veränderungsprozess	3
Das neue Steuerungssystem der BA.....	4
Das „Kundenzentrum der Zukunft“ in den Agenturen	6
Personalpolitik und Beschäftigte im Reformprozess	9
Die IT-Infrastruktur der BA.....	10
Gesamtwürdigung des Reformprozesses.....	11

Im Kontext der Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Sie muss nicht nur die Vielzahl der neu geschaffenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente in die Praxis umsetzen, sondern sie muss dies – angesichts verknappter finanzieller Ressourcen – auch effizienter tun als in der Vergangenheit. Vor diesem Hintergrund sind, ausgehend vom Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ im August 2002, sämtliche Strukturen und Prozesse der BA auf den Prüfstand gestellt und weit gehend umgebaut worden. Dieser Reorganisationsprozess ist noch immer in vollem Gange. Er ist Gegenstand dieses seit November 2004 laufenden Evaluationsvorhabens, dessen erste Ergebnisse (Stand Juni 2005) nachfolgend in zusammengefasster Form präsentiert werden.

Anlage der Untersuchung

Die Evaluation beschreibt die Weiterentwicklung der neuen Strukturen und Prozesse in der Organisation BA im Vergleich zu den vorangegangenen Organisationsmodellen. Als qualitativer Referenzrahmen für die Bewertung der Befunde ist ein mehrdimensionales Konzept des „Modernen Dienstleisters“ entwickelt worden. Anhand dieses Rahmens werden die strategischen Prämissen und die praktische Umsetzung des organisatorischen Umbaus der Bundesagentur einer – vorläufigen – resümierenden Betrachtung unterzogen.

Zu berücksichtigen ist, dass während der Erhebungen nur wenige Modellagenturen zur Verfügung standen, die über Praxiserfahrungen mit dem neuen Organisationsmodell verfügten. Die empirische Basis des Evaluationsberichtes umfasst nahezu 200 Interviews mit Beschäftigten und Führungskräften in der BA sowie mit einer Reihe von Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Politik und Unternehmensberatungen. Die Interviews innerhalb der BA wurden mit Akteuren in der Zentrale, in zwei Regionaldirektionen und sechs Arbeitsagenturen durchgeführt. Dabei wurden Beschäftigte aus allen wichtigen Funktionsbereichen und aus allen Hierarchieebenen einbezogen.

Die neue Organisation der BA und der Veränderungsprozess

Die Bundesagentur für Arbeit steht im Jahr 2005 inmitten der Implementation des umfassendsten organisatorischen Umbaus ihrer Geschichte. Nach der Konzeptionsphase im Jahr 2003 und der Erprobung in 2004 soll die Umsetzung der Reform im Jahr 2005 weitgehend abgeschlossen sein. Dieser ambitionierte Zeitplan ist vor dem Hintergrund der besonderen Rahmenbedingungen zu würdigen, unter denen die Reform stattfindet. Die schiere Größe der Organisation mit mehr als 90.000 Beschäftigten, einer Flächenorganisation mit den Standorten von 178 Agenturen und rund 650 Geschäftsstellen und mit einem Haushaltsvolumen von rund 58 Milliarden Euro, ist eine besondere

Herausforderung. Überlagert wurde der organisatorische Umbau zudem durch die Umsetzung des SGB II zum 1.1.2005, die enorme Kapazitäten sowohl in der Zentrale wie auch in den Agenturen gebunden hat. Die Reform setzt auf verschiedenen Organisationsebenen, in unterschiedlichen Feldern und an unterschiedlichen historischen Organisationsständen in den Agenturen an. Sie gestaltet sich dem entsprechend komplex und ist von Ungleichzeitigkeiten, Inkonsistenzen und Risiken geprägt.

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

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

Das neue Steuerungssystem der BA

Die einzelnen Organisationseinheiten und die Prozesse in der BA sind einer neuen Steuerungslogik unterworfen worden, die den Anspruch vertritt, den Mitteleinsatz systematisch und strategisch nach dem Grundsatz von Wirkung und Wirtschaftlichkeit auszurichten. Die BA hat zu diesem Zweck in Abkehr von der traditionellen, haushaltsgetriebenen Steuerung ein Steuerungs- und Führungssystem aufgebaut, das sowohl den Anforderungen der ausgedehnten Flächenorganisation als auch der differenzierten Aufgabenstellung Rechnung zu tragen sucht.

Die Steuerung selbst ist von einer betriebswirtschaftlich geprägten Versicherungslogik bestimmt, die durch eine Verbesserung der Effizienz und der Wirksamkeit der Bundesagentur eine Minimierung der „Schadensfälle“ für die Versichertengemeinschaft zu

erreichen sucht. Diese Akzentuierung findet sich bereits in den Vorschlägen der „Hartz-Kommission“ angelegt.¹

Die Organisationsreform der BA wendet sich vordergründig als Dienstleistungs-Reform an beide Marktseiten, an Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen. Doch vor dem Hintergrund der Krise der öffentlichen Finanzen, dem politischen Legitimationsdruck durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und angesichts einer Arbeitsmarktpolitik, die primär auf eine „Aktivierung“ der Arbeitslosen und eine Beitragssenkung zur Nachfragestimulierung setzt, sind die wesentlichen Parameter der BA-Reform auf eine *betriebswirtschaftliche* Wirkungsreform ausgelegt: Das haushaltspolitische und einer Versicherungslogik entsprechende Ziel, weniger finanzielle Ressourcen zu verbrauchen, soll durch das Wirkungsziel, die Zahl der Arbeitslosen zu verringern, erreicht werden. Die BA steht vor der Herausforderung, haushaltspolitische Zwänge mit der Wirkungsperspektive zu verknüpfen.

Es geht also darum, aus den vorhandenen, limitierten Ressourcen die größte Wirkung am Arbeitsmarkt zu erzielen: Die maximale Entlastung für die BA und mittelbar für die Beitragszahler erfordert möglichst viele Integrationen unter geringstem Mitteleinsatz. Damit verfolgt die BA eine Kosten-Nutzen-Logik, der eine inhärente Rationalität nicht abzusprechen ist. Sie schlägt sich unter anderem in der Sparpolitik der Bundesagentur im Jahre 2003 (beitragsfreier bzw. beitragsarmer Haushalt als Ziel), in der Vermarktlichung der Lieferantenbeziehungen (durch den zentralen Einkauf) oder in der Vermarktlichung der Kundenbeziehung (mit dem rentabilitätsorientierten Produkteinsatzregime der Handlungsprogramme; siehe unten) nieder. Die stark betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Wirkungsreform wird durch den Aussteuerungsbetrag noch verschärft, welcher für die Bundesagentur ein neues (und großes!) Haushaltsrisiko darstellt, das durch die BA nur in sehr geringem Maße steuerbar ist.

Das neue Steuerungssystem der BA ist als Zielsteuerung aufgebaut, das heißt, dass jeweils zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen den Regionaldirektionen und den Agenturen einmal jährlich Vereinbarungen über die zu erreichenden Ziele abgeschlossen werden. Diese Ziele sind als Wirkungsziele (Zahl der geförderten und ungeförderten Integrationen), als Prozessvorgaben und Qualitätsstandards formuliert. Mit Hilfe eines aufwändigen Controllingapparates wird der Grad der Zielerreichung permanent kontrolliert und in monatlichen Abständen nachgehalten.

¹ „Die [BA-neu] organisiert eine effiziente Arbeitslosenversicherung, die sich an den Interessen der Versichertengemeinschaft orientiert. Dafür werden die bestehenden gesetzlichen Regelungen verschlankt und Verwaltungsprozesse vereinfacht. Ziele wirksamer Beratung, Vermittlung und Integrationsleistungen sind die Reduzierung der „Schadensfälle“ und der Dauer der Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen.“ (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002, S. 57). Demgegenüber gab es auch innerhalb der Kommission Stimmen, die nachdrücklich vor einer Dominanz der ökonomischen Versicherungslogik warnten.

Das „Kundenzentrum der Zukunft“ in den Agenturen

Das „Kundenzentrum der Zukunft“ (KuZ) ist das neue Geschäftssystem in den Agenturen und gilt als das Herzstück der BA-Reform. Es wurde, ausgehend von den Vorschlägen der „Hartz-Kommission“ von einer Projektgruppe in Nürnberg entwickelt, in einer Agentur zunächst erprobt, sodann in neun weiteren Agenturen getestet. Dabei wurden weitere Anpassungen vorgenommen. Mit Beschluss des Verwaltungsrates der BA vom 14.7.2004 wurde seine Flächeneinführung beschlossen, die in Wellen verläuft und nach derzeitigem Stand Ende 2005 abgeschlossen sein wird.

Mit dem Kundenzentrum wurde eine funktional gegliederte Organisationsstruktur an der Schnittstelle zum Kunden geschaffen, die erstmalig den gesamten Prozess nach Effizienz-, Führungs- und Steuerungsgesichtspunkten in einer einheitlichen Logik durchstrukturiert. Die Kunden erreichen die BA telefonisch über das Service Center und gelangen in den Agenturen zunächst an den Empfang und in die Eingangszone. An allen drei Punkten werden Standardanliegen bearbeitet, Kundentermine bei den Fachkräften vergeben und gegebenenfalls komplexere Kundenanliegen an die Leistungs- oder Vermittlungsabteilungen weitergeleitet. Ziel ist eine bessere Dienstleistung für den Kunden in den Bereichen Vermittlung/Beratung und Leistung sowie eine Effizienzsteigerung in der Dienstleistungsproduktion, in dem eine Kundensteuerung nach klar definierten Kriterien eingeführt, die Abläufe systematisiert sowie eine Trennung von Standard- und spezialisierten Fachkrafttätigkeiten vorgenommen wird.

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

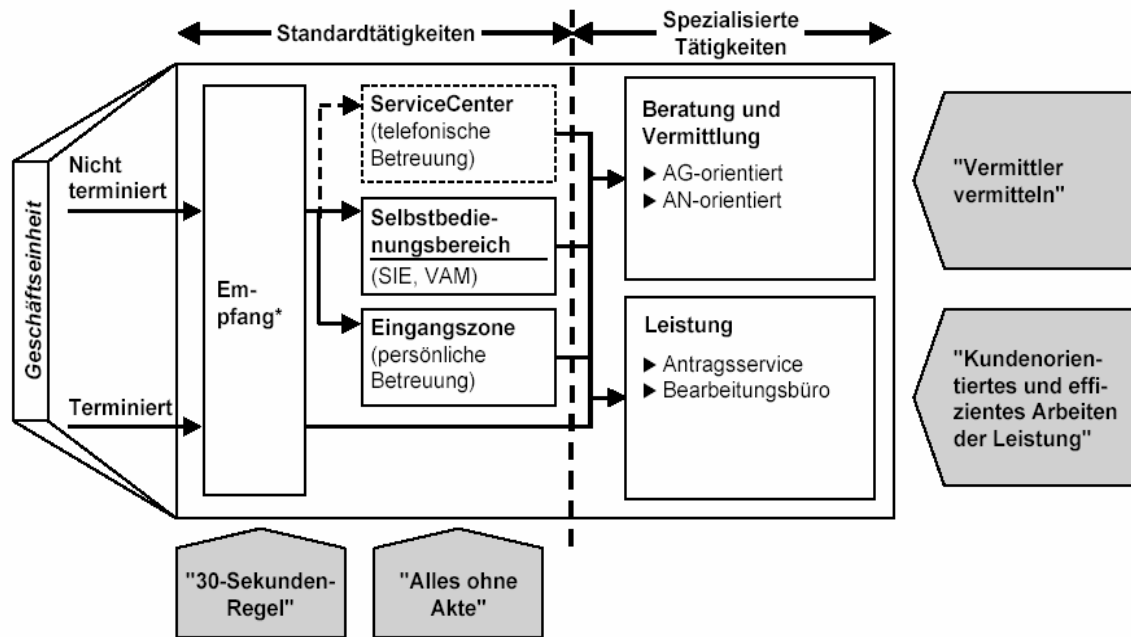


Abb.: Aufbau des Kundenzentrums²

Die Dienstleistungen für Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite sind in so genannten „Handlungsprogrammen“ systematisiert und standardisiert worden. Außerdem wird der Ressourceneinsatz zwischen den Marktseiten neu gewichtet: So sollen nun mindestens 20 Prozent der Vermittlerkapazitäten für die Bearbeitung der Arbeitgeberanliegen eingesetzt werden. Die Handlungsprogrammlogik sieht auf *Arbeitgeberseite* eine Fokussierung auf die „potenzialreichen Arbeitgeberkunden“ vor. Als potenzialreich gelten Arbeitgeber mit einem hohen Personalumsatz. Die übrigen Arbeitgeber werden als „Standardkunden“ mit insgesamt weniger Ressourceneinsatz und Intensität im Stellenbesetzungsprozess bedient und erfahren darüber hinaus weniger oder keine Initiativkontakte.

Das von Seiten der Reformberater herangezogene Argument zur Fokussierung auf personalumsatzstarke Unternehmen (nach der Logik: „20% der Arbeitgeber decken 80% der Neueinstellungen ab“) hat seine Rationalität im Zusammenhang einer angestrebten Erhöhung des Einschaltungsgrades der BA in die Marktprozesse. Dort, wo viel Personal bewegt wird, kann die BA eher ihre Bewerber ins Spiel bringen. Hier geraten allerdings zwei Dienstleistungsperspektiven miteinander in Konflikt. Die Unternehmen erwarten (so die Logik des Handlungsprogramms der arbeitgeberorientierten Vermittlung) eine „Bestenvermittlung“, womit sich der Kreis der in Frage kommenden Bewerber tendenziell auf die „Marktkunden“ einschränkt und in der Such- und Auswahlpraxis der Arbeitgeber-Vermittler auch faktisch so wahrgenommen wird. Im Sinne ihrer Ausgleichsfunktion am Arbeitsmarkt wäre es

² Einführung in die Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden der Umstellung, Bd. 2, Kundenzentrum – Detaillierung des Konzepts, vorl. Version, 21.6.2005, S. 18.

andererseits geboten, dass die BA gerade jene Bewerber schwerpunktmäßig anbietet, denen auf Grund (in der Person liegender Einschränkungen oder Qualifikationsmängel) der Wiedereinstieg in Beschäftigung nicht ohne begleitende Unterstützung und Förderung gelingen würde. Dem Gebot der Beschleunigung von Integration zur Verringerung der Kosten von Arbeitslosigkeit steht damit das sozialpolitische Gebot der Vermeidung sich verfestigender individueller Arbeitslosigkeit entgegen.

Mit der Festlegung der personalumsatzstarken Arbeitgeber als ihre Ziel- und Entwicklungskunden fokussiert die BA ihre Dienstleistungen auf ein Kundensegment, das mit professionellem Personalmanagement als starker Akteur am Markt auftritt. Zu fragen ist jedoch, ob sich die Agenturen nicht stärker den Arbeitgebern zuwenden sollten, die ohne strategische Personalkompetenz agieren, also die unzähligen kleineren und mittleren Unternehmen. Benötigten nicht genau die vielen Unternehmen ohne eigene Personalabteilung, ohne Sicht für potenzielle Arbeitsplätze, adäquate Stellenzuschnitte und Qualifikationsbedarfe die Dienstleistungen der BA? Grundsätzlich geht es damit um die Frage, ob die BA ihr nach der Segmentierungslogik differenziertes Leistungsangebot sowohl kundenbedarfsgerecht als auch wirkungsorientiert adressiert. Diese Frage stellt sich in gleicher Weise auf der Seite der Arbeitnehmerkunden.

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

Per Definition sind die einzelnen Kundengruppen unterschiedlich weit von einer Integration entfernt.

1. „Marktkunden benötigen zur Überbrückung der Differenz lediglich einen kleinen Impuls und können die Differenz im Wesentlichen selbst überbrücken.
2. Beratungskunden können mit Unterstützung, das heißt, mit Aktivierungsmaßnahmen oder Qualifizierungsmaßnahmen die Differenz zur Integration überbrücken.
3. Betreuungskunden haben eine so große Differenz zur (theoretischen) Integration zu überbrücken, dass eine Anhebung des Potentials bis zum Erreichen der Integration mittelfristig nicht möglich, vor allem aber angesichts knapper Ressourcen nicht „rentabel“ erscheint.“³

³ ebenda

Der vorrangige Ressourceneinsatz (Vermittlerzeit/Kontaktdichte und Produkteinsatz/Budget) hat seinen Schwerpunkt demgemäß auf den Beratungskunden, „weil hier die deutlichste Erhöhung der Integrationswahrscheinlichkeit zu erreichen ist“.⁴ Die BA stützt sich bei der Begründung der kundengruppenspezifischen Ressourceneinsatzlogik auf §7 SGB III⁵ und leitet insbesondere aus der Berücksichtigung des arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarfes die Einschränkungen bei der Kundengruppe Betreuungskunden ab. Für diese Kundenkategorie wird konstatiert, der Handlungsbedarf sei so groß, dass das Ziel des Gesetzes (die Eingliederung in Arbeit) mittelfristig nicht erreicht werden kann. Mit dieser Einsatzlogik für die Dienstleistungen tritt ein Dilemma zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialem Auftrag zu Tage.

Personalpolitik und Beschäftigte im Reformprozess

Durch den organisatorischen Umbau haben sich die Arbeitsprozesse und Arbeitsanforderungen für viele Beschäftigte der BA verändert. Der frühere „Druck der Flure“ konzentriert sich nun vor allem im Empfang und in der Eingangszone. Die Beschäftigten in diesen Bereichen müssen wegen der Breite der vorgetragenen Kundenanliegen nicht nur fachlich gut qualifiziert sein, sondern auch über große kommunikative und soziale Kompetenzen verfügen. Die Arbeit der Vermittlungsfachkräfte hingegen ist durch das Service Center von der Telefonie entlastet worden. Durch die terminierten Beratungsgespräche mit im Vergleich zur früheren Praxis erweiterten Zeitfenstern können sie sich auf das „Kerngeschäft“ Vermittlung konzentrieren.

Allerdings stehen die Beschäftigten vor allem im Service Center, in der Vermittlung und auch in der Eingangszone in einem Spannungsverhältnis divergierender, im Extremfall widersprüchlicher Zielvorgaben, die sie individuell bzw. als Team aufzulösen haben. Diese Ambivalenz lässt sich zwischen den Polen quantitativer Zielvorgaben (Erreichbarkeit, Zahl von Integrationen oder der Abbau des Drucks der Flure etc.) und qualitativer Ziele (Abschließende Anliegenbearbeitung, angemessene Unterstützung des einzelnen Kunden etc.) verorten. Beide Pole entsprechen dem Gesamtverständnis eines Modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt. Allerdings wird diese Polarität in der Wahrnehmung der Beschäftigten, aber auch ablesbar an den Zielindikatoren, einseitig zugunsten der quantitativen Zielvorgaben aufgelöst. Damit bleiben aus Sicht von vielen Beschäftigten, die direkt an der Schnittstelle zum Kunden arbeiten, wichtige Elemente der Kundenorientierung

⁴ a.a.O., Folie 219

⁵ „Bei der Auswahl von Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung hat die Agentur für Arbeit unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die für den Einzelfall am besten geeignete Leistung oder Kombination von Leistungen zu wählen. Dabei ist grundsätzlich auf 1. die Fähigkeiten der zu fördernden Personen, 2. die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und 3. den anhand der Ergebnisse der Beratungs- und Vermittlungsgespräche ermittelten arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf abzustellen.“ §7 SGB III

auf der Strecke. Diese Engführung des Kundenbezuges tangiert in ganz besonderem Maße das berufliche Selbstverständnis der Vermittlungsfachkräfte, die nicht selten mit Verweis auf den sozialpolitischen Auftrag der BA die Notwendigkeit eines jeweils individuellen Umgangs mit dem Kunden gegen die als zu rigide empfundenen Systemvorgaben der Zielsteuerung zu verteidigen suchen.

Im Bereich der Personalentwicklung der BA liegen elaborierte Konzepte vor, die allerdings bis auf die Beschreibung der neuen Tätigkeitsprofile bisher kaum getestet oder in die Praxis umgesetzt worden sind. Der organisatorische Umbau ist kaum systematisch mit personalpolitischen Konzepten verknüpft, die vielfältigen Personalbewegungen in der Organisation wurden eher ad hoc und entsprechend der situativen Bedarfe vorgenommen. Die Beschäftigten konnten bisher nur sehr bedingt die neue Organisation mit einer individuellen Entwicklungsperspektive verknüpfen.

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

Die IT-Infrastruktur der BA

Der „Virtuelle Arbeitsmarkt“ sollte die wesentliche zweite Säule der BA-Reform werden. Mit diesem Projekt sollten interne und externe Prozesse der Vermittlung, der Beratung etc. miteinander verknüpft werden und den Kunden auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite vielfältige Möglichkeiten der Selbstbedienung eröffnet werden. Dieser Idee lag die Vorstellung einer gleichsam automatisierten „Matchingmaschine“ zu Grunde, die die beiden Seiten am Arbeitsmarkt zusammenbringt.

Dieses bedeutsame Reformmodul ist erst in einzelnen Teilen umgesetzt. Aufgrund von Mängeln in der Projektsteuerung liegt das Gesamtprojekt mindestens 18 Monate hinter der ursprünglichen Planung zurück und die Kosten haben sich mit derzeit prognostizierten 228 Millionen Euro um das fast Achtfache gesteigert.⁶ Der externe Part des VAM ist mit der Jobbörse und dem neuen Internetauftritt realisiert, weist aber nach Einschätzung von Experten unter dem Gesichtspunkt der Nutzerführung und der Bedienungsfreundlichkeit große Mängel auf.

Die neue Informationstechnologie VerBIS zur Unterstützung der internen Prozesse soll die zuvor getrennten Fachverfahren für Vermittlung, Berufsberatung und Leistungserbringung in

⁶ Diese Zahlen beruhen auf Daten und Prognosen der Projektgruppe VAM in der BA (Verlauf externe Kosten SGB III. Plan, Ist, Prognose 2003-2008, 04/2005). Die Problematik der Projektsteuerung und der Kostenentwicklung war bereits Gegenstand von Prüfungen des Bundesrechnungshofes (Bericht des Bundesrechnungshofes an den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit vom 18.2.2005).

einem einheitlichen System zusammenfassen. Dieses System soll noch in 2005 in einer Agentur erprobt werden.

Der IT-Reformprozess orientiert sich immer noch zu wenig an den Anforderungen der neuen Organisation sowie der sich verändernden Anwenderrealität innerhalb der BA. Zudem sind die kognitiven, sozialen Anforderungen von Beschäftigten wie Kunden an die sie unterstützende IT bei der Gestaltung des VAM durchgängig unterschätzt und stattdessen reine IT- Leistungsdaten überschätzt worden. Eine stärkere Verbindung von Fach- und IT-Kompetenz sowie ein Einbezug der Nutzerinnen und Nutzer hätte dieser Entwicklung entgegenwirken können.

Gesamtwürdigung des Reformprozesses

Eine bilanzierende Betrachtung des hoch komplexen Umbauprozesses der BA kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur vorläufigen Charakter haben. Es lassen sich dennoch einige belastbare Aussagen treffen.

Die Binnenmodernisierung der BA ist auf gutem Wege. Die Geschäftsprozesse in der Leistungsproduktion sind auf völlig neue Weise systematisch angelegt und auf die Kernaufgaben fokussiert. Die Steuerung der Organisation durch das mehrstufige, neu aufeinander bezogene Führungssystem ist auf hohe Effizienz angelegt, zeigt jedoch in zwei Bereichen eine problematische Entwicklung: Der mit der geschäftspolitischen Zielsteuerung verfolgte Ansatz einer auf Wirkungen und Ergebnisse ausgerichteten Zielsystematik wird mit der zeitlich später einsetzenden Neugestaltung der Geschäftsprozesse in den Agenturen durch enge Vorgaben auf der Ausführungsebene der Leistungsproduktion (Handlungsprogramme in der Vermittlung) überlagert. Zugleich wird die in der Zielsteuerung angelegte Stärkung dezentraler Produktionsverantwortung auf der Ebene der Agenturen durch die den Regionaldirektionen zugewiesene Steuerungs- und Führungsrolle erheblich eingeschränkt. Die sich abzeichnende Filialisierung der Agenturen entspricht hierbei nicht den zunächst gehegten Erwartungen der Verlagerung von geschäftspolitischer Verantwortung und Entscheidungskompetenz auf die lokale Ebene der Agenturen.

Die grundlegende Zielausrichtung der BA bleibt durch ihre nicht widerspruchsfreien Funktionszuschreibungen bestimmt. In ihrer gegenwärtigen strategischen Ausrichtung dominiert der wirtschaftliche Aspekt, der als „Versicherungslogik“ beschrieben wurde. Die Dominanz dieser Zielperspektive geht eindeutig zu Lasten des sozialen Auftrags der BA, den sie im wesentlichen rückdelegiert an die Politik. Sie überlagert aber auch den Charakter des Dienstleistungsverhältnisses in der Kundenbeziehung und führt auf diese Weise zu einer problematischen Ausgestaltung ihrer Dienstleisterrolle im Selbstverständnis und in der Praxis.

Aus diesem Grunde muss auch die Kundenorientierung als ambivalent bezeichnet werden. Wo es um Serviceaspekte geht, bringt das neue Geschäftssystem deutliche Verbesserungen gegenüber früher. Andererseits führen die der effizienten Prozessgestaltung geschuldeten Elemente der Kundensteuerung zu einer Einschränkung der Zugangs- und Kontaktmöglichkeiten der Kunden. Grundsätzlich wird die für personale Dienstleister gebotene Zuwendung auf den Individualbedarf überlagert durch die aus der Systemlogik der Organisation abgeleitete, segmentspezifische Festlegung von Kundenbedarf und Leistungsbereitschaft.

Der Umbau der BA selbst wurde und wird in einem straff angelegten und systematisch durchgeplanten Veränderungsprozess vollzogen. Die Möglichkeiten einer aktiven und aktivierenden Aneignung des Neuen durch die Beschäftigten sind hierbei sehr beschränkt. Die BA sollte sich im weiteren Verlauf ihrer Organisationsentwicklung wieder stärker auf die in ihr selbst angelegten Ressourcen und Kompetenzen stützen.

Grundsätzlich scheinen bisher die in der Zielsteuerung, in der Balance von zentraler Leitung und dezentraler Leistungsproduktion sowie in der durch effizientere Geschäftsprozesse für kundennahe Dienstleistungserbringung angelegten Potentiale noch nicht ausgeschöpft.