

Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge
der Hartz-Kommission

Arbeitspaket 2

Kurzfassung des Evaluationsbericht 2006

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

Autoren:

Gerd Bender

Daniel Bieber

Volker Hielscher

Jörg Marschall

Peter Ochs

Simon Vaut

peter
ochs

Institut für
Sozialforschung und
Sozialwirtschaft e.V.



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit (AP 2)

Im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission wurde neben den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik (Arbeitspaket 1) und der Akzeptanz der Reformen (Arbeitspaket 3) auch der organisatorische Umbau der Bundesagentur für Arbeit evaluiert. Mit der Reform der BA wurde der institutionelle Rahmen, in dem die Arbeitsmarktpolitik administriert und umgesetzt wird, in grundlegender Weise neu ausgelegt. Inwieweit damit ein **Umbau der Bundesagentur zu einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt** gelingt, ist die Forschungsfrage des Arbeitspakets 2, dessen Ergebnisse nachfolgend in zusammengefasster Form präsentiert werden.

Methodisches Vorgehen

Referenzmaßstab der Untersuchung ist in Absprache mit dem die Evaluation betreuenden Ministerium (zunächst das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, jetzt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales) das Konstrukt eines modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt sowie ein intertemporaler Organisationsvergleich mit den Organisationsständen vor der aktuellen Reform (*Arbeitsamt 2000* und Spartenorganisation). Die empirische Basis des Evaluationsberichts 2006 bilden:

- Nahezu 400 leitfadengestützte, qualitative Interviews mit Führungskräften und Beschäftigten in der BA sowie Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Politik und Unternehmensberatungen. Die Interviews innerhalb der BA wurden mit Akteuren in der Zentrale, in vier Regionaldirektionen und 15 Arbeitsagenturen durchgeführt. Dabei wurden Beschäftigte aus allen wichtigen Funktionsbereichen und aus sämtlichen Hierarchieebenen einbezogen.
- Eine repräsentative Mitarbeiterbefragung in 20 Agenturen, an der 2.202 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Funktionsbereichen des Kundenzentrums teilgenommen haben.
- Auswertungen von BA-Statistiken sowie Analyse von BA-Dokumenten und wissenschaftlicher Literatur.

Finanzielle und personelle Rahmenbedingungen der BA-Reform

Die Reform der BA findet vor dem Hintergrund eines seit Jahrzehnten angespannten Arbeitsmarktes statt. Für die BA bedeutet das aufgrund ihrer doppelten Konjunkturreakibilität¹ eine schwierige finanzielle Lage. Dennoch gelang es ihr, das Haushaltsdefizit von über 5 Mrd. Euro im Jahr 2002 in einen Haushaltsüberschuss von über 10 Mrd. Euro für das Jahr 2006 umzuwandeln – bei einem Budget der BA von über 50 Mrd. Euro im Jahr. Hierzu wur-

¹ Eine höhere Arbeitslosigkeit führt zu steigenden Ausgaben und sinkenden Einnahmen.

den u.a. Einsparungen von über 5 Mrd. Euro vor allem bei den Ermessensleistungen vorgenommen. So wurde etwa die Zahl der bewilligten Eingliederungsmaßnahmen reduziert, ihre Dauer verkürzt und günstigere Preise bei externen Trägern durchgesetzt.

Von den rund 90.000 Beschäftigten der BA sind seit der SGB II-Einführung zum Jahr 2005 über 20.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht mehr in den Agenturen, sondern in den ARGEen mit der Betreuung von Arbeitssuchenden in der Grundsicherung beschäftigt. Innerhalb der BA sind deutliche Personalverschiebungen vorgenommen worden: So sind 2006 erstmals mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Vermittlungsaufgaben als mit der Leistungsverwaltung beschäftigt. Zwei Drittel der BA-Beschäftigten sind Frauen; sie sind jedoch in Führungspositionen trotz einer leichten Verbesserung auf der Ebene der mittleren Führungskräfte noch immer unterrepräsentiert. Seit dem Jahr 2003 verbeamtet die BA nicht mehr, der Beamtenanteil liegt nun unter einem Fünftel der Gesamtbelegschaft.

Reformprozess

Der organisatorische Umbau der BA wird nach der Konzeptionsphase im Jahr 2003 und der Erprobung in 2004 mit der 2005 begonnenen Umsetzung im Jahr 2006 weitgehend abgeschlossen sein. Der organisatorische Umbau ist zudem durch die Einführung des SGB II zum 1.1.2005 überlagert worden, was enorme Kapazitäten sowohl in der Zentrale wie auch in den Agenturen gebunden hat. Die Umsetzung der BA-Reform ist als konsequenter top-down-Prozess organisiert, mit einer straffen Einführungslogik und rigiden Umsetzungsvorgaben für die neuen Strukturen und Prozesse. Eine Stärke der Reformumsetzung liegt in der Eindeutigkeit der Reform über alle Ebenen hinweg und in der systematisch umgesetzten Neustrukturierung der Organisation. Allerdings waren für die Agenturen nicht in ausreichendem Maße Spielräume vorgesehen, um die Reformelemente an lokale Besonderheiten und Bedarfe anzupassen.

Organisationsaufbau

Aufgaben, Größe, Mitarbeiterzahl ebenso wie Rechtsform und formaler Aufbau als dreistufig gegliederte Organisation blieben im Reformprozess weitgehend konstant. Jedoch wurden die Binnenorganisation der BA und die Aufgaben der einzelnen Organisationseinheiten neu ausgerichtet. Die Zentrale wurde nach dem Vorbild eines am Markt operierenden Unternehmens zur strategischen Steuerungsinstanz umgebaut, die für Zielsetzung, Steuerung und Programmentwicklung der Gesamtorganisation zuständig ist. Die Landesarbeitsämter wurden zu Regionaldirektionen umstrukturiert, die die Agenturen steuern. Die Zahl der in Zentrale und Regionaldirektionen beschäftigten Mitarbeiter wurde durch Auslagerungen und Umstrukturierungen deutlich verringert. Nach dem Umbaukonzept sind die Agenturen für Arbeit für das operative Geschäft vor Ort verantwortlich. Die Organisationseinheiten von der Zentrale über die Regionaldirektion bis hin zur Agentur vor Ort werden jeweils von einer dreiköpfigen Geschäftsleitung mit klar geteilter Verantwortlichkeit geführt.

Steuerungssystem

Übergreifendes Ziel der neuen Steuerung ist die Ausrichtung der BA an den Prinzipien von Wirkung und Wirtschaftlichkeit. Dies bedeutet, dass Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu einem betriebswirtschaftlichen Nettoeffekt führen sollen, bei dem die eingesparten Leistungsbezüge und der frühere Beginn der erneuten Beitragszahlung diejenigen finanziellen Aufwendungen übersteigen, die zur Integration erforderlich waren. Die BA konzentriert sich nach dieser Logik auf diejenigen Kundengruppen, die eine gute „Kosten-Nutzen-Relation“ versprechen. Die Leitlinien für den Produkteinsatz lauten seit 2005:

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

Geschäftspolitische Ziele der BA sind eine möglichst hohe Zahl von Integrationen (differenziert in die Gesamtzahl der Integrationen und der „nachhaltigen Integrationen“, also solche, mindestens 6 Monate bestehen) und die Verkürzung der „faktischen Arbeitslosigkeit“, d.h. eine Senkung der Zahl der Leistungsbezieher inklusive der Maßnahmeteilnehmer. Der Indikator „Integrationen“ hängt in hohem Maße von externen Faktoren ab (etwa der Arbeitsmarktentwicklung) und ist für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der BA nur begrenzt aussagekräftig.

Bei der Beurteilung ihrer Zielerreichung werden die Agenturen nicht an ihren absoluten Kennzifferwerten gemessen, sondern an ihrer relativen Leistungsfähigkeit verglichen mit anderen Agenturen, die eine ähnliche Arbeitsmarktstruktur aufweisen. Dazu wurden 12 Vergleichstypen entwickelt, die ein Benchmarking zwischen den Agenturen ermöglichen sollen. Mit den Vergleichstypen ist ein Maßstab zur Bewertung der Zielerreichung geschaffen worden, der den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Agenturen Rechnung trägt. Allerdings wurde in der Praxis bisher ein systematischer Austausch über Best Practice kaum erreicht.

In der BA ist ein komplexes Controllingssystem aufgebaut worden, das eine Datengrundlage für die monatliche Nachhaltung der Zielvereinbarungen liefert, welche die Zentrale mit den Regionaldirektionen und diese wiederum mit den Agenturen schließen. Die Controllingdaten sind im Standardformat „Führungsinformationssystem“ (FIS) dargestellt. Darin können für alle Ebenen der BA die Erreichung der geschäftspolitischen Ziele und die im IT-System der BA damit verknüpften Prozesskennzahlen (etwa Zahl der Vermittlungsvorschläge, Qualitätsvermittlungszeit oder Dauer bis zur abschließenden Bearbeitung von Anträgen) betrachtet werden. Über derartige Prozesskennzahlen werden die zentralen Vorgaben für den Produkteinsatz im operativen Geschäft gesteuert. Diese Konzentration auf einen zahlengetriebenen Steuerungsmodus führt zu einer Überdeterminierung der operativen Prozesse in den Agenturen, mit zum Teil erheblichen Transaktionskosten.

Strukturen, Prozesse und Entscheidungsregeln wurden standardisiert und werden nach den Vorgaben der Zentrale von den Regionaldirektionen überwacht. Ebenfalls werden die operativen Prozesse in der Vermittlung durch eine Programmsteuerung (Handlungsprogramme)

standardisiert und durchstrukturiert. Das Steuern einer auf Einheitlichkeit ausgelegten Struktur bringt einerseits Effizienzvorteile und Transparenz und vereinfacht die Implementation neuer Prozess- und Handlungselemente. Andererseits mindert es die Fähigkeit der Agenturen zur selbststeuernden flexiblen Anpassung an besondere Anforderungen ihres Umfeldes, wirkt nivellierend und birgt das Risiko, die Innovationsfähigkeit der Organisation zu hemmen. Zudem wird der arbeitsmarkt- und geschäftspolitische Gestaltungsspielraum der Agenturen durch die vorgegebenen Leistungs- und Prozessstandards, durch Handlungsprogramme und eine präzise vorgegebene Produkteinsatzlogik, durch die frühe Präsenz der Regionaldirektionen in der Planungsphase der Zielvereinbarungen und ihre hohe Interventionsdichte weitgehend eingeschränkt. Der Anspruch der Trennung zwischen dem „WAS“ (Ziele) und dem „WIE“ (operative Umsetzung) der Zielsteuerung wird also in der Praxis unterlaufen.

Der neue Steuerungsprozess ist nach drei Jahren Praxis gut eingespielt, aber dauerhaft mit hohen Transaktionskosten behaftet: Die Pflege der Daten, die enggetaktete Vorbereitung und Durchführung von Zielgesprächen und die Analyse von Abweichungen sind aufwendig. Das Maßnahmespektrum der durch Steuerungsinterventionen ausgelösten Reaktionen der Agenturen ist dagegen begrenzt und konzentriert sich zur Hauptsache auf die Verbesserung der Datenqualität (Überprüfung von Abmeldegründen) und Kundenkontaktdichte auf Arbeitnehmerseite sowie Akquisitions- und Vertriebsaktionen auf Arbeitgeberseite. In der Folge der ständigen Suche nach Zusammenhängen und nach Anhaltspunkten für die Erklärung auftretender Abweichungen von Vergleichswerten und unter dem Erklärungsdruck gegenüber der nächst höheren Organisationsebene generieren die operativen Geschäftsbereiche der Agenturen und Regionaldirektionen mit Unterstützung der Controller immer neue Auswertungsschemata und Kennzahlen.

Zusammenfassend lassen sich den in einer größeren Transparenz und Steuerungsfähigkeit der BA liegenden positiven Effekten der neuen Steuerung folgende Probleme gegenüberstellen:

- Kennzahlenflut, geringe Toleranzgrenzen und kurze Feedbackschleifen überdeterminieren die Prozesse und stehen in Spannung zu einer Zielsteuerung, bei der die Wege zur Erreichung der vereinbarten Ziele den Agenturen selbst überlassen werden sollten.
- Neben den Vorgaben zu den geschäftspolitischen Zielen definiert die Zentrale im Rahmen der operativen Steuerung detailliert die Prozesse in den Agenturen und die Einsatzlogik der einzusetzenden Produkte und Programme. Die Parallelität von Ziel- und Programmsteuerung erzeugt erhebliche Friktionen und Steuerungsinkonsistenzen.

Kundenzentrum

Das „Kundenzentrum der Zukunft“ als neue Organisationsform des Dienstleistungsprozesses in den Agenturen gilt als das Herzstück der organisatorischen Reform der Arbeitsverwaltung.

Nach einer Pilot- und Erprobungsphase in 2003 und 2004 wurde es bis Ende 2005 in allen 178 Arbeitsagenturen eingeführt. Wesentliche Neuerungen des Kundenzentrums sind:

- Die Steuerung des Kundenstroms durch drei genau geregelte Zugangswege: persönliche Vorsprache am Empfang der Agentur mit eventueller Weiterleitung in die Eingangszone, telefonisch über das Service Center oder elektronisch über den Virtuellen Arbeitsmarkt.
- Administrative Standardanliegen werden in der Eingangszone und dem Service Center abgearbeitet. Sie werden strikt getrennt von komplexeren Kundenanliegen, die in den Leistungs- oder Vermittlungsabteilungen intensiv bearbeitet werden. Kundenanliegen in diesen Bereichen werden grundsätzlich nur noch terminiert in fest definierten Zeitfenstern behandelt.
- Die integrierten Teams von Leistungs- und Vermittlungsfachkräften wurden funktional getrennt.
- Die Leistungsbearbeitung wurde in einen Antrags- und Bearbeitungsservice differenziert. Der Antragservice bearbeitet den Leistungsantrag in Anwesenheit des Kunden und gibt in der Regel während des Gesprächs eine Auskunft über die zu erwartende Leistungshöhe. Der Bearbeitungsservice übernimmt die administrative Abwicklung des Antrags und die weitere Bearbeitung der Kundenakten.
- Beratungs- und Ressourceneinsatz abhängig von der Differenzierung der Kunden. Die Segmentierung erfolgt dabei in 4 Gruppen, abhängig von der prognostizierten Wahrscheinlichkeit einer Integration in den Arbeitsmarkt. Dabei arbeiten die Vermittlungsfachkräfte nach Handlungsprogrammen, die abhängig von der Kundensegmentierung den Ressourceneinsatz, die Kontaktdichte und die Beratungsstrategie festlegen.
- In allen Agenturen wurde ein Arbeitgeberservice aufgebaut, welcher ebenfalls nach den Qualitätsvorgaben von Handlungsprogrammen arbeitet.

Bei der Beratung und Vermittlung der Arbeitssuchenden steht das Ziel einer schnellen Integration im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund. Durch die Terminierung der Kundengespräche und die Auslagerung von Standardtätigkeiten soll sichergestellt werden, dass die Vermittlungsfachkräfte mindestens 60 % ihrer Arbeitszeit für Vermittlungsberatungsgespräche nutzen. Die Terminierung gewährleistet Beratungsgespräche innerhalb von 10 Arbeitstagen für eine festgelegte Dauer von einer halben Stunde. Aufgrund der Zentralisierung der Telefonie in den Service Centern und den ausschließlich geregelten Zugang zu Vermittlern und Beratern (Wegfall des „Drucks der Flure“) verlaufen diese Gespräche sehr viel besser vorbereitet und störungsfreier als früher.

Das Kundenzentrum ist in seiner Struktur darauf ausgerichtet, große Kundenvolumina effizient abzuarbeiten. Allerdings relativiert sich der früher hohe Kundenandrang durch die Einführung des SGB II, das im Jahre 2005, nach Abschluss der Konzeption des Kundenzentrums, in Kraft trat. Seither wird mehr als die Hälfte der Kunden nicht mehr in den Agenturen, sondern in den ARGEN oder Optionskommunen betreut, was das Kundenaufkommen in den

Agenturen deutlich senkt. Mit den entsprechenden Personalabflüssen aus der BA in die ARGE n stößt das Modell des Kundenzentrums in der Flächenorganisation an seine Grenzen. Viele Agenturen und der ganz überwiegende Teil der Geschäftsstellen können aufgrund unterkritischer Personalgrößen dieses Organisationsmodell kaum noch abbilden.

Ein wichtiger Erfolg der Reform liegt in der deutlich stärkeren Konzentration auf die eigentlichen, integrationsorientierten Aktivitäten im Vermittlungsbereich. Rechtsbelehrung, Auskünfte über Leistungsfragen und andere administrative Anforderungen entfallen als Themen des Vermittlungsgesprächs. Das Kundenzentrum ist mit seinen homogenen Funktionseinheiten und seiner stringenten Systematik transparent, controllingfähig und auf effiziente Leistungsproduktion sowie auf maximale Wirkung im Sinne einer möglichst hohen Zahl an Integrationen konzipiert. Dabei bleiben jedoch solche Kundenbedarfe ausgeblendet, die jenseits der Standardschemata liegen. Dezentrale organisationspraktische Variationen des Konzeptes werden systematisch klein gehalten. Die dezentrale Organisationsgestaltung ist reduziert auf die Wahl vorgegebener Standardoptionen.

Handlungsprogramme

In den Handlungsprogrammen legt die BA die Arbeitsweise des Vermittlungs- und Beratungsgeschäfts fest. Wenn das Kundenzentrum gewissermaßen die „Hardware“ der BA darstellt, dann sind die Handlungsprogramme ihre „Software“. Für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung beschreiben die Handlungsprogramme im Detail, welche Kunden in welcher Form beraten, betreut, unterstützt und vermittelt werden sollen. Dabei werden die Kunden im Eingangsgespräch in folgende Gruppen differenziert:

1. Marktkunden benötigen keine kosten- oder zeitintensive Hilfe bei der Integration in den Arbeitsmarkt.
2. Beratungskunden (wiederum unterteilt in ‚Beratungskunden aktivieren‘ und ‚Beratungskunden fördern‘) können mit Qualifizierungs- oder Aktivierungsmaßnahmen mit hoher Wahrscheinlichkeit in den Arbeitsmarkt innerhalb von 12 Monaten integriert werden.
3. Betreuungskunden können wahrscheinlich nicht innerhalb von 12 Monaten in den Arbeitsmarkt integriert werden, so dass sich der Einsatz kosten- oder zeitintensiver Maßnahmen betriebswirtschaftlich nicht rechnen.

Aus dieser Segmentierung leiten sich die weiteren Schritte des Beratungsprozesses ab:

Kunden- gruppe	Handlungs- programm	Ziele	Nächster Gesprächstermin
Marktkunden	Vermittlung	Die schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung der Kunden in den ersten Arbeitsmarkt	Innerhalb von 3 Monaten
Beratungs- kunden Aktivieren	Perspektiven- änderung	Die Entwicklung realistischer Erwartungen, um eine schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung zu erreichen	Innerhalb des nächsten Monats
Beratungs- kunden För- dern	Abbau von Beschäftigungs- hürden	Die frühzeitige Ermittlung und Beseitigung objektiver Vermittlungshürden für eine erfolgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2 Monate
	Qualifizierung	Die Anpassung von Fähigkeiten und Qualifikationen an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts und eine erfolgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2-3 Monate
Betreuungs- kunden	Erhalt der Marktfähigkeit	Die Vermeidung von Passivität und die Bereitstellung eines arbeitsplatzähnlichen Umfelds, d.h. die Schaffung von Beschäftigungsoptionen im zweiten Arbeitsmarkt o.ä.	Innerhalb der nächsten 6 Monate
	Aktivierende Betreuung	Die Bearbeitung schwerer persönlicher/sozialer Probleme, die einer Integration entgegenstehen und Betreuung bei fehlenden Integrationschancen	Innerhalb der nächsten 6 Monate

Die der BA zur Verfügung stehenden arbeitsmarktlichen Instrumente bzw. Interventionsformen (Beratungsgespräche, Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung u.a.) sind nach Kundengruppe und Handlungsprogramm mit detaillierten Einsatzempfehlungen versehen. Dabei werden u.a. Zeitaufwand, Produktkosten, Beobachtungspunkte und Reaktionsempfehlungen sowie Rechtsgrundlagen ausgewiesen.

Arbeitgeberseitig legt das Konzept verbindliche und differenzierte Dienstleistungsstandards und Matchingstrategien fest. Darin wird zwischen personalumsatzstarken „Zielkunden“ und „Standardkunden“ unterschieden. Während zu ersteren eigenaktive Kontakt- und Akquisitionsstrategien entwickelt werden, können die anderen das Dienstleistungsangebot des Arbeitgeberservice nur auf Nachfrage in Anspruch nehmen. In der Praxis zeigt sich, dass die Zielkunden in der Regel große Unternehmen mit einer professionellen Personalabteilung sind. Bei diesen kann es der BA zwar gelingen, ihren Einschaltungsgrad im Stellenbesetzungsprozess zu erhöhen. Nicht selten wickelt die BA dabei ohnehin geplante Einstellungen ab und entlastet die Personalverwaltungen dieser Unternehmen, ohne zusätzliche Beschäftigungseffekte zu erzielen. Kleine und Mittelständische Unternehmen geraten als Standardkunden aus dem Fokus, obgleich sich möglicherweise gerade in diesem Marktsegment latente Beschäftigungspotentiale realisieren ließen.

IT-Infrastruktur

Seit 2003 werden bei der BA die neue Softwareplattform Virtueller Arbeitsmarkt (VAM) sowie für den Leistungsbereich die Fachanwendung ‚Colibri‘ entwickelt und eingeführt. Der VAM stellt dabei eine gemeinsame Plattform unterschiedlicher Softwaresysteme dar:

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

VerBIS

Das „Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem“ VerBIS ist das zentrale Projekt innerhalb des VAM und löst die Fachverfahren der Arbeitsvermittlung und –beratung ab. Das neue System soll die Geschäftsprozesse im Kundenzentrum als einheitliche Anwendung für alle Vermittlungs-, Beratungs- und Terminierungsaufgaben unterstützen und den Aufwand der Datenerfassung sowie die Fehlerwahrscheinlichkeit verringern. Überdies überträgt VerBIS eine Reihe von steuerungsrelevanten Daten automatisch in das Data Warehouse der BA für Controlling, Statistik und Wirkungsforschung. Seit Anfang des Jahres 2006 wird VerBIS flächendeckend in den Agenturen eingeführt.

Damit ist die Fachanwendung nach zahlreichen Verzögerungen in der Auslieferung nun grundsätzlich funktionsfähig. Die Matching-Prozedur der Software erweist sich aber (noch) als unplausibel und nicht nachvollziehbar. Sie wird von arbeitgeber- wie arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräften durchgängig als nicht hilfreich bis völlig unbrauchbar bewertet. Die bisherigen kritischen Anwendererfahrungen können jedoch noch nicht verallgemeinert werden: Zum einen wird als Reaktion auf diese Mängelbeschreibung VerBIS weiterentwickelt. Zum anderen sind ein Teil dieser Mängel transitorischer Art, da VerBIS mit den noch im Vorgängersystem erhobenen Daten, zum Teil nicht voll kompatiblen Daten arbeiten muss.

Dessen ungeachtet trifft VerBIS unter den Nutzern aus fast allen Funktionsbereichen auf recht hohe Zustimmung. Zu den Vorteilen von VerBIS wird gerechnet, dass das netzbasierten System einen bundesweiten Datenzugriff ermöglicht, dass es von Routinetätigkeiten entlastet, da es Statusänderungen von Kunden automatisch verarbeitet (z.B. wenn ein Leistungsempfänger in eine Maßnahme abgemeldet wird, meldet VerBIS sie am Ende der Maßnahme selbsttätig wieder an) und dass Kunden nun ihr Profil selbstständig anfertigen und ins Netz einstellen können. Am weitesten reicht die Zustimmung zu VerBIS bei den sogenannten Nebennutzern im Bereich von Eingangszone und Service Center. Sie sehen ihren Vorteil darin, dass vermittlungsrelevante Kundendaten nur noch in einem einzigen System abzulegen sind. Kritisch äußerten sich jedoch viele Beraterinnen und Berater aus der U25-Beratung, weil ihre spezifischen Bedarfe bei der Entwicklung der Fachanwendung offensichtlich vernachlässigt wurden.

Job-Roboter

Der Job-Roboter ist eine verglichen mit VerBIS kleine Anwendung im Rahmen des Virtuellen Arbeitsmarkt. Er durchforstet das Internet nach Stellenangeboten und stellt für einige Vermittler eine Ergänzung dar, um Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten. Der Job-Roboter läuft stabil, ist aber nur für ein bestimmtes Marktsegment geeignet und wird entsprechend extensiv genutzt.

Job-Börse

Die Job-Börse ist das computergestützte Auskunfts- und Vermittlungssystem der BA, die ca. 25 bisherige Einzelbörsen zusammengeführt und einen im Vergleich zu den Vorgängern verbesserten Profilabgleich ermöglicht. Stellenprofile und Bewerberprofile werden hierbei automatisch verglichen, wobei im Unterschied zum alten System auch Berufserfahrung sowie andere, nicht-zertifizierte Fähigkeiten beim Abgleich von Angebot und Nachfrage berücksichtigen können. Die Nutzer setzen sich allerdings selektiv zusammen, da die Jobbörse hohe Anforderungen an die Kompetenz und das Zeitbudget stellt und daher von Nutzern mit wenig IT-Affinität und/oder Zeit nur wenig genutzt wird. Die Jobbörse wird hauptsächlich als Ergänzung zu anderen Suchstrategien angenommen. Sie bietet damit nicht die Entlastungswirkung für die Agenturen, die in der Entwicklungsphase erhofft wurde.

Colibri

Colibri ist die neue Software zur Berechnung und Administration des Arbeitslosengeldes I, die das seit den achtziger Jahren genutzte Anwendungsprogramm coLei ablöst. Es enthält die wesentlichen Kundendaten und macht damit in weit höherem Maß als zuvor eine von Akten unabhängige Auskunftserteilung über Leistungsfragen möglich. Die BA verspricht sich eine Beschleunigung der Fallbearbeitung und damit verbunden eine Kostenersparnis von jährlich mehr als 80 Mio. Euro ab dem Jahr 2007. Colibri wird in der BA seit Oktober 2005 schrittweise eingeführt. Da sich die Agenturen noch in der Umstellungs- und Schulungsphase befinden, können im Rahmen dieser Untersuchung nur vorläufige Eindrücke wiedergegeben werden. Abgesehen vom hohen Schulungsaufwand waren die Rückmeldungen durchweg positiv. Die Handhabung sei nach einer kurzen Eingewöhnungszeit komfortabel und das System funktioniere insgesamt zuverlässig. Zudem entlaste es massiv dadurch, dass bestimmte, zuvor aufwändige Vorgänge wie die Absetzung von Renten- oder Krankenversicherungsbeiträgen nun automatisch erfolgen. Durchgängig wird die Arbeit mit Colibri als Verbesserung gegenüber der früheren Arbeitsweise mit coLei gewertet.

Personalpolitik und Beschäftigte

Der organisatorische Umbau der Bundesagentur für Arbeit brachte die Anforderung mit sich, die Neugestaltung der Strukturen und Prozesse personalpolitisch zu unterlegen: Nahezu alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren von einem Wechsel der Organisationseinheit oder einer Veränderung ihres Tätigkeitsprofils betroffen. Die Aufgabe, eine Unzahl von Personalmigrationen bei laufendem Betrieb zu organisieren, ist mit der Umstellung der Agenturen auf das Kundenzentrum weitgehend abgeschlossen. Vor allem aber mussten die Aufgaben und

Tätigkeiten der Beschäftigten den Anforderungen der neuen Organisation und der neu ausgelegten Prozesse angepasst und durch Maßnahmen der Qualifizierung und der Personalentwicklung unterstützt werden.

Die Aufgaben für jeden Dienstposten sind in mehr als 700 „Tätigkeits- und Kompetenzprofilen“ definiert worden. Auf dieser Basis hat im März 2006 der Vorstand der BA mit der Gewerkschaft Verdi und dem Deutschen Beamtenbund einen neuen Tarifvertrag für die in einem Arbeitsverhältnis stehenden BA-Beschäftigten abgeschlossen. Die Basis bildet ein Festgehalt, welches nach Tätigkeitsebenen differenziert und – analog zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) – in Entwicklungsstufen nach Dienstjahren gestaffelt ist. Es wird ergänzt durch eine reversible Funktionsstufe und eine individuelle Leistungszulage von bis zu 10 % des Festgehalts.

Ein Personalentwicklungskonzept ist in den vergangenen Jahren entwickelt worden und wird in der zweiten Jahreshälfte 2006 eingeführt. Im Mittelpunkt stehen dabei regelmäßig durchzuführende Mitarbeiter- und Beurteilungsgespräche, die eine Grundlage für die Personalentwicklung darstellen sollen.

Im Jahr 2005 sind Leistungszulagen für diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingeführt worden, die unmittelbar mit dem Vermittlungsgeschäft befasst sind. Es wurden dabei Beträge zwischen ca. 1500 und 3000 Euro an die Vermittlungsfachkräfte in den 25 gemessen an der Erreichung der Integrationsziele erfolgreichsten Agenturen ausgezahlt. Die Einführung dieser Zulage ist bei den befragten Fach- und Führungskräften in den Agenturen auf ein durchweg negatives Echo gestoßen. Ihre Kritik bezog sich zum einen auf die Auswahlkriterien der erfolgreichen Agenturen, weil die Kriterien der Erreichung des Integrationszieles nur sehr bedingt unmittelbar auf die Leistung der Beschäftigten bezogen werden könnten. Zum anderen ist die Eingrenzung der Begünstigten auf die Vermittlungsfachkräfte kritisiert worden.

Mitarbeiterbefragung

Die im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführte Mitarbeiterbefragung ergab, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA im Großen und Ganzen recht gut auf ihre Tätigkeiten vorbereitet fühlen. Sie sehen sich zwar unter einer hohen Arbeitsbelastung, fühlen sich gleichwohl für ihre alltägliche Arbeit motiviert. Als nicht zufriedenstellend bewerten sie die Möglichkeiten zur Fortbildung und zur beruflichen Weiterentwicklung in der BA.

Im Modell des Kundenzentrums werden die Einführung des Arbeitgeberservice, die Trennung von Vermittlung und Leistung sowie die Terminierung der Vermittlungsberatungsgespräche und des Antragservice positiv bewertet. Kritisch gesehen wird die Kundendifferenzierung und die Qualität der Anliegenbearbeitung im Service Center. Die Handlungsprogramme stoßen bei den Vermittlungsfachkräften auf wenig Akzeptanz und sie fühlen in ihren Handlungsspielräumen im Vermittlungsprozess eingeengt.

Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltungsorgane auf Agenturebene der BA haben in der Folge der Reform insgesamt deutlich an Bedeutung verloren: Die Verwaltungsausschüsse haben kaum mehr reale Einflussmöglichkeiten auf die Agenturen. Die Selbstverwaltung in der Mittelinstanz der Regionaldirektionen wurde gänzlich abgeschafft. Letzteres war von dem Gedanken geleitet, dass die Regionaldirektionen als ausführende Instanzen keiner eigenen Selbstverwaltungsgremien bedürfen, sondern vom Verwaltungsrat in Nürnberg „mit-selbstverwaltet“ werden. Der Verwaltungsrat, der bei der Zentrale der BA angesiedelt ist, hat operative Eingriffsmöglichkeiten verloren. Dennoch wird die Geschäftspolitik der BA vom Verwaltungsrat punktuell maßgeblich beeinflusst: Zum Beispiel sind in den geschäftspolitischen Zielen 2006 auf Initiative des Verwaltungsrates die Verkürzung der faktischen Arbeitslosigkeit und das Ziel der nachhaltigen Integration ergänzt worden. Zum anderen hat der Verwaltungsrat das Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen“ (WeGebAU) initiiert. Die Verringerung der Anzahl der Mitglieder und der Ausschüsse des Verwaltungsrats wurde von Akteuren innerhalb dieses Gremiums als Steigerung der Arbeitsfähigkeit begrüßt.

Handlungsempfehlungen

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

- Die Trennung der Trägerschaften für die Rechtskreise SGB III und SGB II produziert organisatorische Parallelstrukturen, Dysfunktionalitäten und Steuerungs-pathologien in der BA. Für eine einheitliche, rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktpolitik sollte perspektivisch eine einheitliche Organisationslösung geschaffen werden.
- Der Aussteuerungsbetrag trägt dazu bei, dass die von der BA zu tragende Gesamtverantwortung für die Arbeitsmarktpolitik in eine einzelwirtschaftliche Versicherungslogik aufgelöst wird und sollte abgeschafft werden. Zumindest sollten Leistungen der aktiven Arbeitsförderung für Kunden, die in den Rechtskreis SGB II übertreten, auf den Aussteuerungsbetrag angerechnet werden.
- Die geschäftspolitischen Ziele sollten weniger auf kurzfristige Integrationen und stärker auf die Vermeidung von sich verfestigender Langzeitarbeitslosigkeit ausgerichtet werden. Das Controlling ist überdeterminiert und sollte fokussiert und in der Dichte der Kennzahlen zurückgenommen werden.
- Das Organisationsmodell der Agenturen sollte bei der einer gegebenenfalls notwendigen Anpassung stärker auf lokale und regionale Wirtschafts- und Sozialräume ausgerichtet werden, in der Fläche präsent bleiben und dezentrale geschäftspolitische und operative Handlungsspielräume der Agenturen erweitern.

- In der weiteren Reformperspektive sollte auf den Erhalt der Innovationsfähigkeit der BA ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Dazu sollte das Fachwissen und die Praxiserfahrungen der Beschäftigten durch die Erweiterung von Beteiligungsmöglichkeiten in der Reformumsetzung genutzt werden. Den Agenturen sind größere Spielräume für die Organisationsgestaltung vor Ort sowie für die Entwicklung von neuen Interaktionsformen im Dienstleistungsprozess einzuräumen.