

wissen, dass keine Gesellschaft ohne Solidarität überleben kann, diese Erkenntnis auch auf sich selber beziehen. Und wenn schließlich die Studierenden es sich nicht bieten lassen, in einen gnadenlosen Konkurrenzkampf gegeneinander getrieben zu werden, sondern an dem Anspruch einer tendenziell universal-menschenrechtlich ausgerichteten Solidarität festhalten. Die Proteste gegen den G8-Gipfel in diesem Jahr und auch die von den Studierenden des OSI dazu in diesem Semester selbständig organisierten Veranstaltungen geben mir Hoffnung, dass die „unternehmerische Universität“ nicht das Ende der Universitätsgeschichte ist.

Erwähnte Literatur

- Accardo, Alain; Corcuff, Philippe (2001): Kapitulieren die Intellektuellen? In: *LE MONDE diplomatique*, März.
- Altwater, Elmar (2006): Solidarisches Wirtschaften: prekär oder emanzipativ? In: *Solidarische Ökonomie*, hg. von Elmar Altwater und Nicola Sekler, VSA-Verlag Hamburg.
- Bahro, Rudolf (1977): *Die Alternative. Zur Kritik des real existierenden Sozialismus*. Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt/M.
- Hachfeld, David (2005): Das GATS-Abkommen und die Kommerzialisierung von Bildung in der BRD. In: *Universität im Umbruch. Der globale Bildungsmarkt und die Transformation der Hochschulen*, hg. v. AStA der FU Berlin - Hochschulreferat, Berlin, S. 30-55.
- FU Berlin (2007): *Freie Universität Berlin: Internationale Netzwerkuniversität. Das Zukunftskonzept der Freien Universität für die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder im Überblick*, Ms.
- Liessmann, Konrad Paul (2006): *Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft*, Paul Zsolnay Verlag Wien.
- Link-Heer, Ursula (2007): Die neue Hochschulfreiheit. Nach Diktat reformiert und betriebswirtschaftlich. In: *kultuRRevolution* Nr. 52, April, S. 60-61.
- Speth, Rudolf (2004): *Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft*, Düsseldorf (Hans-Böckler-Stiftung).
- Wagner, Wolf (1977): *Uni-Angst und Uni-Bluff. Wie studieren und sich nicht verlieren*, Rotbuch-Verlag Berlin.
- Wildermuth, Martin (1991): Reform und Konflikt am Otto-Suhr-Institut 1968 bis 1972. In: *Kontinuitäten und Brüche in der deutschen Politikwissenschaft*, hg. v. Gerhard Göhler und Bodo Zeuner, Nomos Baden-Baden, S. 199-220.
- Zeuner, Bodo (1972): *Veto gegen Augstein. Der Kampf in der „Spiegel“-Redaktion um Mitbestimmung*, Hoffmann und Campe, Hamburg.
- Zeuner, Bodo (2004): Widerspruch, Widerstand, Solidarität und Entgrenzung - neue und alte Probleme der deutschen Gewerkschaften. In: *Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel*, hg. v. Joachim Beerhorst, Alex Demirovic und Michael Guggemos, Suhrkamp Frankfurt/M., S. 318-353.
- Zeuner, Bodo (2006): Zum Wandel der normativen Grundlagen der Wissenschafts-, Hochschul-, und Bildungspolitik. In: *Politik der Integration - Symbole, Repräsentation, Institution*. Festschrift für Gerhard Göhler zum 65. Geburtstag, hg. v. Hubertus Buchstein und Rainer Schmalz-Bruns, Nomos Baden-Baden, S. 137-155.

Volker Hielscher

Die Arbeitsverwaltung als Versicherungskonzern? Zum betriebswirtschaftlichen Umbau einer Sozialbehörde

Im Zuge der „Hartz-Reformen“ ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) tief greifend umgebaut worden. Die Reorganisation der Arbeitsverwaltung, insbesondere die damit verbundenen Kosteneinsparungen, gelten vielerorts als einer der Erfolge der jüngeren Arbeitsmarktpolitik. Mit dem Umbau der BA sind zugleich in bisher einmaliger Weise die Strukturen, die Organisationssteuerung und die Dienstleistungsproduktion einer Sozialbehörde in Deutschland betriebswirtschaftlichen Prämissen unterworfen worden. Die Logik dieses Reorganisationsprozesses und seine Folgen für das Dienstleistungsverhältnis der BA zu ihren Adressaten stehen im Mittelpunkt dieses Beitrages.¹ Es wird dabei gezeigt, dass der organisatorische Umbau der BA einerseits konsequent den Aktivierungsstrategien der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik folgt, andererseits aber eine eigene arbeitsmarkt- und sozialpolitische Qualität entfaltet, deren Implikationen bisher dem öffentlichen Diskurs und der politischen Kontrolle weitgehend entzogen sind.

Die BA als Teil des Systems der sozialen Sicherung

Die Arbeitsverwaltung und Arbeitslosenversicherung sind unbestritten eine tragende Säule des sozialpolitischen Institutionensystems in Deutschland. Das politische System der sozialen Sicherung und das dahinter stehende sozialpolitische Denken waren seit ihrem Anbeginn im 19. Jahrhundert durch einen *Doppelcharakter* geprägt: Es ging zum einen darum, die existenziellen Risiken des Lohnarbeiterdaseins partiell zu begrenzen und das offenkundige Elend der Lohnarbeiterschaft einzudämmen - Sozialpolitik kann als wesentliche funktionale Voraussetzung für die dauerhafte Existenz von Lohnarbeitern, die einem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, betrachtet werden (Lenhardt/Offe 1977).²

- 1 Der Beitrag fußt auf den Ergebnissen der Evaluation des organisatorischen Umbaus der BA, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales von Oktober 2004 bis Juni 2006 vom Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso) Saarbrücken in Kooperation mit dem Organisationsberater Peter Ochs durchgeführt worden ist (vgl. iso/Ochs 2006). Empirische Basis sind rund 400 Interviews mit Fach- und Führungskräften in Agenturen, Regionaldirektionen und der Zentrale der BA. - Der Autor dankt Peter Ochs, Sabine Kirchen-Peters, Manfred Geiger und Simon Vaut für konstruktive Anregungen zu diesem Text.
- 2 Die sozialökonomische Genese von Arbeitslosigkeit in modernen Gesellschaften wird in der

Zum anderen war Sozialpolitik von der Intention getragen, die politische Sprengkraft der „Arbeiterfrage“ zu entschärfen – also die Integration ebendieser Lohnarbeiterklasse in den industriegesellschaftlichen Kapitalismus und den wilhelminischen Staat voranzutreiben. Bis heute ist Sozialpolitik insofern nicht nur in seiner „Personenfunktionalität“, also im Hinblick auf die konkreten Bedürfnisse ihrer Adressaten zu betrachten, sondern ebenso in seiner „Systemfunktionalität“, also hinsichtlich seiner integrativen, das soziale Konfliktniveau einhegenden Funktion für die Gesamtgesellschaft (Kaufmann 2003). Sie produziert „Sicherheit“ sowohl für die Individuen wie auch für die politische Stabilität sozialer Systeme.

Die „Mechanik“ dieser Funktion von Sozialpolitik besteht vor allem darin, das Existenzrisiko der lohnabhängig Beschäftigten partiell dadurch abzusichern, dass eine zeitlich begrenzte Möglichkeit zur Verfügung gestellt wird, ihre Subsistenz auch jenseits des unmittelbaren Verkaufes der Arbeitskraft am Arbeitsmarkt zu realisieren („Dekommodifizierung“).³ Sozialpolitik ist nicht nur Folge kapitalistischer Industrialisierung, sondern ab einem gewissen Stadium der Entwicklung deren konstitutives Element: Sie dient (z.B. durch Arbeitszeitgesetzgebung, Arbeitsschutz, Arbeitsrecht) dem Schutz der regenerationsbedürftigen Arbeitskraft⁴ vor einer unbegrenzten und zerstörerischen Vernutzung, und sie sichert das Vorhandensein eines ausreichenden Angebots an Arbeitskraft, unabhängig von konjunkturellen Schwankungen. In der Praxis wurden dazu im Zuge der Bismarck'schen Sozialreformen die ersten Schritte zur Schaffung einer gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung unternommen.

Auf das existenzielle Risiko der Arbeitslosigkeit für die Arbeitskraftanbieter wurde von staatlicher Seite nach dem ersten Weltkrieg mit der Einführung von Erwerbslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung reagiert. Die Arbeitsverwaltung als politische Institution des Arbeitsmarktes, die sich heute als „moderner Dienstleister“ begreift, ist in besonderer Weise durch mehrdimensionale sowie im historischen Verlauf sich wandelnde Funktionszuschreibungen geprägt:

gegenwärtigen Debatte um Arbeitslosigkeit allzu oft ausgeblendet. Es sei daran erinnert, dass Arbeitslosigkeit erst konstituiert wird durch die gesellschaftliche Form der (Lohn-) Arbeit im Kapitalismus mit der Trennung der Lohnarbeiter von den Produktionsmitteln und den Problemen der Kapitalverwertung – insofern ist sie „Spiegel der kapitalistischen Arbeitsgesellschaft“ (Stapelfeldt 2004: 41 f.).

- 3 Dies gilt sowohl für die Arbeitslosenversicherung wie auch für Krankenversicherung und Alterssicherung, aber auch für die Funktion des Bildungssystems. Es obliegt dabei der politischen Regulierung, welchen Gruppen und Bedürfnislagen eine marktexterne Subsistenzchance zugebilligt wird (Lenhardt/Offe 1977: 103 f.)
- 4 Im Schutz der Arbeitskraft fallen die „Personen- und Systemfunktionalität“ der Sozialpolitik zusammen. Sie ist, in Abhängigkeit von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und den sozialpolitischen Kompromissen, eine gesellschaftliche Antwort auf den Widerspruch zwischen dem Warencharakter der Arbeitskraft und ihren Reproduktionserfordernissen (Candeias 2004: 589).

- Sie ist als Unterstützungsleistungen bereitstellende Organisation eine Institution der sozialen Risikoabsicherung;
- sie ist zugleich Institution zur Herstellung von Markttransparenz und Marktausgleich durch Vermittlung;
- sie hat als Institution der Arbeitsförderung die Aufgabe, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu fördern, unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken und zur Verbesserung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beizutragen;
- und sie ist nicht zuletzt auch eine ordnungspolitische Institution zur Kontrolle und Disziplinierung der Arbeitslosen.

Die Arbeitslosenversicherung ermöglicht in bestimmten Grenzen eine Dekommodifizierung der Arbeitskraft, indem sie bei Eintritt von Arbeitslosigkeit Lohnersatzleistungen zahlt und so den Arbeitskräften erlaubt, sich durch „strategisches Warten“ von dem Zwang zu befreien, auf jedwede angebotene Arbeits- und Entlohnungsbedingungen eingehen zu müssen (Offe/Hinrichs 1984). Die Arbeitsvermittlung treibt zugleich eine (Re)Kommodifizierung, also die „Verfügbarmachung“ der Arbeitskraft voran, wenn sie unter Androhung von Sanktionen (z.B. Leistungskürzungen) Zumutbarkeitsanforderungen gegenüber Arbeitslosen durchzusetzen und ihre aktive Mitwirkung bei der Arbeitssuche zu erzwingen sucht. Die politische und gesellschaftliche Funktionszuschreibung an die Institutionen der Arbeitsverwaltung ist dabei keineswegs eindeutig, sondern durch wechselnde, zum Teil widersprüchliche Paradigmen-setzungen, Leitbilder und die entsprechenden gesetzlichen Rahmensezungen in der Arbeitsmarktpolitik gekennzeichnet.

So hatte sich, vereinfacht formuliert, im Westdeutschland der 1950er Jahre ein Modell des keynesianischen Wohlfahrtsstaates etabliert, mit starken Gewerkschaften und einem korporativ geprägten Produktionsregime, steigenden Löhnen, langfristigen Unternehmensstrategien, wachsenden Sozialausgaben und einer Ausweitung des öffentlichen Dienstes – mit einer Strategie, die in ihrem Kern auf eine Ausweitung der Dekommodifizierung abzielt (Schmid 2005: 380f.). Die damalige „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ beschränkte sich in der Phase der Vollbeschäftigung auf eine im wesentlichen verwaltende Arbeitsmarktpolitik mit der Auszahlung der „passiven Leistungen“ an Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld, auf die Berufsberatung und auf die Vermittlung der wenigen Arbeitslosen auf offene Stellen. Mit dem Strukturwandel, den Folgen von Rationalisierungsprozessen in der Industrie und der erstmals auf dem Arbeitsmarkt spürbaren Abschwächung des Nachkriegsbooms in den späten 1960er Jahren wurde insbesondere von gewerkschaftlicher Seite reklamiert, auf die Veränderungen der Tätigkeitsprofile und der Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten durch staatliches Handeln zu reagieren. Dies war die Geburtsstunde der Arbeitsmarktpolitik, die mit Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahre 1969 fortan als *aktives*,

ves, über die Zahlung von Unterstützungsleistungen hinausgehendes politisches Handeln am Arbeitsmarkt begriffen wurde. Als neue Funktion der Arbeitsmarktpolitik galt das Ziel, durch Qualifizierung und Maßnahmen zum Marktersatz die Beschäftigungsstruktur zu verbessern, Marktversagen zu kompensieren und somit die Folgen des ökonomischen und technischen Wandels abzufedern. Aktive Arbeitsmarktpolitik verfolgte das Wirkungsziel einer Korrektur von Arbeitsangebot (durch Qualifizierung) und Arbeitsnachfrage (durch Beschäftigungspolitik) und basierte zum einen auf der in den 1970er Jahren sich durchsetzenden makroökonomischen Perspektive, dass für die (Wieder-)Herstellung von Vollbeschäftigung zu wenig Arbeitsplätze vorhanden sind, und zum anderen auf einem gleichwohl aufrechterhaltenen normativen Postulat eines Rechts auf Arbeit (Knuth 2005). Die Unterstützungsleistungen für Arbeitslose waren mit ihrem Bezug auf das zuletzt erreichte Arbeitseinkommen zumindest partiell auf die Absicherung des Lebensstandards ausgerichtet. Dem Verständnis von Wohlfahrtsstaat lagen normative Orientierungen zugrunde, „welche die gleiche Würde aller Menschen legitimieren und ihnen von daher gemeinsame Grundrechte zusprechen“ (Kaufmann 2003: 185). Diese Grundrechte konkretisieren sich zum Beispiel im Ziel der „Freiheit von Furcht und Not“ in den Menschenrechten und den entsprechenden sozialen Rechten (u.a. das Recht auf Arbeit, auf Existenz sichernde Entlohnung und auf Schutz vor Arbeitslosigkeit; vgl. Erklärung der Menschenrechte durch die UNO-Vollversammlung 1948).

Dieses Modell von Wohlfahrtsstaat ist in den vergangenen Jahren massiv unter Druck geraten. Im politischen Feld ist insbesondere von neoliberaler und sozialdemokratischer Seite (Schröder-Blair-Papier), und unterstützt durch den wissenschaftlichen Diskurs um eine Neudefinition der Rolle des Staates, das Paradigma des „Aktivierenden Staates“ durchgesetzt worden (z.B. Mezger/West 2000; Behrens u.a. 2005). Dieses Paradigma ist vor allem in der Arbeitsmarktpolitik wirkmächtig geworden. Die „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik gibt die makroökonomische Perspektive zugunsten eines mikroökonomischen Ansatzes auf (Knuth 2005): Sie unterstellt, dass eine Arbeitsnachfrage prinzipiell immer vorhanden ist, weil zu jeder Zeit Stellenbesetzungsprozesse in Unternehmen stattfinden. Die Arbeitskräfte müssten durch Verhaltensänderungen dazu gebracht werden, die vorhandenen Arbeitsplätze anzunehmen, dies könne durch eine Optimierung der Matching-Prozesse und die politische Unterstützung eines Niedriglohnssektors flankiert werden. Auf die Verhaltensänderung zielt die Strategie des „Förderns und Forderns“. Sie stellt die Erhöhung der Eigenverantwortung der Arbeitslosen und die Förderung ihrer „Beschäftigungsfähigkeit“ in den Mittelpunkt (Trube 2002; Bothfeld u.a. 2004; Kißler/Greifenstein 2004; Urban 2004). Faktisch stehen „Fördern und Fordern“ für ein breit angelegtes Programm zur Rekommodifizierung der Arbeit. In den letzten Jahren sind unter anderem mit dem Job-AQITV-Gesetz und den vier

Gesetzen zu „modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz I bis IV“) eine Vielzahl von Instrumenten und Maßnahmen geschaffen worden, die mit erhöhten Anforderungen an die Eigenbemühungen bei der Arbeitssuche und mit verschärften Zumutbarkeitsregelungen auf eine „Aktivierung“ der Arbeitslosen und auf die Akzeptanz auch schlechter Arbeits- und Entlohnungsbedingungen hinwirken sollen. Diese Ausrichtung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im „Workfare“-Staat und ihre Folgen sind mittlerweile Gegenstand einer breiten, auch kritischen Diskussion.⁵

Weniger Beachtung findet in der sozialpolitischen Debatte hingegen die Rolle der Arbeitsverwaltung selbst für die Qualität arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen. Zunächst einmal ist es evident, dass die Maßnahmen staatlicher Arbeitsmarktpolitik durch Organisationen geplant, gesteuert und administriert werden müssen. Dabei muss für den Prozess der Politikimplementation davon ausgegangen werden, dass eine intensive wechselseitige Beeinflussung von Organisation und Instrumenteneinsatz stattfindet. Infolge dessen gewinnt die Frage an Bedeutung, wie eine Organisation die ihr zugeschriebenen Aufgaben im Aufbau von Organisationsstrukturen, in der Gestaltung der Prozesse und in ihrer konkreten Dienstleistungsproduktion operationalisiert – und zugleich durch ihre Organisationspraxis die Wirksamkeit von Gesetzen und Instrumenten prägt. Insofern ist der organisatorische Umbau der Arbeitsverwaltung im Kontext des skizzierten Paradigmenwechsels wohlfahrtsstaatlicher Politik zu betrachten.

Dauerbaustelle Arbeitsverwaltung

Die Arbeitsverwaltung ist seit beinahe anderthalb Jahrzehnten Schauplatz umfangreicher Reorganisationsbemühungen: Bereits seit Ende der 1980er Jahre waren in der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit Anstrengungen zur Verbesserung der technischen Infrastruktur und zur Organisationsentwicklung vorgenommen worden (Bahnmüller/Faust 1992). Seit Mitte der 1990er Jahre wurde mit Unterstützung der Gewerkschaft ÖTV das Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“ vorangetrieben, welches die Organisationsentwicklung mit dem Ziel einer effizienteren und bürgernahen Dienstleistungsproduktion verbunden hatte. Diese in der Öffentlichkeit wenig zur Kenntnis genommenen Reformbemühungen setzten vor allem auf die endogenen Entwicklungspotentiale der Organisation und ihrer Beschäftigten. Unter intensiver Beteiligung der Belegschaften wurden die Organisation und Arbeitsprozesse in mehr als zwei Drittel der Arbeitsämter neu strukturiert (Ochs 2001; Mosley u.a. 2003).

5 Die Debatte um das Für und Wider und den funktionalen Kern des Aktivierungsparadigmas kann an dieser Stelle nicht weiter rekonstruiert werden. Es sei allerdings der Hinweis gegeben, dass der Diskurs nicht allein in der neoliberalen Sozialstaatskritik (und den Reaktionen darauf) wurzelt, sondern sich zugleich auf Debatten über die Neujustierung des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft bezieht (z.B. Candeias 2004; Heinze u.a. 2005; Mezger, West 2000; Trube 2002; Zilian 2000)

Ins öffentliche Rampenlicht rückte die Arbeitsverwaltung plötzlich durch den so genannten „Vermittlungsskandal“ im Jahre 2002: Damals hatte der Bundesrechnungshof enthüllt, dass der BA ein Teil der ausgewiesenen Vermittlungen gar nicht ursächlich zuzurechnen war. In der dadurch ausgelösten öffentlichen Kritik wurde der BA Ineffizienz und Schönrechnerei vorgeworfen und die Existenzberechtigung der Bundesanstalt für Arbeit in Frage gestellt. Dieses politische Setting hat die Ausrichtung des folgenden Reformprozesses deutlich präformiert. Unter dem erheblichen Druck der veröffentlichten Meinung sowie durch das politische Umfeld der bevorstehenden Bundestagswahl wurde die BA einem erneuten radikalen Umbau unterworfen. Die „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) wurde damit beauftragt, ein Konzept für den Aufgabenzuschnitt und die Organisationsstruktur der BA sowie ein entsprechendes Durchführungskonzept für die Reform vorzulegen. Ein Teil der im Hartz-Bericht vorgelegten Vorschläge ist in die Gesetzgebung eingeflossen. Für den organisatorischen Umbau der ehemaligen Bundesanstalt sind unter anderem die Regelungen des „Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ maßgeblich: Sie formulieren das Ziel, die BA in einen „leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister“ umzubauen (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003). Konkret werden im Gesetz die Trennung von operativer Verantwortung der BA-Dienststellen und Kontrolle durch den Verwaltungsrat, die Schaffung der Möglichkeit von Zielvereinbarungen (Kontrakten) zwischen Bund und BA und der Fortbestand der Landesarbeitsämter in Form von Regionaldirektionen geregelt. Der dann im Jahre 2003 einsetzende weiterführende Reformprozess in der BA wurde hinsichtlich der Binnenorganisation, des Geschäftsmodells und des Vermittlungsberatungsprozesses wesentlich durch Unternehmensberatungen, allen voran McKinsey, konzipiert und in den wichtigen Umsetzungsschritten bis auf die Ebene der Arbeitsagenturen hinunter begleitet.

In den folgenden Jahren ist die Bundesagentur für Arbeit der umfassendsten Reorganisation ihrer Geschichte unterzogen worden. Nach der Konzeptionsphase im Jahr 2003 und der Erprobung in 2004 wurde der organisatorische Umbau im Jahr 2005 weitgehend abgeschlossen; der Vermittlungs- und Beratungsprozess wurde bis Ende 2006 in allen Agenturen neu ausgerichtet. Dieser ambitionierte Zeitplan ist vor dem Hintergrund der besonderen Rahmenbedingungen zu würdigen, unter denen die Reform stattgefunden hat. Die schiefe 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 über 50 Mrd. Euro war eine besondere Herausforderung. Überlagert wurde der organisatorische Umbau zudem durch die im SGB II geregelte Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („Hartz IV“) und die neue Organisation der Betreuung der Langzeitarbeitslosen seit Anfang 2005 – mit enormen Ressourcenbindungen und

spezifischen Problemen der Organisationsgestaltung (Wiechmann u.a. 2005). 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 wurde als konsequenter top-down-Prozess organisiert, mit einer straffen Einführungslogik und rigiden Umsetzungsvorgaben für die neuen Strukturen und Prozesse. Sie wurde von den Reformberatern als konsequenter Bruch zu den bislang entwickelten Organisationsmodellen angelegt. Der Umbauprozess startete mit der Reorganisation der Zentrale in Nürnberg, die nun allein für die Zielformulierung, die Produkt- und Strategieentwicklung der Gesamtorganisation zuständig ist und durch die Auslagerung von operativen Funktionen stark verkleinert wurde. Er setzte sich im Umbau der zehn Regionaldirektionen fort, denen die Steuerung der Agenturen zugewiesen wurde. Die Agenturen sind mit ihrem neuen Geschäftssystem „Kundenzentrum der Zukunft“ für das operative Geschäft der konkreten Dienstleistungsproduktion zuständig.

Strategie und Steuerung im Versicherungskonzern BA

Der organisatorische Umbau der Bundesagentur für Arbeit ist vordergründig als eine *Dienstleistungs-Reform* formuliert, welche sich mit verbesserten Serviceleistungen an beide Marktseiten, an Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen richtet. Bereits im Auftrag an die Hartz-Kommission, ein Konzept für einen „Arbeitsmarktdienstleister“ mit „moderner Unternehmensorganisation“ (Kommission 2002: 14ff.) zu entwickeln, sowie in den folgenden Gesetzen für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ist eine entsprechende Semantik vorgegeben. Binnenorganisatorisch drückt sich die Dienstleistungssemantik unter anderem in der inflationären Verwendung des „Kunden“-Begriffes für die Adressaten der BA aus.⁶ Es könnte hier der Eindruck entstehen, dass mit dieser Semantik tatsächlich eine stärkere Fokussierung der Dienstleistungsproduktion auf die hoch differierten individuellen Bedarfe der „Kundschaft“ verbunden ist. Die Praxis zeigt jedoch das Gegenteil: Vor dem Hintergrund der Krise der öffentlichen Finanzen, dem politischen Legitimationsdruck durch die bis 2006 anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und angesichts einer Arbeitsmarktpoli-

6 Auf die Problematik, den aus Marktbeziehungen abgeleiteten Kunden-Begriff in das Feld der sozialen Dienstleistungen einzuführen, kann hier nicht differenziert eingegangen werden (vgl. dazu Bogumil/Kißler 1995). Es sei nur darauf verwiesen, dass der Kunden-Begriff die Tatsachen verschleiern, dass sich die Adressaten der BA nicht an einem Markt bewegen, an dem sie über „voice“ und „exit“-Optionen verfügen und dass durch die rechtlichen Grundlagen zwischen Arbeitslosen und Arbeitsverwaltung ein Zwangsverhältnis konstituiert wird. Insofern besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen der Inanspruchnahme der Dienstleistungen der BA und denen eines Frisörs

tik, die primär auf eine „Aktivierung“ der Arbeitslosen und eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge setzt, ist die Organisationsreform faktisch auf eine *betriebswirtschaftliche Wirkungsreform* ausgelegt worden.

Im Zentrum steht die Ausrichtung der Organisationssteuerung und der Aktivitäten in den Agenturen an den Kriterien von *Wirkung und Wirtschaftlichkeit*:

„Hilfen zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt [müssen] zu einem wirtschaftlichen Nettoeffekt führen [...]. Die Unterstützung zur Integration eines Arbeitslosen ist nur dann ökonomisch sinnvoll, wenn zu erwarten ist, dass die finanziellen Effekte aus den eingesparten Leistungsbezügen und dem früheren Beginn der erneuten Beitragszahlung diejenigen finanziellen Aufwendungen übersteigen, die zur Integration erforderlich sind“ (Bundesagentur 2003: 11).⁷

Dieses Verständnis nimmt betriebswirtschaftliche Effizienzkriterien zum Ausgangspunkt für die Aktivitäten der BA und legt dabei die kalkulatorische Logik eines Versicherungsunternehmens zugrunde. Hier wird die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Organisationsreform erkennbar, die bereits zu einem frühen Zeitpunkt von Reformberatern und Vorstand formuliert worden ist.

Darüber hinaus hat die Re-Definition der Arbeitsverwaltung als Versicherungskonzern durch die neue institutionelle Zuständigkeit der Betreuung von Langzeitarbeitslosen einen zusätzlichen Schub erhalten. Zum Zeitpunkt der Entwicklung des Organisations- und Steuerungskonzepts für die BA im Jahre 2003 ging der Vorstand noch von der Erwartung aus, dass auch die Bezieherinnen und Bezieher des steuerfinanzierten Arbeitslosengeldes II durch die lokalen Arbeitsagenturen der BA betreut würden. Der Anspruch, eine einheitliche Anlaufstelle für alle Arbeitslosen zu schaffen („Job Center“), war bereits im Bericht der Hartz-Kommission formuliert worden. Im Rahmen dieses Organisationskonzeptes und durch individuelle Fallbudgets sollte es möglich sein, unabhängig von der Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Leistungen und orientiert an den individuellen Bedarfen die notwendigen Förder- und Unterstützungsaktivitäten frühzeitig einzuleiten. Der parlamentarische Prozess zum „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ führte Mitte 2004 jedoch zu dem Ergebnis, dass neben der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II auch eine neue institutionelle Zuständigkeit mit den Arbeitsgemeinschaften von BA und Kommunen (ARGE) bzw. Optionskommunen geschaffen wurde. Damit wurden auf Bestreben der konservativ geführten Bundesländer die Arbeitslosenversicherung und die Fürsorge für Langzeitarbeitslose institutionell getrennt. Zusätzlich wurde der Aussteuerungsbetrag⁸ beim Übergang eines Arbeitslosen aus dem Rechts-

7 Diese in der Konzeptphase der Reform deutlich formulierte Prämisse (Bundesagentur 2003) ist später vom Verwaltungsrat allerdings wieder eingeschränkt worden (BA-Beratungsunterlage 19/2005).

8 Für jeden Arbeitslosen, welcher nach Ablauf der Bezugsdauer des beitragsfinanzierten Arbeitslosengeldes I in den steuerfinanzierten Regelkreis des SGB II übertritt, muss die BA seit 2005 einen Aussteuerungsbetrag von rund 10.000 Euro an den Bund zahlen. Angesichts der verbesserten Haushaltslage und der vielfachen Kritik an der Steuerungswirkung dieses In-

kreis SGB III (beitragsfinanzierte Versicherung) nach SGB II (steuerfinanziertes Arbeitslosengeld II) als „Strafgeld“ für die BA eingeführt. Durch diese politisch gesetzten Regelungen sind die Rahmenbedingungen für eine einheitliche, bedarfsbezogene Förderung *aller* Arbeitslosen verschlechtert worden, denn die BA hat auf die neue Rahmensetzung betriebswirtschaftlich konsequent reagiert: Kurz nach Inkrafttreten der „Hartz IV“-Gesetze wurde in einer verbindlichen Weisung präzisiert, wie die Agenturen die „Produkte“, das heißt die als Ermessensleistungen erbrachten Maßnahmen der Arbeitsförderung, einzusetzen haben. Die neue Produkteinsatzlogik beruht auf zwei Leitlinien:

„Produkte werden so eingesetzt, dass die Gesamtdauer des Kundenkontakts verkürzt wird“; „die Wirkung des Produkteinsatzes muss mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in SGB II erfolgen“ (Bundesagentur 2005).

Die erste Leitlinie zielt darauf ab, dass sich die Vermittlerinnen und Vermittler der BA auf die „schweren“ aber auch lösbaren Fälle“ (ebd.: 9) konzentrieren mit dem Ziel, die Verweildauer im Leistungsbezug, und damit den „Versicherungsschaden“ zu minimieren. Das heißt konkret, dass die BA ihre Kräfte und Mittel auf diejenigen Maßnahmen und Gruppen fokussiert, bei denen mit möglichst geringem Ressourceneinsatz die Dauer der Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen deutlich verkürzt wird. Diejenigen Gruppen, denen unterstellt wird, sie fänden von allein eine Stelle („Marktkunden“), bleiben von der Förderung durch Maßnahmen weitgehend ausgeschlossen (zum Dienstleistungsprofil für die verschiedenen Adressatengruppen vgl. weiter unten).

Die zweite Leitlinie zielt auf den Umgang mit den „schlechten Risiken“. Sie dokumentiert, wie die BA versucht, den Kostenfaktor Aussteuerungsbetrag zu Lasten von „Problemgruppen“ zu vermeiden. Mit anderen Worten: Wer aufgrund von Vermittlungshemmnissen (z.B. Alter oder gesundheitliche Einschränkungen) eine schlechte Prognose hat, innerhalb von 12 Monaten wieder eingegliedert zu werden, soll gar nicht erst mit Maßnahmen der Arbeitsförderung bedacht werden.⁹ Der individuelle Bedarf der Adressaten wie auch arbeitsmarktpolitische Prioritätensetzungen, die vormalig in Programmen für bestimmte Zielgruppen zum Ausdruck kamen, treten hinter dieses Kalkül zurück. Damit wird die Gesamtverantwortung für die Arbeitsmarktpolitik in eine einzelwirtschaftliche Logik aufgelöst: „Insbesondere die Trennung der Rechenkreise und die Einführung des Aussteuerungsbetrags zwingen die BA, anstelle einer ganzheitlichen volkswirtschaftlichen Betrachtung die Aufwendungen und Wirkungen innerhalb der einzelnen Rechenkreise in den Vor-

struments gewinnen in der Bundesregierung Überlegungen an Gewicht, auf die Erhebung des Aussteuerungsbetrags ab dem Jahre 2008 zu verzichten.

9 Zwar sind mittlerweile in begrenztem Rahmen Programme aufgelegt worden, um gering Qualifizierte und ältere Arbeitnehmer fördern zu können (Programm WeGebAU 2006, Integrationsprogramm für Betreuungskunden 2007). Angesichts der knappen finanziellen Ausstattung dürften sie jedoch kaum mehr als symbolische Politik darstellen.

dergrund zu rücken“, begründet die BA die betriebswirtschaftliche Ausrichtung ihrer Aktivitäten (ebd.: 4). Die Aktivitäten im Bereich des SGB III, also die aus Beiträgen finanzierten Leistungen und Maßnahmen, werden auf eine Minimierung der „Schadensfälle“ (also der Zahl der leistungsberechtigten Arbeitslosen) für die Versichertengemeinschaft fokussiert. Die vorhandenen, limitierten Ressourcen sollen dabei möglichst größte Wirkung erzielen: Die maximale Entlastung für die BA (und mittelbar für die Beitragszahler) erfordert möglichst viele Integrationen unter geringstem Mitteleinsatz. Der Kosten-Nutzen-Logik ist eine inhärente Rationalität nicht abzusprechen. Sie produziert allerdings Kosten, die an anderer Stelle entstehen. So werden Exklusionseffekte im Vermittlungsgeschäft erkennbar, und zwar auf Arbeitnehmer- wie auf Arbeitgeberseite. Insbesondere für Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen entsteht das Risiko, dass sie während des Verbleibs im Rechtskreis SGB III, also im Bezug des „echten“ Arbeitslosengeldes, nicht ernsthaft zum Ziel von Integrationsbemühungen werden, zumal ein erst nach Übertritt in den Rechtskreis SGB II eintretender Integrationserfolg der Leistung der BA nicht mehr zugerechnet wird.

Die strategische Ausrichtung der BA wird über eine grundlegend neu aufgebaute Organisationssteuerung in die einzelnen Dienststellen hinein vermittelt. An Stelle der traditionellen, haushaltsgetriebenen Steuerung wurde eine Zielsteuerung als neues, „unternehmensförmiges“ Steuerungssystem gesetzt: Jeweils zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen den Regionaldirektionen und den Agenturen werden einmal jährlich Vereinbarungen über die zu erreichenden Ziele abgeschlossen. Diese Ziele sind als Wirkungsziele (vor allem z.B. die Zahl der geförderten und ungeförderten Integrationen in Beschäftigung), als Prozessvorgaben und Qualitätsstandards formuliert. Mit Hilfe eines aufwändigen Controllingapparates wird der Grad der Zielerreichung über eine Vielzahl von Kennziffern permanent kontrolliert und in monatlichen Abständen nachgehalten. Die Strukturen, Prozesse und Entscheidungsregeln wurden standardisiert und einer engen Überwachung durch die Regionaldirektionen unterzogen. Ebenfalls wurde das Beratungs- und Vermittlungsgeschehen in den Agenturen durch eine Programmsteuerung (Handlungsprogramme) standardisiert und durchstrukturiert.

Das Kundenzentrum:

Die straffe Dienstleistungsorganisation in den Agenturen

Das „Kundenzentrum der Zukunft“ gilt als das Herzstück der BA-Reform. Es stellt das neue Geschäftssystem in den örtlichen Agenturen dar mit einem neuen Organisationsaufbau, neuen Ablaufprozessen und einer entsprechenden neuen Kundensteuerung. Mit dem Kundenzentrum wurde eine funktional gegliederte Organisationsstruktur an der Schnittstelle zu den Adressaten der BA

geschaffen, die erstmalig den gesamten Dienstleistungsprozess nach Effizienz-, Führungs- und Steuerungsgesichtspunkten einheitlich festlegt. Die „Kunden“ erreichen die BA telefonisch über die neu geschaffenen „Service Center“ oder gelangen in den Agenturen zunächst an den Empfang und in die Eingangszone. An allen drei Punkten werden Standardanliegen bearbeitet, Gesprächstermine bei den Fachkräften vergeben und gegebenenfalls komplexere Anliegen an die Leistungs- oder Vermittlungsabteilungen weitergeleitet. Die Vermittlungsfachkräfte und die Fachkräfte in der Leistungsbearbeitung können nur noch mit Termin besucht und nicht mehr direkt angerufen werden. Für Arbeitskräfte suchende Unternehmen ist ein eigener „Arbeitgeberservice“ mit spezialisierten Vermittlern in allen Agenturen eingerichtet worden. Ein besserer Service für die Adressaten und eine Effizienzsteigerung in der Dienstleistungsproduktion sollen über eine straffe Kundensteuerung, stärker systematisierte und arbeitsteilig organisierte Abläufe sowie über eine Trennung von Standardaufgaben und spezialisierten Fachkrafttätigkeiten erreicht werden.

Das Kundenzentrum kann als „folgerichtige“ Organisationsform zur Effizienzsteigerung wie auch der „Aktivierung“ der Arbeitslosen diskutiert werden. Die Ausrichtung der Organisation auf dieses Paradigma bleibt nicht ohne Folgen für die Dienstleistungsqualität der BA:

Die Organisation und die Prozesse im neuen Geschäftssystem sind auf die Bearbeitung standardisierter Adressatenbedarfe abgestellt. Diese Standards werden nach den funktionalen Anforderungen der Dienstleistungserbringung, der Ressourceneinsatzlogik und dem entsprechenden Dienstleistungsportfolio der BA definiert. Die Adressaten der BA werden, nachdem in der Eingangszone entschieden wurde, ob ein für die weitere Bearbeitung in den Facheinheiten „passfähiges“ Anliegen vorliegt, den jeweils zuständigen Bereichen zugeleitet. Dort werden ausschließlich die für den jeweiligen Termin definierten Standardanliegen (z. B. Abgabe des Arbeitslosengeldantrags; Ersttermin oder berechtigter Folgetermin bei der Vermittlungsfachkraft) angenommen, bearbeitet bzw. mit einem festen Set an Dienstleistungsangeboten bedient. Die BA folgt in der Organisation ihrer Dienstleistungsproduktion dem Vorbild eines Systemgeschäfts mit hoch standardisierten, nach Kundengruppen differenzierten Produkten und Prozessen. Solche Geschäftsmodelle sind bereits seit längerer Zeit bei Banken und Versicherungen gängige Praxis.

Mit dem neuen Geschäftssystem stellt sich die BA auf die effiziente Bewältigung einer großen Zahl von Adressaten ein. Damit wird das gesellschaftliche Faktum dauerhafter Massenarbeitslosigkeit erstmals mit einer großen Folgerichtigkeit in die Auslegung der Organisationsform aufgenommen. Dies ist ein entscheidender Bruch mit den vorangegangenen Organisationsparadigmen: In der klassischen Behördenstruktur mit ihrer Spartenorganisation war die Arbeitsverwaltung auf die Administration friktionaler Arbeitslosigkeit und die Durchsetzung der Rechtsgleichheit ausgerichtet. Später rückte mit dem An-

wachsen der Arbeitslosigkeit insbesondere die Unterstützung von Zielgruppen in den Mittelpunkt. Die aktuelle Fokussierung auf das „Mengengeschäft“ anerkennt einerseits das soziale Faktum dauerhafter Massenarbeitslosigkeit. Sie dementiert es allerdings zugleich in dem Punkt, dass das grundsätzliche Ziel einer schnellen Integration Prämisse für die Gestaltung der Organisation und der Prozesse im Kundenzentrum bleibt – Arbeitslosigkeit wird, der Logik der Aktivierung folgend, als ein prinzipiell individuell überwindbarer Zustand definiert. Zudem wird die Ausrichtung auf die Bearbeitung großer Adressatenzahlen mit dem Paradigma einer möglichst effizienten Leistungsproduktion verknüpft. Das Resultat ist eine tayloristisch aufgebaute Organisation, welche auf standardisierte Produkte und die Gewinnung von Skalenerträgen durch die Spezialisierung von Tätigkeiten setzt und durch ein engmaschiges Controlling- und Steuerungssystem geführt wird. An dieses Organisationsparadigma ist die Frage zu stellen, ob die *raison d'être*, nämlich die effiziente Bewältigung hoher Volumina, tatsächlich als Basis der Dienstleistungsorganisation der BA im SGB III-Bereich noch unterstellt werden darf. Mittlerweile wird deutlich mehr als die Hälfte der Arbeitslosen als Arbeitslosengeld II-Bezieher im Rechtskreis SGB II und damit außerhalb der Arbeitsagenturen betreut.

Das Kundenzentrum ist als organisatorische Infrastruktur konstruiert worden, um „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik mit hoher Effizienz umzusetzen. Diese fokussiert auf die möglichst schnelle Integration der Arbeitslosen in Erwerbsarbeit durch die Erhöhung ihrer „Vermittlungsfähigkeit“ in offene Stellen. Folgerichtig steht das terminierte Vermittlungsberatungsgespräch, mit der Vermeidung aller „Störungen“ (z.B. Telefonanrufe oder die Behandlung leistungsrechtlicher Fragen) im Mittelpunkt der neuen Organisation. Die Interaktion mit dem „Kunden“ im Vermittlungsberatungsgespräch ist vor allem auf die „Verfügbarmachung“ der Arbeitskraft ausgerichtet. Die „Aktivierung“ der Kunden in den Prozessabläufen des Kundenzentrums zielt nicht allein auf die Verstärkung der individuellen Bemühungen in der Erwerbsarbeitssuche ab, sondern sie schlägt sich auch im Hinblick auf ihre administrativen Mitwirkungsanforderungen nieder: So müssen die Adressaten der BA in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit mindestens drei Mal in der Agentur vorsprechen (zur Arbeitslosmeldung, zum Erstgespräch bei der Vermittlungsfachkraft und zur Antragsabgabe) und einen Fragebogen (das so genannte „Arbeitspaket“) zur Vorbereitung des Vermittlungsberatungsgesprächs abliefern. Der bzw. die einzelne Arbeitslose wird im weiteren Verlauf „in Bewegung“ gehalten, sofern er oder sie vom Vermittler als zu unterstützender „Beratungskunde“ definiert wird (siehe unten).

Als „Gegenleistung“ dieser Bemühungen verspricht das Paradigma der „Aktivierung“ die Chance einer baldigen Integration in den laufenden Stellenumschlag der Unternehmen (in diesem Prozess besteht die Funktion des Arbeitgeberservice darin, Stellen zu akquirieren, mit denen der Vermittlungsprozess „gefüttert“ werden kann). Dieses Versprechen freilich bleibt in vielen Regionen

und für bestimmte Gruppen notwendigerweise eine Fiktion – angesichts der Tatsache, dass die Arbeitsverwaltung das strukturelle Problem der Unterbeschäftigung nicht substanziell lösen kann.

Dienstleistung als Systemgeschäft

Die Dienstleistungen der BA für die Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite sind in so genannten „Handlungsprogrammen“ systematisiert und standardisiert worden. Aus dieser Systematik heraus werden die Bedarfe für bestimmte „Kundensegmente“ auf der Arbeitnehmer und der Arbeitgeberseite definiert. Dabei wurde der Personaleinsatz zwischen den Marktseiten neu gewichtet: So werden jetzt mindestens 20 Prozent der Vermittlerkapazitäten für die Bearbeitung der Arbeitgeberanliegen eingesetzt. Die Handlungsprogramme sehen auf der Arbeitgeberseite eine Fokussierung auf die „potenzialreichen Arbeitgeberkunden“ vor. Als potenzialreich gelten Firmen mit einem hohen Personalumsatz. Die übrigen Unternehmen werden als „Standardkunden“ mit insgesamt weniger Ressourceneinsatz und geringerer Intensität im Stellenbesetzungsprozess bedient und erfahren darüber hinaus weniger oder keine Initiativkontakte durch die Fachkräfte der BA.

Das von Seiten der Reformberater herangezogene Argument zur Fokussierung auf personalumsatzstarke Unternehmen (nach der Logik: „20 Prozent der Arbeitgeber decken 80 Prozent der Neueinstellungen ab“) hat seine Rationalität im Zusammenhang einer angestrebten Erhöhung des Einschaltungsgrades der BA in die Stellenbesetzungen am Arbeitsmarkt. Dort, wo viel Personal bewegt wird, kann die BA eher ihre Bewerberinnen und Bewerber ins Spiel bringen. Hier geraten allerdings zwei Dienstleistungsperspektiven in Konflikt. Die Unternehmen erwarten eine „Bestenvermittlung“, womit sich der Kreis der in Frage kommenden Bewerber tendenziell auf die starken „Marktkunden“ einschränkt und diese in der Such- und Auswahlpraxis der Arbeitgeber-Vermittler auch faktisch im Zentrum stehen. Im Sinne ihrer Ausgleichsfunktion am Arbeitsmarkt wäre es andererseits geboten, dass die BA gerade jene Bewerber schwerpunktmäßig anbietet, denen auf Grund von 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 konzentriert die BA ihre Dienstleistungen auf solche Unternehmen, die ohnehin mit professionellem Personalmanagement als starke Akteure am Markt auftreten. Sie vernachlässigt dabei aber diejenigen Betriebe, denen gerade diese Personalmanagement- und Rekrutierungskompetenzen feh-

len – also die zahlreichen kleineren und mittleren Unternehmen. Somit werden möglicherweise sowohl die realen Bedarfe in den Unternehmen wie auch eine positive Beschäftigungswirkung verfehlt (Schütz/Ochs 2005). Es ist anzunehmen, dass über eine Fokussierung auf die Qualifikationsbedarfe und potentiellen Stellenzuschnitte in den kleineren Unternehmen größere Beschäftigungspotentiale erschlossen werden könnten.

Die Frage nach der Passfähigkeit von Dienstleistungsangeboten und Dienstleistungsbedarfen stellt sich in noch stärkerer Weise auf der Seite der „Arbeitnehmerkunden“. Die Arbeitslosen werden in vier Segmente differenziert (Marktkunde, Beratungskunde-Aktivieren, Beratungskunde-Fördern, Betreuungskunde), denen über die Handlungsprogramme für Arbeitnehmerkunden in sehr unterschiedlichem Maße Beratungsdienstleistungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung zugänglich gemacht werden. Per Definition sind die einzelnen Kundengruppen unterschiedlich weit von einer Integration entfernt.

„Marktkunden benötigen zur Überbrückung der Differenz lediglich einen kleinen Impuls, können die Differenz im Wesentlichen selbst überbrücken. Beratungskunden können mit Unterstützung die Differenz zur Integration überbrücken. Betreuungskunden haben eine so große Differenz zur (theoretischen) Integration zu überbrücken, dass eine Anhebung des Potentials bis zum Erreichen der Integration mittelfristig nicht möglich erscheint.“ (Bundesagentur 2005a: 218).

Der vorrangige Ressourceneinsatz (Vermittlerzeit bzw. Kontaktdichte zum Kunden und Maßnahmeneinsatz mit einer entsprechenden Budgetgestaltung) hat seinen Schwerpunkt demgemäß auf den Beratungskunden, „weil hier die deutlichste Erhöhung der Integrationswahrscheinlichkeit zu erreichen ist“ (ebd.: 219) und sich bei einer erfolgreichen Integration der Mitteleinsatz für die Organisation rentiert. Für die so genannten Betreuungskunden wird konstatiert, der Handlungsbedarf sei so groß, dass das Ziel der Eingliederung in Arbeit mittelfristig, das heißt innerhalb der 12 Monate Arbeitslosengeldbezug, nicht erreicht werden kann. So werden die „Betreuungskunden“, für die noch im Bericht der Hartz-Kommission die intensivste Unterstützung vorgesehen war, faktisch in Nicht-Betreuungskunden verwandelt. Mit dieser Einsatzlogik für die Dienstleistungen der BA tritt ein Dilemma zwischen betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien und sozialem Auftrag zu Tage. Sie verengt zudem die Spielräume der Agenturen, eine an den regionalen Erfordernissen angepasste lokale Arbeitsmarktpolitik zu formulieren und umzusetzen.

Das Spannungsverhältnis zwischen dem betriebswirtschaftlich effizienten Einsatz von Ressourcen und dem Aktivierungsparadigma einerseits sowie dem individuellen Unterstützungsbedarf von realen Personen andererseits prägt die Rolle der Vermittlerinnen und Vermittler und deren Dienstleistungsinteraktionen zu den Adressaten der BA. Für viele Beschäftigte stellt es eine neue Anforderung dar, disziplinierend oder gar Unterstützung versagend aufzutreten: „Für den Kunden strenger, für den Mitarbeiter anstrengender“, so wurde das neue Verhältnis der Arbeitsverwaltung zu ihren „Kunden“ aus Beschäftigten-

sicht charakterisiert. Wohl kaum ist davon auszugehen, dass die Vorgaben z.B. der Handlungsprogramme in einer deterministischen Weise in allen 178 Agenturen einheitlich umgesetzt werden. Vielmehr stellt sich die Frage nach den Vermittlungsfachkräften als Akteure in der neuen Dienstleistungsbeziehung: Wie tarieren sie das Spannungsverhältnis zwischen den Systemvorgaben und den Bedarfen des Einzelfalls aus? Welche Rolle spielen dabei das professionelle Selbstverständnis der Vermittlerinnen und Vermittler sowie die mikropolitischen Spielräume in den Agenturen? Die Folgen der Organisationspolitik für die Dienstleistungsqualität der BA, aber auch im weiteren Sinne für Arbeitsmarkt- und Gesellschaftspolitik sind bei weitem noch nicht ausgeleuchtet.¹⁰

Grenzen der Verbetriebswirtschaftlichung?

Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit hat bisher weitgehend unbemerkt von der auf „Hartz IV“ fokussierten öffentlichen Debatte stattgefunden. Dabei wohnt dieser Reorganisation eine eigene sozialpolitische Qualität inne, die von mindestens zwei Punkten aus kritisch zu reflektieren ist: Zum einen ist mit dem Geschäftssystem „Kundenzentrum“ in den bundesweit 178 Agenturen ein Organisationsmodell geschaffen worden, das auf die Bewegung und „Aktivierung“ großer Zahlen von Arbeitslosen hin ausgelegt ist – es stellt gewissermaßen das in eine operative Organisation gegossene Aktivierungsparadigma der Arbeitsmarktpolitik dar. Dieses Modell folgt dem Ziel möglichst großer Integrationszahlen durch den Einsatz standardisierter „Produkte“ der Arbeitsförderung. Die standardisierte Bearbeitung der Kundenanliegen dürfte in einem erheblichen Spannungsverhältnis zu der großen Varianz an Einzelfällen mit häufig komplexen Beratungs-, Unterstützungs- und Qualifizierungsbedarfen stehen. Nicht umsonst führt die früher einmal wichtige individuelle Arbeits- und Berufsberatung der Arbeitsämter im neuen Dienstleistungsportfolio der BA ein Schattendasein. Zum anderen folgt das auf „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“ ausgelegte Steuerungssystem einer Versicherungslogik, die auf den einzelnen Schadens- und Risikofall ausgerichtet ist. In großer Folgerichtigkeit wurden aktivierende Interventionen in den Mittelpunkt der Arbeitsförderung gestellt, die sich, weil sie schnellere Abgänge aus dem Leistungsbezug produzieren, betriebswirtschaftlich eher rechnen als aufwändige individuelle Förder- und Qualifizierungsmaßnahmen. Die Problematik der Ziel- und Randgruppenarbeitslosigkeit und der Bodenbildung von Arbeitslosigkeit finden in Strategie und Steuerung keinen systematischen Platz, solange in der BA-Strategie das Selbstverständnis einer effizienten „Matchingmaschine“ vorherrscht. Doch bleiben in Zeiten verbesserter Konjunktur mit steigender Ar-

10 Zur Praxis und den Folgen des neu ausgerichteten Vermittlungsprozesses in den Agenturen wird derzeit ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Forschungsprojekt vom Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso) und dem Organisationsberater Peter Ochs durchgeführt.

beitsnachfrage gerade die „schwierigen Fälle“ mit größeren Vermittlungshemmnissen zurück – eine Vernachlässigung dieser Gruppen droht der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub zu leisten.

Mit der einzelwirtschaftlichen Rationalität ihrer Dienstleistungserbringung droht sich die Bundesagentur in mehrfacher Hinsicht von ihren klassischen Funktionen im System der sozialen Sicherung zu lösen: So entsteht einerseits das Risiko, dass in den Schemata des standardisierten Instrumenteneinsatzes die auf die Bedürfnisse der Adressaten bezogene „Personenfunktionalität“ ihrer Leistungen nachhaltig geschwächt wird. Der jeweils spezifische individuelle Unterstützungsbedarf kann im Vermittlungsgeschehen nur sehr bedingt zum Ausgangspunkt einer Beratungs- und Betreuungsstrategie genommen werden.

Andererseits trägt die Strategie und Steuerung der BA – über das im parlamentarischen Raum gesetzte Aktivierungsparadigma hinausgehend – dazu bei, den Druck zur Rekommodifizierung, also zum unmittelbaren Verkauf der Ware Arbeitskraft zu den gegebenen Nachfragebedingungen des Arbeitsmarktes, zu erhöhen. Für die Individuen bedeutet dies eine Reduzierung an Sicherheit, zum Beispiel hinsichtlich der Chancen auf den Erhalt von berufsfachlichen Perspektiven und Einkommensstatus. So wird, unter dem zusätzlichen Damoklesschwert des nach 12 Monaten drohenden Abrutschens in „Hartz IV“, ein Arbeitskräftenachschub für prekäre und niedrig bezahlte Branchen produziert. Der aus einer solchen Entwicklung möglicherweise resultierende Verlust an „Sicherheit“ für das soziale und politische System ist nur schwer abzuschätzen. Es kann jedoch angenommen werden, dass die Individuen auf den Rückzug der Arbeitslosenversicherung aus der „Sicherheitsproduktion“ reziproke Antworten finden könnten: Etwa kurzfristige Strategien der Lohnoptimierung längerfristigen betrieblichen Bindungen vorzuziehen (man denke an die Klagen der Landwirtschaft über die „Unzuverlässigkeit“ von Erntehelfern) oder partiell ihre Existenzsicherung (zum Beispiel in Form informeller Arbeit) an den Systemen der sozialen Sicherung vorbei zu organisieren. Insofern ist genau zu beobachten, ob nicht die Aktivierungsstrategien im allgemeinen und die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Bundesagentur für Arbeit im besonderen zu Bumerangeffekten führen, an denen selbst die Unternehmen kein langfristiges Interesse haben können, auch wenn sie von einer Senkung ihrer Beitragspflichten kurzfristig profitieren: Gerade die aktuellen Klagen um einen sich in der Hochkonjunktur abzeichnenden „Fachkräftemangel“ entlarven nicht nur die Untätigkeit vieler Unternehmen in Ausbildung und Personalentwicklung. Sie indizieren trotz anhaltend hoher Arbeitslosenzahlen eine Diskontinuität im Arbeitskräftenachschub und verweisen auch darauf, dass die BA durch den Verzicht auf betriebswirtschaftlich „teure“ Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen ein Potenzial aus der Hand gegeben hat, auf regionale und sektorale Nachfragen nach Arbeitskräften durch eine nachhaltige Fort- und Weiterbildungspolitik zu reagieren.

Bisher sind wenig Ansätze erkennbar, alternative Strategien zur betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der BA zu formulieren und durchzusetzen. Die Reformberater haben im strategischen Management der Zentrale eine weitgehende Deutungsmacht über die Aufgaben und Ziele der Organisation und die entsprechenden Kriterien von Wirkung und Effizienz gewonnen. Dennoch bleibt die einzelwirtschaftliche Neuausrichtung der ehemaligen Sozialbehörde bei vielen Fach- und Führungskräften nicht widerspruchsfrei und bricht sich an den Vorstellungen und Erwartungen eines „sozialen Auftrages“, den sie nach wie vor mit ihrer Tätigkeit und mit dem Auftrag der BA schlechthin verbinden. In der BA-Zentrale wird mittlerweile zunehmend realisiert, dass der Vermittlungsprozess nur sehr bedingt in der Lage ist, den individuellen Unterstützungsbedarf der Arbeitnehmerkunden aufzugreifen – und deshalb hinter den Leistungserwartungen zurückbleibt. Im Frühjahr 2007 ist ein Modellversuch gestartet worden, Vermittlungsleistungen in großem Stil an private Anbieter auszulagern, die von jeglichen Detailvorgaben befreit sind, wie sie die Vermittlung zu organisieren haben. Ob dies der Einstieg in eine Privatisierung der Vermittlung ist oder ob die BA aus diesen Experimenten Lernprozesse für eine neue, bedarfsorientierte Beratungs- und Dienstleistungsstrategie gewinnen kann, ist eine offene Frage. Grundsätzlich leidet die Strategie und Dienstleistungspolitik der BA mit ihrem Anschein betriebswirtschaftlicher „Sachlichkeit“ an einem politischen Legitimationsdefizit, das einer Bearbeitung in einem öffentlichen Diskurs harrt. Die Stoßrichtung eines solchen Diskurses über die volkswirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und gesamtgesellschaftlichen Anforderungen der Arbeitsverwaltung wäre allerdings das Gegenteil dessen, was neoliberale Populisten mit der schlichten Forderung nach einer Auflösung der BA betreiben. Es geht darum, die Frage zu beantworten, welcher sozialen Absicherung, welcher „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und welcher Arbeitsmarktorganisation erwerbstätige Menschen im flexiblen Kapitalismus bedürfen.

Literatur

- Bahn Müller, R.; Faust, M. (1992): *Das automatisierte Arbeitsamt. Legitimationsprobleme, EDV-Mythos und Wirkungen des Technikeinsatzes*. Frankfurt/New York.
- Behrens, F.; Heinze, R.; Hilbert, J.; Stöbe-Blossey, S. (Hrsg.) (2005): *Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Berlin.
- Bogumil, J.; Kißler, L. (1995): *Vom Untertan zum Kunden. Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung*. Berlin.
- Bothfeld, S.; Gronbach, S.; Seibel, K. (2004): Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen. In: *WSI-Mitteilungen* Nr. 9/2004, S. 507-513.
- Bundesagentur (2003): *Führung in der neuen BA. Gesamtkonzept Steuerung und Controlling. Abschlußbericht der Konzeptphase vom 05.08.2003*.
- Bundesagentur für Arbeit (2005): *Eckpunkte für das Programm 2005 im SGB III-Bereich*. Beratungsunterlage Nr. 19/2005 für den Verwaltungsrat.

- Bundesagentur für Arbeit (2005a): *Einführungskonzept Handlungsprogramme (Foliensatz)*, Nürnberg.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003): *Wesentliche Inhalte des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Stand: 17.12.2003, Berlin.
- Burghardt, H.; Enggruber, R. (Hg.) (2005): *Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik*. Weinheim.
- Candeias, Mario (2004): Erziehung der Arbeitskräfte. Rekommodifizierung der Arbeit im neoliberalen Workfare-Staat. *Utopie kreativ*, Juli/August 2004, S. 589 - 601.
- Heinze, R.; Hilbert, J.; Spalink, D.; Stöbe-Blossey, S. (2005): Einführung: Der aktivierende Staat. Hintergründe und Merkmale eines Leitbildes für öffentliches Handeln. In: *Behrens u.a. (Hg.)*, S. 9 - 24.
- iso-Institut; Peter Ochs Organisationsberatung (2006): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit*. Saarbrücken.
- Kaufmann, F.-X. (2003): *Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition*. Frankfurt/Main.
- Kißler, L.; Greiffenstein, R. (2004): *Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Arbeitspapier der HBS, Nr. 93, Düsseldorf.
- Knuth, M. (2005): Reflexionen zum deutschen Reformpfad vor dem Hintergrund der Erfahrungen westdeutscher Nachbarn. In: *Burghardt, Enggruber (Hg.)*, S. 175 - 192.
- Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission*. Berlin.
- Lenhardt, G.; Offe, C. (1977): Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-Soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse in der Sozialpolitik. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpolitik*. Sonderheft 19/1977, S. 98 - 127.
- Mezger, E.; West, K. (2000): *Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln*. Marburg.
- Mosley, H.; Schütz, H.; Schmid, G. (2003): *Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis*. Berlin.
- Ochs, P. (2001): *Das Arbeitsamt mitgestalten. Organisationsentwicklung und Mitarbeiterbeteiligung in der Bundesanstalt für Arbeit*. Bericht an die Hans-Böckler-Stiftung. Saarbrücken.
- Offe, C.; Hinrichs, K. (1984): Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: primäres und sekundäres Machtgefälle. In: Offe, C. (Hg.): *Arbeitsgesellschaft: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*. Frankfurt am Main/New York, S. 44 - 86.
- Schmid, Josef (2005): Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik. Lehren für Deutschland aus einem internationalen Trend. In: *Behrens u.a. (Hg.)*, S. 379 - 395.
- Schütz, Holger; Ochs, Peter (2005): *Das Neue im Alten und das Alte im Neuen - Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsverwaltung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen*. WZB-Discussion Paper, Berlin.
- Stapelfeldt, Gerhardt (2004): *Theorie der Gesellschaft und empirische Sozialforschung. Zur Logik der Aufklärung des Unbewussten*. Freiburg.
- Trube, A. (2002): Paradigmenwechsel im Sozialstaat? In: *Utopie kreativ*, H- 141/142, S. 615-628.
- Urban, H.-J. (2004): Eigenverantwortung und Aktivierung - Stützpfiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur? In: *WSI-Mitteilungen* Nr. 9/2004, S. 467 - 473.
- Wiechmann, E.; Greiffenstein, R.; Kißler, L. (2005): Die arbeitsorganisatorische Seite der Arbeitsmarktreform - ARGE und Option. In: *WSI-Mitteilungen*, S. 631 - 637.
- Zilian, Hans-Georg (2000): „Aktivierung und workfare“. Arbeitsmarktpolitische Herrschaftsinstrumente in der flexibilisierten Wirtschaft. *PROKLA - Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 121, Nr. 4/2000, S. 567 - 584.

Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Ariadne Sondermann,
Olaf Behrend

„Jedes starre Konzept ist schlecht und passt net' in diese Welt“ Nutzen und Nachteil der Standardisierung der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit in der Arbeitsvermittlung

1. Aspekte der Ökonomisierung in der Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Jahre wird zumeist unter dem Blickwinkel der geänderten rechtlichen Grundlagen der Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos diskutiert, vornehmlich der Einführung einer am 'Bedarf' orientierten Grundsicherung und der erhöhten Anforderungen an die Arbeitslosen, etwa hinsichtlich zumutbarer Beschäftigung und Mobilitätsbereitschaft (Bothfeld et al. 2004; Burghardt 2005; Knuth 2006; affirmativ: Zimmermann 2005). Zur Legitimation dieser und zahlreicher weiterer Neuerungen¹ werden Begründungsmuster herangezogen, die man unschwer als „Ökonomisierung“ – in der Sprache der Wohlfahrtsstaatsforschung: als Re-Kommodifizierung (Pierson 2001) – identifizieren kann. Die Abkehr von der Orientierung am bisherigen Status wird mit der Notwendigkeit erhöhter Flexibilität und Mobilität am Arbeitsmarkt begründet; die geringe Höhe der Grundsicherung soll den Arbeitslosen Anreize zu einer schnelleren Arbeitsaufnahme geben. In diesem Beitrag gehen wir jedoch auf einen anderen Aspekt der Ökonomisierung ein, der die Um- und Durchsetzung der neuen Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesagentur für Arbeit als zentralen institutionellen Akteur betrifft und in der Öffentlichkeit weniger Aufmerksamkeit findet. Die BA hat den im „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ formulierten Auftrag zum Wandel zum Anlass für eine durchgreifende Reform der inneren Ablauf- und Steuerungsprozesse genommen, die jetzt sehr stark an betriebswirtschaftlichen Modellen orientiert sind und insoweit noch über die meisten Ideen des New Public Management hinausgehen. Unser Beitrag konzentriert sich auf einen wichtigen Aspekt dieses Umbaus – den man als 'innere Ökonomisierung'

1 Etwa: die inzwischen weitgehend „tote“ Personalservice-Agentur (PSA), eingeführt im Glauben, man könne Arbeitslose verstärkt über Leiharbeit in den Arbeitsmarkt bringen, und natürlich Mini- und Midi-Jobs sowie die Ich-AG (offiziell: Existenzgründungszuschuss).