

Reform der Arbeitsämter

„Einfacher, dezentraler, angebotsorientierter“



Was bringt Effizienz in die deutschen Arbeitsämter? Mit Sicherheit nicht noch ein weiteres Sonderprogramm. Sondern die Vereinfachung der Gesetze und damit ein Abbau der Expertokratie; wirkliche Dezentralisierung der Kompetenzen und konsequente Umsetzung der Angebotsorientierung. Das ist das Fazit einer Studie des Wissenschaftszentrums Berlin.



Von Holger Schütz

Holger Schütz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Er resümiert Ergebnisse des international vergleichenden Forschungsprojektes „Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung“ entlang den Fragen von Redakteurin Cornelia Girndt.

→ @
holly@medea.wz-berlin.de

■ Sie haben sich das Reformkonzept Arbeitsamt 2000 angeschaut, das von engagierten ÖTV-Gewerkschaftern und Mitarbeiter/innen angestoßen worden war. Wie beurteilen die Mitarbeiter/innen die neue Arbeitsorganisation im Team?

Holger Schütz: Positiv finden die Arbeitsamtsmitarbeiter die neuen Flexibilitätsspielräume: Wenn besonders viele Arbeitslosigkeitsneumeldungen kommen, dann arbeiten die Fachkräfte der Arbeitsvermittlung inner-

halb des Teams kurzzeitig verstärkt bei der Leistungsbearbeitung mit. Zum zweiten wird ein „Fall“ nun innerhalb eines Teams bearbeitet. Das spart Zeit im Vergleich zum früher üblichen Aktenlauf über die Abteilungen. Drittens bringt das Teammodell für Arbeitssuchende und für Betriebe jeweils feste Ansprechpartner, was von den Kunden sehr geschätzt wird. Ein weiterer Vorzug ist der intensive Erfahrungsaustausch im Team.

Entstehen durch die Teams auch neue Probleme?

Es gibt interne Kompetenz- und Kommunikationsprobleme zwischen Führungskräften und den Teams. Besonders negativ fallen auch die Grenzen der fachlichen Vertretungskompetenz ins Gewicht, wenn also Fachkräfte der Leistungsabteilung in der Vermittlung mitarbeiten: Nicht jeder Mitarbeiter eignet sich für den unmittelbaren Kundenkontakt mit Arbeitssuchenden oder Betrieben. Das kann auch die beste Schulung nicht ändern.

Wirft das nicht ein Schlaglicht auf die aktuelle Forderung, man solle Arbeitsamtsmitarbeiter von den Leistungsabteilungen abziehen und dafür die Kapazitäten bei der Arbeitsvermittlung aufstocken?

So einfach geht das nicht – angesichts der komplexen Materie. Arbeitsvermittler müssen über profunde Kenntnisse der Arbeitsmärkte, berufskundliche Kompetenzen und vieles mehr verfügen, während Leistungsfachkräfte nicht nur das Sozialgesetzbuch (SGB) III, sondern auch das BGB aus dem Effeff beherrschen müssen. Man kann aus diesen zwei Berufsbildern nicht eine universale Arbeitsamtsfachkraft modellieren, das ist einfach nicht leistbar. Wenn man die öffentliche Arbeitsvermittlung wirklich stärken will, muss dieses Teammodell im „Arbeitsamt 2000“ noch einmal auf den Prüfstand: Die Vermittler brauchen mehr Freiraum und mehr Zeit zum Vermitteln, nicht mehr Kompetenz im Leistungsrecht.

Wie nehmen Mitarbeiter in den Reformarbeitsämtern ihre eigene Rolle wahr? Fürchten sie, für effizientes Arbeiten mit geringeren Personalressourcen bestraft zu werden?

Es gehört zu den populärsten Mythen innerhalb der Mitarbeiter der Bundesanstalt, dass Vermittlungserfolge Personalkürzungen zur Folge hätten. Dies stimmt aber nicht. Zwar ist das Personalbemessungssystem recht kompliziert, da es im Kern auf Zeitanalysen für die verschiedenen Aufgaben in den Arbeitsämtern abstellt. Da aber nun mal dieses →

- ➔ Vorurteil in den Arbeitsämtern kursiert und die Mitarbeiter demotiviert, muss sich die Zentrale in Nürnberg fragen lassen, ob mit ihrer hausinternen Informationspolitik etwas nicht in Ordnung ist.

Die Arbeitsamtsmitarbeiter wurden kürzlich als Fälscher der Vermittlungszahlen, das heißt ihrer eigenen Leistungsbilanz, heftig kritisiert. Ist der deutsche Fall im internationalen Vergleich einzigartig?

Mitnichten. In anderen europäischen Ländern wurden in den vergangenen Jahren regelmäßig Missstände bei den statistisch erfassten Vermittlungszahlen offenbar. So wurde in Frankreich Ende der 90er Jahre bekannt, dass nur etwa 14 Prozent der neuen Beschäftigungsverhältnisse mit Hilfe

der staatlichen Arbeitsvermittlung ANPE zustande kommen – offiziell waren 30 bis 40 Prozent angegeben worden. Erst letztes Jahr wurden die Zahlen der ANPE erneut heftig kritisiert. Ebenfalls Ende der 90er Jahre hatte in Schweden der Rechnungshof Buchungsprobleme bei den Arbeitslosenzahlen und den Teilnehmern in Arbeitsmarktmaßnahmen gerügt.

Was ist der erheblichste Unterschied zu Deutschland?

In Schweden, auch in Großbritannien, wurden die Missstände umgehend beseitigt. In Deutschland passierte trotz nachgewiesener Mängel jahrelang nichts. Ein Nachzügler sind wir im internationalen Vergleich auch bei der Einführung eines Controlling-Systems. Das passierte erst 1999. Aber Controlling bringt auch Nachteile mit sich: Wir konnten in einer WZB-Studie zeigen, dass quantitativer Zahlenfetischismus und Techniken der „kreativen Buchführung“ zur Vernachlässigung einer qualitativen, nachhaltigen Arbeitsmarktpolitik führen können. Das muss ständig kontrolliert werden.

Wo sehen Sie in der Bundesagentur für Arbeit, so soll sie ja nun heißen, derzeit die größten Defizite?

Die Defizite bei der Vermittlungsstatistik und den eingesetzten EDV-Systemen sind vor allem Ausdruck für Steuerungsmängel der Zentrale in Nürnberg. Zum anderen ist es der Hauptstelle bis heute nicht gelungen, die Arbeitsämter an der „langen Leine“ zu führen: Vielmehr werden diese nach wie vor mit umfangreichen geschäftspolitischen Vorgaben, der Umsetzung von Sonderprogrammen – was auch auf die Kappe der Bundesregierung geht – sowie zahlreichen Ausführungsbestimmungen kurz gehalten. Die im SGB III angelegte Zentralisierung reicht also nicht sehr weit.

Weniger Arbeitsamt, mehr Dienstleistungsagentur, was hieße das konkret?

In der Bundesanstalt laufen sich widersprechende Handlungsprinzipien nebeneinander her: Zum Ersten gibt es die 1999 neu eingeführte Zielsteuerung, das Controlling; zum Zweiten existiert die traditionelle Konditionalsteuerung durch Recht und zum Dritten die für öffentliche Verwaltungen typische Budgetverausgabung zur Jahresfrist, gemeinhin als „Punktlandung“ bekannt. So lange die zwei letztgenannten bürokratischen Prinzipien in der BA weiterhin so stark sind, kann sich eine Reformdynamik hin zu einer qualitäts- und effizienzorientierten Dienstleistungsbehörde BA nicht hundertprozentig durchsetzen.

Warum sind die arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme bei den Mitarbeitern der Arbeitsämter gar nicht beliebt?

Die lokalen Arbeitsämter können sich gar nicht kontinuierlich um Effizienzsteigerungen und um mehr Klientennähe kümmern. In schöner Regelmäßigkeit bekommen sie von Seiten der Politik ein neues Arbeitsmarkt-Sonderprogramm aufgebrummt, sei es das Jugendsofortprogramm (JUMP) oder die Förderung der älteren Arbeitnehmer/innen über 50.

Viele Arbeitsamtsmitarbeiter kritisieren diese Programme scharf, da durch deren Umsetzung wenig Zeit bleibt, sich auf ihre – im SGB III ja definierten – Kernaufgaben zu konzentrieren, Menschen wieder in Arbeit zu vermitteln. Die politisch inszenierte Intensivierung emsiger Betriebsamkeit ist kontraproduktiv, ob dies nun Modellprojekte, Sonderprogramme oder auch die Aufbauorganisation in den Arbeitsämtern betrifft. In Deutschland sollte keine niederländische Entwicklung eintreten, wo seit Mitte der 90er Jahre die

Das Projekt

Gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung befasst sich das WZB-Projekt mit dem Leistungsvergleich von Arbeitsämtern und dem Transfer von „guten Praktiken“. Neben quantitativen Analysen zur Effizienz und Effektivität der öffentlichen Arbeitsverwaltung werden auch qualitative Fallstudien in den Arbeitsämtern durchgeführt. Dabei spielt die Organisationsreform „Arbeitsamt 2000“ eine wichtige Rolle. Internationale Vergleiche runden die Studie ab. Wissenschaftliche Mitarbeiter des WZB sind Hugh Mosley, Prof. Günther Schmid und Holger Schütz, sowie die Finnen Robert Arnkil, Leiter der sozialen Entwicklungsgesellschaft Hämeenlinna und Markku Talonen, Berater des Arbeitsministeriums. Eine Vorläuferstudie untersuchte die Controllingssysteme der europäischen Arbeitsverwaltungen.

Reformen der Arbeitsverwaltung zum Teil so zügig aufeinander folgten, dass es gar nicht ordentlich möglich war, die Auswirkungen dieser Reformen sauber zu evaluieren.

Sie erforschen „Steuerung und Effizienz in Arbeitsverwaltungen“ international vergleichend: Welche drei Reformschritte müsste man nach Ihrer Ansicht in Deutschland zuerst anpacken?

Am dringlichsten wäre eine durchgreifende und konsequente Rechtsvereinfachung der Arbeitsmarktpolitik. Das SGB III mitsamt seinen Ausführungsbedingungen durch Erlasse ist viel zu kompliziert. Dass es einfacher geht, zeigen die Arbeitsverwaltungen in Großbritannien und Österreich.

Der zweite Schritt wäre eine Abkehr vom strengen Zentralismus bei der Umsetzung von Arbeitsamt 2000. Die Normierung dieses Organisationsmodells durch die Nürnberger Hauptstelle geht viel zu weit. Wichtige Teilziele der Reform, nämlich Kundenzufriedenheit und Mitarbeiterzufriedenheit, ließen sich

eher erreichen, wenn den Arbeitsämtern mehr Gestaltungsfreiheit bei der Aufbau- und Ablauforganisation verbliebe – wie etwa in Schweden, wo „viele Blumen blühen“. Dies könnte auch die neuerliche Trennung von Arbeitsvermittlung und Leistungsbearbeitung in den Teams beinhalten.

Drittens sollte der BA eine faire Chance bewahrt werden, das von BA-Mitarbeitern entwickelte Vermittlungskonzept, das so genannte „Angebotskonzept“, (siehe Infobox) im Rahmen von Vermittlungsoffensiven und dem stärker werdenden Wettbewerbsdruck durch Dritte konsequent einzuführen, und zwar so, dass es auch evaluiert werden kann. Diese Vermittlungskonzeption mit der Kernidee von differenzierten und abgestuften Arbeitsamtsleistungen je nach Beratungsbedarf der Arbeitssuchenden und Betriebe liegt absolut im internationalen Trend. ■

Literatur

- Holger Schütz: Aufsätze – Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, Volume 34, Jahr 2001, Seiten 207–225, ISBN 0340-3254.
- Hugh Mosley/Holger Schütz/Nicole Breyer: Management by Objectives in European Public Employment Systems, Bestell-Nr.: FS I 01–203, dp aus dem Jahre 2001.
- Hugh Mosley/Holger Schütz/Günther Schmid/Robert Arnkil/Markku Talonen: Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking). Zwischenbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, Berlin, Juli 2001.

Profiling und Angebotskonzept

Eine der Säulen bei der Modernisierung der Arbeitsvermittlung ist das Profiling – neben dem Controlling und dem computergestützten Selbstinformationsservice. Profiling zielt auf eine Früherkennung des Arbeitslosigkeitsrisikos und eine dementsprechende Ausdifferenzierung der Dienstleistungsangebote von Arbeitsverwaltungen: In Deutschland wurde kürzlich Profiling durch den im Job-AQTIV-Gesetz neu gefassten § 6 SGB III gesetzlich eingeführt. Er sieht die Erstellung von Bewerberprofilen und die Zuordnung von Vermittlungsstrategien vor, die in den individuellen Eingliederungsvereinbarungen (§ 35 neu SGB III) fixiert werden. Es ist in der Öffentlichkeit bisher kaum bekannt, dass diese Gesetzesänderungen an die neuere Vermittlungsstrategie der Bundesanstalt anknüpfen, das so genannte Angebotskonzept.

Das Angebotskonzept will nach Kundenbedürfnissen differenzieren, wie es die Niederlande schon länger praktizieren. Es differenziert die Leistungen nach dem Unterstützungsbedarf, der wiederum durch das Profiling bestimmt wird. Man unterscheidet dabei:

1. Selbstinformation, assistierte Eigenaktivität, Gruppeninformationen
2. Standardangebot der Beratung und Vermittlung
3. Intensivberatung und Intensivvermittlung

Das Kalkül: Sofern es gelingt, die Eigenaktivitäten und Gruppendienstleistungen bei bestimmten Arbeitssuchenden und Arbeitgebern zu stärken, entstehen Kapazitäten für Kunden mit höherem Bedarf an individuellen Beratungsleistungen wie Einzelfallhilfe (Case-Management).

Das Angebotskonzept beinhaltet außerdem wesentliche Reformen: die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder, die Straffung und Vereinfachung organisatorischer Regeln und Arbeitsabläufe, die Zusammenarbeit mit Dritten und nicht zuletzt die Verstärkung der präventiven Nutzung der AA-Dienstleistungen vor dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit.

Leider kam es bisher zu keiner wirksamen und spürbaren Umsetzung der vielen sinnvollen Ideen und Ansätze dieser Konzeption, die im Kern schon seit 1999 in Kraft ist. Diese Umsetzungsträgheit unterstreicht zu Recht das Bild vom „Tanker BA“, der nur schwer umzusteuern ist. Gleichzeitig zeigt das „Angebotskonzept“ aber auch, dass es in der BA ein nicht zu unterschätzendes Personalpotenzial an innovationswilligen, zeitgemäßen Modernisierern gibt. Denn es ist von BA-Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aller Ebenen erarbeitet worden.

Holger Schütz