

Umbau der BA – mission accomplished?

Joß Steinke



Joß Steinke

Einleitung

Als die rot-grüne Bundesregierung (BReg) im Jahr 2002 die so genannten „Hartz-Reformen“ auf den Weg brachte, war eines ihrer Hauptanliegen die Reorganisation der Bundesanstalt (heute Bundesagentur) für Arbeit (BA) zum unternehmensähnlichen Dienstleister. Eine Verwaltungsreform dieser Größenordnung war in der Bundesrepublik bis dahin beispiellos: Die BA beschäftigt mehr als 90 000 Mitarbeiter und hat ein weit verzweigtes bundesweites Filialnetz. Dennoch standen in der öffentlichen Diskussion andere Reformelemente wie die „Ich-AG“, vor allem aber die unter dem Schlagwort „Hartz-IV“ bekannt gewordene Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Mittelpunkt. Der Umbau der BA blieb eher ein Randthema. Dabei zeichnet sich nun, vier Jahre nach Beginn der Reformen und nach Abschluss der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit – seit 2005 ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zuständig – in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Evaluation der Hartz-Reformen durch verschiedene Forschungsinstitute ein klareres Bild ab.

Hintergrund

Die Hartz-Reformen, die für heftig ausgetragene politische Debatten sorgten und sorgen, wurden im Jahr 2002 vor allem durch den so genannten „Vermittlungsskandal“ ausgelöst, der unmittelbar mit der Arbeitsweise und Organisation der BA zu tun hatte. Der Bundesrechnungshof (BRH) hatte nach einer Prüfung in fünf repräsentativen Ämtern berichtet, dass die BA jahrelang rund 70 Prozent ihrer Vermittlungen falsch verbucht hatte.

Vor dem Hintergrund des beginnenden Bundestagswahlkampfes stellten Medien und namhafte Politiker aller Parteien daraufhin fast täglich das gesamte System der staatlichen Arbeitsverwaltung in Frage und brachten eine beispielhafte „Skandalisierungswelle“ ins Rollen (Sell 2006: 9). Gemäßigte Akteure und Gegner sofortiger Umwälzungen befanden sich in der Defensive (Weimar 2004: 47).

Die BReg nutzte dieses „window of opportunity“ mit einer schnellen und durchgreifenden Bundesgesetzgebung in Form von schnellen Gesetzesänderungen („Sofortmaßnahmen“), dem Einsetzen der „Hartz-Kommission“ und dem sofortigen Auswechseln des Spitzenpersonals¹ und initiierte damit einen Reformprozess, wie er zuvor nicht abzusehen gewesen war.

Skandalisierungswelle

Leistungsstrukturen
der BA nach dem
Vorbild privater
Aktiengesellschaften

Die in diesem Zusammenhang eingesetzte Hartz-Kommission weitete ihren eigentlichen Auftrag, Konzepte für den Umbau zu entwickeln, früh auf das Ziel aus, die gesamte Arbeitslosigkeit auf das volkswirtschaftliche Niveau der Vollbeschäftigung zu senken. So ist ein Maßnahmenkatalog entstanden, der weit über das ursprüngliche Ziel hinausgeht.

Der Umbau der BA wurde entlang einer Reformagenda des neuen Vorstands und mit Unterstützung externer Unternehmensberatungen größtenteils in der BA selbst konzipiert und implementiert, nur wenige Bereiche wie die Änderung der Leistungsstrukturen bedurften gesetzlicher Änderungen. Zu bedenken ist dabei, dass die Parallelität der verschiedenen Hartz-Reformstränge – unter anderem Umbau der eigenen Organisation, Änderungen im Leistungsrecht und Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – für höchst schwierige Ausgangsbedingungen gesorgt hat. Die BA hatte hierbei unter hohem Zeitdruck viele offene Fragen zu klären. Dazu gehörte z.B. die Gestaltung und die institutionelle Steuerung der Arbeitsgemeinschaften (ARGen), in denen Mitarbeiter der Arbeitsagenturen (AA) und der Kommunen zusammen die Betreuung von Langzeitarbeitslosen übernehmen sollten.

Trotz dieser Umstände hat die neue BA-Führung eine tief greifende Reform der Organisation der 90.000-Mitarbeiter-Behörde auf den Weg gebracht, deren Kernelemente im Folgenden kurz vorgestellt werden sollen.

Neue Leistungsstrukturen, Selbstverwaltung und Aufbau

Die Zentrale der BA ist nur noch für Zielvereinbarungen und Gesamtstrategien, für das große Ganze zuständig, während die AA das operative Geschäft vor Ort übernehmen. Die Regionaldirektionen (RD), die Mittelebene der Arbeitsverwaltung, fungieren als Steuerungsinstrument für die AA.

Ziel war es, die Leistungsstrukturen der BA nach dem Vorbild privater Aktiengesellschaften umzubauen, um so auch den Erfordernissen des neuen Steuerungskonzepts gerecht zu werden (Deutscher Bundestag 2003: 72).

Die laufenden Geschäfte der BA führt nun ein dreiköpfiger von der BReg auf fünf Jahre eingesetzter Vorstand, der sich aus einem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern zusammensetzt. Vorher waren alle Kompetenzen auf einen Präsidenten und seinen Vize konzentriert. Analog zur Führungsstruktur der Zentrale wurden mit dem „Hartz-III-Gesetz“ auch in den RD und AA dreiköpfige Geschäftsführungen eingeführt. Der Vorstand der BA trifft selbst Zielvereinbarungen mit dem BMAS und dem Verwaltungsrat (VR) und legt die Strategien der BA fest.

Umgestaltet wurden auch die Organe der Selbstverwaltung. Der alte drittelparitätisch besetzte Vorstand der BA, dem Vertreter der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der öffentlichen Körperschaften zu gleichen Teilen angehörten, wurde aufgelöst. Einziges Organ ist nun der ebenfalls drittelparitätisch zusammengesetzte VR. Als Kontrollorgan besteht dessen Aufgabe in der Überwachung von Vorstand und Verwaltung. Hier zeigt sich der Grundgedanke einer Orientierung am Aktiengesetz (Marx; Schmachtenberg 2002: 8). Der VR kann jederzeit die Durchführung einer Revision beantragen, externe Sachverständige mit Prüfungen beauftragen und Informationen durch den Vorstand verlangen. Ist der VR überzeugt, dass der Vorstand das Recht verletzt hat, kann er die Angelegenheit dem BMAS vortragen, das die Rechtsaufsicht führt. Diese Regelung erinnert ebenfalls an das Aktiengesetz, das für den Aufsichtsrat die Möglichkeit der Einberufung einer Hauptversammlung vorsieht. Der Gesetzgeber hat dem VR damit neue Kompetenzen gegeben, andere jedoch belassen. So beschließt der VR weiter seine Satzung und ihre Änderungen. Dazu verblieb die

Feststellung des Haushaltes und damit die Bestimmung des jährlichen Finanzvolumens der BA ebenso beim VR wie das Recht, Anordnungen nach dem SGB III zu erlassen. Seit Inkrafttreten des „Hartz-III-Gesetzes“ hat der VR zudem ein Vorschlagsrecht zur Ernennung des Vorstands, und er kann mit Zustimmung der BReg auch dessen Entlassung beschließen. Insgesamt werden dem VR weiter legislative und gestaltende Rechte eingeräumt, was im Widerspruch zur ursprünglichen Intention der BReg steht, die damit als Verantwortliche für die Formulierung des Wahlvereinfachungsgesetzes und der „Hartz-III-Gesetze“ hinter ihren eigenen Erwartungen zurückblieb.

Nach wie vor können Verbände, Parteien und Gebietskörperschaften über den VR Interessenpolitik betreiben, so dass das Gremium noch immer als ein Beispiel des deutschen Parteien- und Verbändestaats gesehen werden kann. Bestrebungen, durch Verschwiegenheitsklauseln künftig zu verhindern, dass VR-Mitglieder negative Kommentare und Interna öffentlich kolportieren, gab es nicht, auch die Entsendepraxis blieb unangetastet.

Vollständig abgeschafft wurden dagegen die Verwaltungsausschüsse bei den RD. Die personelle Kapazität der Verwaltungsausschüsse bei den AA wurde gesetzlich auf maximal 15 Mitglieder begrenzt. Ihre Aufgabe besteht nur noch in der Kontrolle und Beratung der AA. Bei der Bestellung der Geschäftsführung werden sie aber weiter angehört. Auf der unteren Ebene wurden die Einflusschancen der Sozialpartner deutlich beschränkt.

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass weder die korporatistische Struktur gelockert, noch die vom Gesetzgeber angestrebte Ausrichtung an privatwirtschaftlichen Strukturen konsequent betrieben wurde.

Steuerung und Controlling

Ziel des eingeführten neuen Steuerungskonzepts ist es, auf allen Ebenen Wirkung und Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen und Programmen transparent zu machen und Ressourcen dort einzusetzen, wo sie die größte Wirkung erzielen. Die AA sollen vor dem Hintergrund klarer Erfolgsziele selbstverantwortlich und eigenständig arbeiten. Die Kernelemente des neuen Steuerungskonzepts sind: (1) Kontraktmanagement (Zielvereinbarungen) mit den „Stakeholdern“ (BMAS, VR) und BA-intern, (2) Transparenz über Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit durch Controlling.

Mit „Hartz-III und Hartz-IV“ wurden in den gesetzlichen Regelungen zum Haushalt der BA Kontraktöffnungsklauseln geschaffen, die die Grundlage für Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele zwischen BReg und BA bilden. Das System wird in der Hierarchie weiter nach unten fortgesetzt, indem die Zentrale auf dieser Grundlage Kontrakte mit den RD schließt. Diese wiederum treffen ebensolche Vereinbarungen mit den jeweiligen AA. Auf allen Ebenen werden die Zielindikatoren mit quantitativen Vorgaben unterlegt, wobei die Ziele „von oben nach unten“ entlang der Hierarchie immer weiter konkretisiert werden. Unter Zugrundelegung des Leitbildes beschließt der Vorstand zudem jedes Jahr geschäftspolitische Ziele wie z.B. „Beratung und Integration nachhaltig verbessern“ (BA 2007), denen wiederum Zielindikatoren, Richtgrößen und Leitwerte zugeordnet sind. Letztere dienen als Grundlage für Führungsdialoge zwischen den Einheiten. In Zielnachhaltungsgesprächen werden die Erreichungsgrade analysiert, die Ergebnisse fließen in die Planungen für das jeweils kommende Jahr ein.

Der Unterstützung dieser Prozesse dient ein neues Controlling, dessen Kernelement ein neu entwickeltes Berichtswesen mit Kennzahlen über Kunden, Prozesse und Mitarbeiter ist. Finanzielle

Aufwendungen und Wirkungen werden hier gegenübergestellt. Ständig weiterentwickelte Controllingberichte mit verschiedenen Analysemöglichkeiten stehen seit Mitte 2003 zur Verfügung. Mit ihnen sind auch Leistungsvergleiche unter den AA möglich, von denen sich die BA-Führung Anreize zu besserer Leistungserbringung verspricht.

Für Eingliederungsleistungen stehen seit 2005 zwei verschiedene Finanztöpfe zur Verfügung. Die BA erhält die Kosten für Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGB III für ALG-II-Empfänger vom Bund erstattet. Bis dahin wurden die Maßnahmen für Arbeitslosenhilfeempfänger über Versicherungsbeiträge finanziert. Da nun die AA für den einen und die ARGEN für den anderen „Kundenkreis“ zuständig sind, sind zwei getrennte Rechtskreise entstanden, die unabhängig voneinander verwaltet und finanziert werden. Allerdings muss die BA dem Bund für jeden Arbeitslosen, der nach dem Bezug von ALG I die neue Leistung ALG II in Anspruch nimmt, das Zwölfwache der durchschnittlichen monatlichen Pro-Kopf-Ausgaben für ALG II bezahlen („Aussteuerungsbetrag“), was der Systemlogik widerspricht, da auf diese Weise doch wieder Versicherungsleistungen für die Finanzierung von Leistungen für ALG-II-Empfänger herangezogen werden.

Einschränkungen im operativen Geschäft werden durch die Handlungsprogramme der Zentrale gesetzt. Sie sind zwar als Handlungsunterstützung für die nachgeordneten Einheiten gedacht, wirken jedoch de facto nahezu bindend. Auch die frühe Präsenz der „steuernden“ RD schränken die Freiräume ein. Die Evaluatoren kritisieren zudem eine zu zahlenlastige Steuerung, eine zu enge Taktung des Reportings, verbunden mit einer zu hohen Menge an Einzeldaten und Werten (Ochs et al. 2006: 82f). Das „Controlling-Regime“ hat im Zuge der Reformen wohl ein Eigenleben entfaltet, auf das vor Ort unterschiedlich mit verschiedenen „lokalen Geschäftsmodel-

len“ reagiert wurde (Sell 2006: 71), eine Entwicklung, die dem ursprünglichen Reformgedanken zuwiderläuft.

Umbau der Zentrale und der RD

Die Neuorganisation der BA-Zentrale in Nürnberg wurde zeitlich den Umsetzungen der anderen Projekte vorgezogen und im Wesentlichen bis März 2004 abgeschlossen. Den Mitarbeitern sollte signalisiert werden, dass die oberste Dienststelle voranschreitet.

Die Zentrale ist nun gemäß den Anforderungen der neuen Steuerungsprinzipien nur noch für Steuerung, Führung und Unternehmensentwicklung auf der obersten strategischen Ebene zuständig. Aus der Steuerung der einzelnen AA zieht sie sich zurück.

Organisatorisch traten Projekt- und Teamarbeit mit flacheren Hierarchien an die Stelle detaillierter Regelungswerke und klare Verantwortlichkeiten an die Stelle langer Abstimmungsprozesse durch Mitzeichnungsverfahren. Die Anzahl der Organisationseinheiten der Zentrale wurde bis 2007 im Vergleich zur alten Organisation von 80 auf 45 verringert.

Mit der Reorganisation der Zentrale ging ein Personalabbau einher, der die Verwaltungskosten minimieren und die Arbeitsvorgänge verschlanken sollte. Rund 500 Stellen wurden dabei jedoch lediglich verlagert, indem ihre operativen Aufgaben durch Ausgliederung neuen dezentralen Einheiten zugeführt wurden, die nicht mehr der zentralen Steuerung unterliegen. Gegründet wurde beispielsweise ein IT-Systemhaus, das unter anderem für den laufenden Betrieb der EDV zuständig ist. Die meisten der so ausgegliederten Mitarbeiter arbeiten weiter im selben Gebäudekomplex. Die Verschlinkung wurde vor allem auf dem Papier erreicht. Zum Umbau der Zentrale gehörte auch der Aufbau der neuen Zentralbereiche „Strategie/Weiterentwicklung/Arbeitsmarkt“ und „Spezifische Produkte und Programme SGB II“.² Gerster

Die Verschlinkung wurde vor allem auf dem Papier erreicht.

Das „Controlling-Regime“ hat ein Eigenleben entfaltet.

hatte damit die Entwicklung der BA hin zu einem politischen Akteur betreiben wollen. Die BA sollte möglichst schon an der Erarbeitung von Gesetzen zur Arbeitsmarktpolitik im BMAS mitwirken. Diese Entwicklung scheint durch das vorsichtigere Agieren des neuen Vorstands unter Weise gebremst zu sein.

Um die Voraussetzung für die neue Steuerung der AA zu schaffen, war es notwendig, die zehn RD umzuorganisieren. Die klassischen Mittelbehörden, die detaillierte Weisungen „von oben nach unten“ weiterreichten und die Durchführung überwachten, wurden durch flexiblere und kleinere Organisationseinheiten abgelöst, deren zentrale Steuerungsinstrumente Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit der Zentrale in Nürnberg einerseits und den AA andererseits sind. Überdies sollen sie der Landespolitik als Partner und Initiatoren für beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Aktivitäten zur Verfügung stehen und große Arbeitgeber in ihrer Region in besonderer Weise betreuen. Im Zentrum der neuen Organisationsstruktur stehen „Agenturberater“, die in Abstimmung mit Controllern den Mitarbeitern der AA Details der Zielvereinbarungen auseinandersetzen und das weitere Vorgehen erarbeiten. Einiges deutet darauf hin, dass eine starke Interpretation dieser Rolle durch die RD Zentralisierungstendenzen bewirkt hat (Sell 2006: 141), die der ursprünglichen Intention der Reformen (Clement 2003: 311) widerspricht.

Die neue Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum und VAM

Der Umbau der AA ist von besonderer Bedeutung, weil diese im unmittelbaren Kontakt mit der millionenfachen „Kundschaft“ stehen. Sie haben ein neues Geschäftssystem „Kundenzentrum der Zukunft“ erhalten, dessen Ziele mehr Effizienz und Effektivität in den Abläufen und dadurch verbesserte Beratung und

Betreuung, höhere Leistungsfähigkeit und letzten Endes auch höhere Kundenzufriedenheit sind. Alle Dienstleistungen sollen schneller und gezielter angeboten werden können.

Ein wesentlicher Bestandteil des neuen Konzepts, das in der BA entwickelt und getestet wurde, ist eine konsequente Lenkung des „Kundenstroms“. Wer heute eine AA betritt, kommt zunächst an den Empfang, wobei bereits am Tresen Routineangelegenheiten und kleinere administrative Anliegen wie Adressänderungen geklärt werden. Bei etwas umfangreicheren Angelegenheiten wie zum Beispiel komplexen Fragen zum Leistungsrecht wird von dort weiter verwiesen an eine „Eingangszone“, in der mehrere Mitarbeiter bereitstehen. Internen Vorgaben zufolge sollen 50 bis 70 Prozent der Kundenanliegen abschließend in der Eingangszone bearbeitet werden (Ochs et al. 2006: 107). Auf diese Weise sollen die Vermittler und die Spezialisten für Leistungsgewährung von Standardtätigkeiten entlastet werden. Zusätzlich sind in der Eingangszone Selbstinformationseinrichtungen wie Computer-Terminals und Telefone mit Verbindung zu einem Callcenter eingerichtet.

Beratungsgespräche mit den Experten für Vermittlung oder Leistungsgewährung werden in der Eingangszone konsequent terminiert. Im so genannten „Back Office“ werden die Arbeitsfelder Leistungsbearbeitung und Vermittlungstätigkeit voneinander getrennt.

Für die Vermittlung gelten neue Standards: Wer einen Termin im Vermittlungsbüro erhält, bekommt ein bestimmtes Zeitvolumen garantiert, und für die Arbeit der Vermittler mit den Arbeitslosen sind neue Handlungsmaximen erarbeitet worden. Die Segmentierung der Arbeitssuchenden in „Marktkunden“, „Beratungskunden Aktivieren“, „Beratungskunden Fördern“, und „Betreuungskunden“ soll das „Abspulen“ desselben Programms für alle Arbeitssuchende ohne Rücksicht auf die

Kundenzentrum der
Zukunft

persönliche Situation des Betroffenen verhindern. Angebot und Vermittlungsintensität richten sich nun nach der Einordnung des Arbeitsuchenden in eine dieser Gruppen. Während Marktkunden nur auf allgemein zugängliche Informationsmöglichkeiten hingewiesen werden, werden Beratungskunden gezielt gefördert. Betreuungskunden sind auf intensive Zuwendung angewiesen. An die Einordnung sind entsprechende „Handlungsprogramme“ geknüpft, die bereits erwähnt wurden. Kritisiert wird, dass die BA sich in erster Linie um die Beratungskunden kümmert, alle anderen würden vernachlässigt (Mosley et al. 2006: 80).

Um die Spezialisten für Beratung und Vermittlung von vorgeschalteten Arbeitsvorgängen und Routinearbeiten weiter zu entlasten und die telefonische Erreichbarkeit der BA zu erhöhen, wurden Telefonzentralen (Service-Center) mit BA-eigenem Fachpersonal eingerichtet. Die Evaluatoren bemängeln allerdings hier eine häufig mangelhafte Qualität der Anliegenbearbeitung (Ochs et al. 2006: 114). Die Konzeption sieht vor, dass die Vermittler selbst in den AA nicht mehr direkt angerufen werden können.

Um eine weitere Schwachstelle im bisherigen System zu beseitigen, wurde ein abgesichertes Zeitbudget für die Arbeitgeberbetreuung von mindestens 20 Prozent der Vermittlerzeit einer AA eingeführt. „Arbeitgeberhandlungsprogramme“ enthalten klare Vorgaben für den Umgang mit Arbeitgebern. Sell kritisiert die Abschaffung von dedizierten Arbeitgeberteams, die regional einige Erfolge vorzuweisen hätten. Die strikte Vorgabe einer Abschaffung habe einen Benchmarkingprozess unter den AA untergraben (Sell 2006: 77).

Insgesamt werden diese neuen Prozesse aber als Fortschritt gewertet, auch wenn einige Zielvorgaben (reine Beratungszeit von 25 Stunden pro Woche und Vermittler) noch nicht erreicht werden konnten.

Im Zusammenhang mit der neuen Steuerung ist ein fundamentaler Konflikt

unübersehbar: Einerseits soll die BA als gesamte Organisation effizient handeln. Dafür scheinen das Controlling, neue Steuerung und Handlungsprogramme geeignete Instrumente zu sein. Andererseits erfordert Arbeitsvermittlung oftmals Kreativität und individuell zugeschnittene Lösungen, die nicht zentral vorgegeben werden können.

Die Vermittler entlasten und unterstützen soll der „Virtuelle Arbeitsmarkt“ (VAM), das technische Großprojekt der BA schlechthin, mit dem eine neue elektronische Stellenvermittlung mit einer anwenderfreundlichen Oberfläche geschaffen werden sollte. Eine neue Online-Jobbörse, ein „Job-Roboter“, der im Internet veröffentlichte Stellenangebote aufspürt, Selbstbedienungseinrichtungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Internet und eine Grunderneuerung der IT-Unterstützung der Geschäftsprozesse in den AA sind die Kernelemente dieses Projektes, das im Wesentlichen umgesetzt ist. Allerdings bestanden bei der Umsetzung erhebliche technische Probleme sowie Abstimmungsschwierigkeiten innerhalb der Behörde. Die Kosten waren zwischenzeitlich stark gestiegen. Obwohl als Schlüsselprojekt nach innen und außen verkauft, war der VAM dadurch eher schlecht für die Außenwirkung der BA.

Weitere wichtige Reformstränge

Eine wichtige Rolle beim Umbau der BA spielte eine umfassende Personalreform, deren Kernelemente eine Neuausrichtung der Angestelltenverhältnisse durch einen eigenen, stärker leistungsorientierten Tarifvertrag und ein neues Konzept der Mitarbeiterführung und Qualifikation waren. Neueinstellungen erfolgen nur noch im Angestelltenverhältnis. Die BA-Mitarbeiter treffen individuelle Zielvereinbarungen mit ihren Vorgesetzten und planen weitere Qualifikationen und Stellenbewerbungen an-

hand individueller „Entwicklungspfade“. Der gesamte Bereich der Mitarbeiterqualifizierung wurde ebenfalls reformiert und von der Laufbahnstruktur des öffentlichen Dienstrechts gelöst. Hauptproblem ist die Nicht-Übertragbarkeit auf die noch verbliebenen Beamten.

Mit den „Hartz-Reformen“ sollte auch ein Quasi-Markt durch „Contracting Out“ geschaffen werden, mit dem Ziel, externe Wettbewerbsstrukturen für einen Effizienz- und Effektivitätsschub zu nutzen. Im Unterschied zur Beauftragung von Dritten durch direkte Zuweisung von Teilnehmern an freie Träger, wie sie die BA auch vorher praktizierte, geht es hierbei nun um ein wettbewerbliches Vergabeverfahren. Instrumente sind die Personal-Service-Agenturen (PSA), die Beauftragung von Dritten mit Vermittlungsarbeiten bzw. Eingliederungsleistungen nach § 37 SGB III und § 421 i SGB III und die Vermittlungsgutscheine. Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Instrumente allesamt eine geringe Rolle bei der Vermittlung Arbeitsloser spielen (Kruppe 2006: 4f; Sell 2006: 34; Mosley et al. 2006: 354). Konkurrenz besteht zudem nur zwischen den Anbietern, für die AA sind diese Instrumente eher eine willkommene Entlastung. Die Anbieter jedoch drücken die Löhne der eigenen Belegschaft, was vielfach zu Qualitätsproblemen geführt hat (Mosley et al. 2006: 350f). Zudem konzentrieren sich, so ein Vorwurf, die privaten Arbeitsvermittler vor allem auf die gut zu vermittelnden Kundengruppen.

Fazit

Der ursprünglich geplante Zeitraum von zwei Jahren für die Umsetzung der Reformen wurde deutlich überschritten, auf der inhaltlichen Ebene ist dabei jedoch Vieles auf den Weg gebracht. Trotz einiger Meilensteine wie dem neuen Kundenzentrum sind einige Konzepte möglicherweise noch einmal zu überarbeiten. Hauptkritikpunkt ist der mit den Re-

formen einhergehende Druck durch eine vor allem quantitativ ausgerichtete Steuerung, Standardisierung und Zentralisierung in vielen Bereichen. In der wissenschaftlichen Literatur wird auf das Problem hingewiesen, dass zu starke Gründlichkeit und Detailliertheit bei der Umsetzung von Verwaltungsreformen den eigentlichen Sinn der Reformen verschütten und zu neuer Bürokratie führen könnten (Budäus 2004: 84; Bogumil 2005: 479). An anderen Stellen ist jedoch nicht die BA Hauptadressat für Kritik, sondern BReg und Bundestag, die z.T. nicht so weit gingen, wie sie sich vorgenommen hatten. Als Beispiel hierfür wird die nur teilweise erreichte Lockerung der korporatistischen Struktur angeführt.

Ein Teil der prozessualen Ziele wurde dennoch bereits erreicht. Das Jahr 2006 wurde mit einem Rekordsaldo von 11,2 Mrd. Euro abgeschlossen (BA 2007: 25). Aber auch hier gab es Kritik. So ist die Konsolidierung u.a. durch Abbau der aktiven Arbeitsförderung, insbesondere der beruflichen Weiterbildung, erreicht worden.

Insgesamt kann jedoch festgehalten werden, dass es der BA weitgehend gelungen ist, ein Reformprogramm zu erstellen und teilweise zu implementieren, das sich von den vielfach inkrementalen Veränderungsansätzen anderer Verwaltungen auf Bundesebene abhebt.

Anmerkungen

- 1 Noch im Februar 2002 wurde der Präsident der BA Bernhard Jagoda ebenso entlassen wie Arbeitsstaatssekretär Werner Tegtmeier. Neuer Vorstandsvorsitzender wurde der rheinland-pfälzische Arbeits- und Sozialminister Florian Gerster (SPD), der als Fürsprecher liberaler Reformprojekte bekannt war.
- 2 Als Produkte werden Maßnahmen, Dienstleistungen und Instrumente bezeichnet, während (Handlungs-)Programme mehrere Arbeitsschritte mit verschiedenen Produkten umfassen.

Contracting Out

Literatur

- Bogumil, Jörg (2005): Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. In: Blanke, Bernhard/ Bandemer von, Stephan/ Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: 494-502
- Budäus, Dietrich (2004): Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. In: Jann, Werner/ Bogumil, Jörg/ Bouckaert, Geert/ Budäus, Dietrich/ Holtkamp, Lars/ Kibler, Leo/ Kuhlmann, Sabine/ Mezger, Erika/ Reichard, Christoph/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: 75-99
- Bundesagentur für Arbeit (2007): Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2006, Nürnberg
- Clement, Wolfgang (2003): Rede im Bundesrat, Stenografischer Bericht 791. Sitzung, 26.09.2003, Plenarprotokoll 791, Berlin: 310-313
- Deutscher Bundestag (2003): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drucksache 15/1515, Berlin
- Kruppe, Thomas (Hrsg.) (2006): Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter, Nürnberg
- Marx, Stefan; Schmachtenberg, Rolf (2002): Reform der Arbeitsverwaltung. Mehr Wettbewerb und moderne Leitungsstrukturen, Bundesarbeitsblatt 4/2002, Berlin: 5-9
- Mosley, Hugh et al. (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Berlin, Bonn
- Ochs, Peter et al. (2006): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2, Saarbrücken
- Sell, Stefan (2006): Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung. Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen. Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Weimar, Anne-Marie (2004): Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission, Wiesbaden