

Arbeitspapier der Personalräte der LAÄ

Reform der Bundesanstalt für Arbeit

Die Rolle der Landesarbeitsämter

Die Überlegungen basieren auf den durch die Bundesregierung definierten „Kernbereichen eines modernen Arbeitsmarktdienstleisters“. Dazu gehören: Arbeits- und Ausbildungsvermittlung, Auszahlung von Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik.

Die Überlegungen setzen voraus, dass Dezentralisierungsmöglichkeiten auf die Arbeitsamtsebene vollständig ausgeschöpft und zugleich zentrale Regelungen (z.B. die Vorbereitung und Einführung neuer Gesetze; die Definition von Mindeststandards für den Vermittlungsbereich etc.) auch zentral getroffen werden.

Danach wären unter Effizienz Gesichtspunkten folgende Aufgaben bei einer Mittelinstanz anzusiedeln :

1. Integration in den Arbeitsmarkt durch Beratung, Vermittlung und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (s. Anlage 1)

Dazu würde zum einen die Organisation überörtlicher Aktionen gehören, die Bekanntmachung von erfolgreichen Modellen etc., vor allem aber die Abstimmung der Arbeitsmarktpolitik auf Landesebene.

Voraussetzung wäre eine auf Regionen abgestellte Arbeitsmarktforschung, die Basis sein könnte für möglichst konkrete Absprachen zur Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik des jeweiligen Landes. Diese Absprachen könnten in konkrete Rahmenvorgaben für die jeweiligen Bundesländer umgesetzt und müssten regelmäßig auf Aktualität überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Zu diesem Bereich würde ebenfalls die Zusammenarbeit mit den landesweit organisierten Interessenverbänden gehören, z.B. zum Thema Fachkräftemangel, mis-match-Problematik, Branchengespräche etc.

2. Beschäftigtertransfer (s. Anlage 2)

Dieser Bereich hätte die Aufgabe, die ganzheitliche Begleitung von Betrieben bei Strukturpassungsmaßnahmen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit sicherzustellen.

(Bisher sind auch innerhalb des Landesarbeitsamtes dafür unterschiedliche Fachbereiche und zudem noch unterschiedliche Referate zuständig: Strukturkurzarbeitergeld, Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen, Qualifizierung, Vermittlung)

Zugleich sollte dieser Bereich im Kundeninteresse auch die Aufgabe übernehmen, die sonstigen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten im Bereich des Beschäftigtertransfers (z.B. Arbeits- und Wirtschaftsministerien, Beratungsgesellschaften von Landesregierungen zu koordinieren.

3. Controlling/Beschwerdemanagement (s. Anlage 3)

Die Aktivitäten der örtlichen Arbeitsämter müssen unter Effizienz Gesichtspunkten überprüft und eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt werden. Dazu ist es notwendig, dass zum einen ein überzeugendes Kontrollinstrumentarium (z.B. auch der Datenzugriff der Mittelinstanz) zum anderen auch Beratungskapazität und -kompetenz vorhanden ist. In diesem Zusammenhang sind folgende Bereiche zu diskutieren:

- Fachcontrolling
- Finanzcontrolling
- Personalcontrolling
- Kosten- und Leistungsrechnung.

Neben dem Thema Beratungskapazität und Beratungskompetenz müssen die Felder Steuerungsmöglichkeiten wie auch Konsequenzen mitbedacht werden.

4. Personalentwicklung (s. Anlage 4)

Die systematische Begleitung von Führungskräften sollte, sofern nicht zentral wahrgenommen (herausgehobene Führungsfunktionen ab BesGr A 16), einer Mittelinstanz obliegen. Ebenso könnte es sich als sinnvoll erweisen, strategische Überlegungen zum Thema Personalentwicklung aufgrund regionaler Gegebenheiten ebenfalls in Ergänzung zu den zentral anzustellenden Überlegungen in der Mittelinstanz anzusiedeln.

Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, sollte ebenfalls die Personalzuständigkeit für diese Gruppe von Mitarbeitern bei der Mittelinstanz liegen, die Bearbeitung müsste nicht notwendigerweise zentralisiert erfolgen.

5. Ausführungsaufgaben, die jedoch sinnvollerweise mittelinstantlich wahrgenommen werden (Zu Forderungseinzug, Winterbau-Umlage und Beitragseinzug siehe Anlage 5)

Dazu gehören z.B. Prozessvertretung in Sozial- und Finanzgerichtsstreitigkeiten, BillB, Regress, Arbeitnehmerüberlassung, Forderungseinzug, Beitragseinzug / Winterbauumlage, und institutionelle Förderung sowie Arbeitsgenehmigungsrecht einschließlich Werkverträge. Diese Aufgaben sollten nicht auf Arbeitsamtsebene wahrgenommen werden, zum einen, unter Effizienz Gesichtspunkten, da u.a. besonderes Spezialwissen vorgehalten werden muss und zum anderen, weil eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt werden muss.

Der Bereich Infrastruktur als Dienstleister für die AA und die Zentrale ist als kompetenter Ansprechpartner und Ressourcenverwalter oberhalb der AA-Ebene weiterhin notwendig und daher beizubehalten.

Anlagen

Integration in den Arbeitsmarkt durch Beratung, Vermittlung und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Die „Integration in den Arbeitsmarkt“ erfordert als Gesamtaufgabe der Arbeitsverwaltung unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten eine Mittelinstanz.

Insbesondere auf der Ebene eines Bundeslandes ist eine persönliche Vertretung wegen der Verzahnung mit der Landespolitik sowie Landesaktivitäten der Interessensverbände notwendig. Das gilt auch für besondere Aktivitäten in größeren Arbeitsmarktregionen und Wirtschaftsräumen, in NRW beispielsweise dem Ruhrgebiet oder Ostwestfalen. Eine optimale Aufgabenerledigung in einer zentralen Organisation hat ihre Grenzen neben der Anzahl der Einheiten (181 Arbeitsämter bundesweit) auch in der Umsetzung der geschäftspolitisch getroffenen Entscheidungen unter regionalen Gesichtspunkten.

Tätigkeitsfelder, die durch eine Mittelinstanz wahrzunehmen sind:

Arbeitsmarktpolitik auf Landesebene

- Konkrete Rahmenvorgaben für das jeweilige Bundesland
- Absprachen zur Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik
- Abstimmung der Förderpraxis

Zusammenarbeit mit Interessensverbänden und Organisationen

- Aktionen und Offensiven in der Region vereinbaren und kommunizieren (z.B. zum Thema Fachkräftemangel)
- Branchengespräche

Service- und Unterstützungsfunktion für die Arbeitsämter

- Implementierung neuer (Förder-) Instrumente in der Region
- Steuerung überregionaler Modellprojekte (mit Auswahl der Region und Erfahrungsaustausch)
- Übersetzung der Geschäftspolitik für die dezentralen Einheiten und Verbesserung der Geschäftsprozesse (Stichwort Qualität)
- gemeinsame Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Organisation von überregionalen Aktionen

- Standortansiedlungen großer Unternehmen
- Personalbedarfe von Großunternehmen

Notwendig für die Aufgabenerledigung ist eine **regionale Arbeitsmarkt- und Berufsforschung**. Hier wird durch Arbeits- und Ausbildungsmarktbeobachtung, Aufbereitung der regionalen Arbeitsmarktdaten und Berücksichtigung von Wirtschafts- und Sozialstrukturen die **Basis für eine regional wirkungsvolle Arbeitsmarktpolitik** gelegt.

Beschäftigentransfer

Aufgabenstellung

Die Arbeitsverwaltung hat die Aufgabe, bei Betriebsänderungen mit drohendem Personalabbau Personalleitungen und Betriebsräte (Arbeitnehmer) umfassend zu begleiten, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Begleitung bedeutet Beratung - auch über Alternativen zum Personalabbau - und Vermittlung von Arbeitnehmern, Bewilligung notwendiger Leistungen und Einbeziehung Dritter.

Beratung beinhaltet ganzheitliche Kompetenz mit möglichst umfassender Information. Zu den Informationsbestandteilen gehört:

- Konjunktur/Struktur - Kug
- ESF - Richtlinien
- Sozialplanzuschüsse
- Arbeitslosengeld (Sperrzeit, Abfindung, Erstattungsfälle u.a.), Insolvenzgeld
- AltersteilzeitG
- Qualifizierung
- Individual-/Kollektivarbeitsrecht
- Kündigungsschutz
- Insolvenzordnung
- Fördermöglichkeiten Dritter (Landesregierung u.a.).

Zuständigkeiten

Unabhängig von der gegenwärtigen Gesetzeslage (Zuständigkeit bei Sozialplanzuschüssen) nehmen Arbeitsämter und Mittelinstanz originäre Beratungsaufgaben wahr und beziehen bei Bedarf Dritte ein. Die Vermittlung von Arbeitnehmern und die Zuständigkeit für die Bewilligung von Leistungen liegt bei den Arbeitsämtern.

Die Mittelinstanz nimmt beim Beschäftigentransfer eine eigenständige Funktion wahr, weil

- es unwirtschaftlich wäre, vor dem Hintergrund der Vielfalt dieses Aufgabenspektrums das gesamte Know-how in jedem Arbeitsamt vorzuhalten. Die Mittelinstanz übernimmt damit die Funktion eines Kompetenzcenters.
- große Unternehmen oder Unternehmen mit Standorten in mehreren Arbeitsamtsbezirken einen zentralen Ansprechpartner benötigen.
- bei größeren Personalabbaumaßnahmen auch die Interessen der Landesregierung berührt sind.

Dieses Kompetenzspektrum beinhaltet die Befugnis, den Unternehmen auch bindende Zusagen geben zu können.

Die Effizienz der beschriebenen Dienstleistungen wird durch Zusammenführung aller Kompetenzen in einer Einheit auf jeder Ebene deutlich erhöht.

Aufgaben einer Mittelinstanz in den Bereichen Controlling, Fachaufsicht und Beschwerdemanagement

Die Aktivitäten der örtlichen Arbeitsämter müssen unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten überprüft und eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt werden. Hierfür kommen die **Instrumente Rechtsaufsicht, Controlling, Fachaufsicht und Beschwerdemanagement** in Betracht.

Controlling - Planen, Kontrollieren, Steuern

Die **geschäftspolitischen Schwerpunkte** werden derzeit grundsätzlich durch die Hauptstelle festgelegt. Vor dem Hintergrund ausgeprägter **regionaler Unterschiede** auf dem Arbeitsmarkt über einzelne Arbeitsamtsbezirke hinweg kann es erforderlich sein, durch eine Mittelinstanz **zusätzliche Schwerpunkte** zu definieren. Hierbei müssen die landesspezifischen und überregionalen Programme und Maßnahmen anderer Akteure am Arbeitsmarkt in die Planung einbezogen werden.

Die quantitativen Zielplanungen der 181 Arbeitsämter zur Verfolgung der geschäftspolitischen Schwerpunkte können **nicht zentral beurteilt** werden, da die Hauptstelle nicht in gleichem Maße über die Kenntnis regionaler Besonderheiten verfügen kann wie eine Mittelinstanz. Für diese Kenntnis ist ein **enger ständiger Austausch** mit den Arbeitsämtern vor Ort erforderlich, den eine Zentrale nicht gewährleisten kann.

Die Kontrolle der Zielerreichung qualitativer und quantitativer Indikatoren, die Analyse der Ursachen von Abweichungen sowie ggf. erforderliche Steuerungsmaßnahmen obliegen zunächst den Arbeitsämtern. Gleichzeitig **beobachtet** die Mittelinstanz die Entwicklung, um dann **einzugreifen**, wenn die Maßnahmen der Arbeitsämter nicht den gewünschten Erfolg erzielen (Effektivität) oder unter Effizienzgesichtspunkten nicht akzeptabel sind. In diesem Fall begleitet die Mittelinstanz mit ihrer Möglichkeit der **vergleichenden Betrachtung und Ursachenforschung** die Arbeitsämter beratend und unterstützend. Beratung in diesem Sinne meint unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten **Vorschläge zu Erfolg versprechenden Steuerungsaktivitäten**. Unterstützend wirkt sie z. B. im Bereich des **Ressourcenausgleichs**. Zudem wird die **Kommunikation zwischen den Arbeitsämtern** im Sinne von „best practice“ gefördert.

Auf Grund der **Anzahl der Arbeitsämter** in Kombination mit der **Vielzahl der Indikatoren** können diese Aufgaben nicht effektiv durch die Hauptstelle/eine Zentrale wahrgenommen werden. Dies gilt ebenfalls für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungen. Auch hierbei spielen regionale Faktoren eine Rolle.

Fachaufsicht

Neben der **ergebnisorientierten Steuerung** im Sinne des Controllings muss durch Fachaufsicht auch die **einheitliche und korrekte Rechtsanwendung** sowie die **vollständige Umsetzung der Weisungslage** bei der Aufgabenerledigung in den Arbeitsämtern sichergestellt werden. (z.B. § 428 SGB III, Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen)

Hierzu sind regelmäßige Besuche und Besprechungen in den Arbeitsämtern erforderlich, da diese Aufgabe insbesondere vor dem Hintergrund sich ständig verändernder Rahmenbedingungen kontinuierlich wahrgenommen werden muss.

Selbst bei Ausweitung der technischen Möglichkeiten - wie einem vollständigen Zugriff auf die Daten in den Arbeitsämtern - können auf diesem Wege nicht dieselben Erkenntnisse gewonnen werden wie durch **persönliche Gespräche** und **Überprüfungen vor Ort**. Für ein umfassendes Bild der tatsächlichen Gegebenheiten, die die tägliche Arbeit beeinflussen, sind **unmittelbare Einblicke in die Arbeitsabläufe** wichtig. Ein persönlicher Austausch ist für die **Akzeptanz** des Ergebnisses der Fachaufsicht erforderlich.

Beschwerdemanagement

Es steht außer Frage, dass Beschwerdemanagement zunächst Aufgabe der Arbeitsämter ist. Kunden haben aber in vielen Fällen das Bedürfnis, ihre **Anliegen nicht im betroffenen Arbeitsamt** vorzubringen. Dies zeigt sich darin, dass an das LAA zahlreiche Beschwerden **unmittelbar**, durch Landes- oder Bundesbehörden (z. B. Petitionsausschuss) sowie durch Vertreter aus Politik und Medien, aber auch betroffene Bürger herangetragen werden. Es hat sich bewährt, dass das Landesarbeitsamt diese Beschwerden umfassend **fachlich und dienstaufsichtlich** prüft und für eine angemessene Erledigung sorgt.

Gleichzeitig stellt das Landesarbeitsamt eine **systematische Erfassung, Bearbeitung und Auswertung** der Beschwerden sicher. Aus dieser systematischen Beschwerdeauswertung werden wertvolle **Erkenntnisse für den Controllingprozess** und für fachaufsichtliche Aktivitäten gewonnen.

Dies spricht dafür, das Beschwerdemanagement als Aufgabe einer Mittelinstanz beizubehalten.

Personalentwicklung

Personalentwicklung für den gesamten Führungsbereich

Für den Führungsbereich muss eine Mittelinstanz den externen und internen Führungskräftenachwuchs identifizieren, angehende und angesetzte Führungskräfte qualifizieren und optimale Stellenbesetzungen sicherstellen.

Nur eine Mittelinstanz kann – im Gegensatz zu einer Zentralinstanz - einerseits den persönlichen Kontakt zu den Mitarbeitern, die vollständige Information über deren Potenzial, ihre individuelle regionale Mobilität und die PE- Einsatzmöglichkeiten sicherstellen und andererseits die zeitnahe Information über in absehbarer Zeit zu besetzende Stellen gewährleisten. Auf diese Weise finden auch die Belange Behinderter und der Aspekt der Förderung der Chancengleichheit optimale Berücksichtigung.

Aus- und Fortbildung des Personals

Kontinuierliche Aus- und Fortbildung des Personals ist zur erfolgreichen Aufgabenerledigung unabdingbar. Wegen der dazu erforderlichen Nähe zu den einzelnen Dienststellen, Nachwuchskräften und sonstigen Institutionen (Berufsschulen, Ministerien) kann diese Aufgabe in einem föderativen Bildungssystem nicht bundesweit zentral durchgeführt werden.

Eine Aufgabenerledigung auf der Ebene der Mittelinstanz vermeidet zudem Doppelarbeiten in den einzelnen Arbeitsämtern und nutzt Synergieeffekte.

Regionale Personalpolitik

Zu regionaler Personalpolitik gehört eine Ressourcensteuerung, die sich insbesondere an den Notwendigkeiten auf dem Arbeitsmarkt orientiert. Für mit der Landesregierung abgestimmte Aktivitäten (z.B. für bestimmte Zielgruppen oder strukturschwache Gebiete) müssen die erforderlichen personellen Ressourcen flexibel zur Verfügung gestellt werden.

Vor allem unter dem Aspekt der Qualitätsverbesserung müssen auf der Grundlage einer noch zu schaffenden zentralen Personalpolitik in der BA strategische Überlegungen zum Ausgleich oder Vermeiden regionaler Ungleichgewichte oder struktureller Probleme arbeitsamtsübergreifend angestellt und ggf. in Rahmenregelungen gefasst werden. Anlässe können z.B. sein: divergierende Frauenquoten, Unterschiede im Qualifikationsstand, bei den Anforderungsprofilen oder den Methoden der Personalauswahl.

Die Verankerung der personalpolitischen Kompetenz auf der Ebene einer Mittelinstanz fördert den internen Wettbewerb durch ein Benchmarking unterschiedlicher personalpolitischer Konzepte der Arbeitsämter sowie die Konkurrenz von Mittelinstanzen untereinander. Beides dient der optimalen Ausschöpfung der Ressource Personal.

Finanzwesen

Beiträge

Der gemeinsame Beitragseinzug ist für alle Sozialversicherungsträger den Krankenkassen übertragen. Der Bundesanstalt für Arbeit prüft zusammen mit den Rentenversicherungsträgern bei diesen Krankenkassen die rechtzeitige und vollständige Weiterleitung der Beiträge. Die Organisation dieses Prüfdienstes der Bundesanstalt für Arbeit muss sich an der Organisation der Partner orientieren. Auf der Seite der RV-Träger sind dies hauptsächlich die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte mit einer zentralen Zuständigkeit für Deutschland und 23 Landesversicherungsanstalten mit einer Zuständigkeit für die jeweiligen Bundesländer oder auch für Landesteile.

Allgemeine Ortskrankenkassen sowie Innungskrankenkassen sind auf Landesebene organisiert. Die Ersatzkassen bundesweit und die Betriebskrankenkassen – je nach Öffnung – fachspezifisch, regional, landes- oder bundesweit.

Die derzeit gefundene Organisationsform bei der BA entspricht damit jetzt schon einer weitergehenden Zentralisierung als dies bei den Landesversicherungsanstalten der Fall ist.

Winterbau - Umlageeinzug

Der Umlageeinzug erhebt die Mittel zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung im Baugewerbe. D. h., er prüft und stellt die Umlagepflicht von Betrieben des Baugewerbes, des Dachdeckerhandwerks, des Gerüstbaugewerbes und des Garten- und Landschaftsbaues fest, klärt in diesem Zusammenhang auftretende Zweifelsfragen, ermittelt Forderungsgrundlage und -höhe und zieht die Umlageforderungen ein.

Zu diesem Zweck beteiligt er sich u. a. an Zwangsmaßnahmen jeder Art, wobei er auch hoheitliche Aufgaben wahrnimmt (z. B. Erteilung der Vollstreckungsklausel), nimmt an Konkurs- und Insolvenzverfahren teil und geht wegen der Forderungen gegen Dritte weiter vor. Erforderlichenfalls werden haushaltsrechtliche Entscheidungen getroffen. Die Feststellungen zu Forderungsgrund und Höhe dienen zudem den Sozialkassen des Baugewerbes für Ihre Zwecke. Die Personalkosten werden jährlich im nachhinein aus den Umlageeinnahmen gedeckt. Die Größenordnung ein Umlageeinzug pro LAA hat sich bewährt, kleinere Einheiten können das Aufgabenspektrum nicht abdecken.

Forderungseinzug

In den Forderungseinzugsstellen der Bundesanstalt für Arbeit werden durch 700 Mitarbeiter rd. 1,6 Mrd. € p. A. zu Unrecht gezahlter Leistungen wieder eingezogen. Bei einem Verwaltungskostenanteil (der Personal- und Sachkosten beinhaltet) von 2 Cent pro € wird diese Arbeit ausgesprochen wirtschaftlich und effizient erledigt. Bei einer Dezentralisierung auf alle Arbeitsämter ließe sich das erforderliche Fachwissen für die unterschiedlichsten Probleme der zwangsweisen Beitreibung öffentlich-rechtlicher oder privater Forderungen gegen Privatpersonen sowie Personengesellschaften nicht mehr konzentrieren.