

3. Fallbeispiel: Organisationsstruktur, zentrale Akteur_innen und organisationale Spannungsfelder

Zunächst denke ich allerdings, daß es kein souveränes und konstitutives Subjekt gibt, keine universelle Form des Subjekts, die man überall wiederfinden könnte. Einer solchen Konzeption vom Subjekt stehe ich sehr skeptisch, ja feindlich gegenüber. Ich denke hingegen, daß das Subjekt sich über Praktiken der Unterwerfung konstituiert bzw. – auf autonomere Art und Weise – über Praktiken der Befreiung und der Freiheit.

(Foucault 1984: 137–138)

Um gleich zu Beginn nicht nur das Untersuchungsfeld der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und moderner Verwaltungssteuerung einzugrenzen, möchte ich bereits vor den Erläuterungen zum Forschungsstand auf die empirische Grundlage meiner Untersuchung zu sprechen kommen und das im Zentrum stehende Fallbeispiel¹ eines kantonalen RAV vorstellen. Diese skizzenhafte Einführung in das Fallbeispiel erfolgt vor dem Hintergrund, dass im weiteren Verlauf der Studie viele dem untersuchten RAV eigentümliche Begrifflichkeiten und Entwicklungen bereits vor dessen detaillierter Darstellung im empirischen Teil auftauchen, und dient daher zur besseren Verständlichkeit meiner Ausführungen. Auch ist diese ›vorgezogene‹ Darstellung dem Umstand geschuldet, dass die empirische Arbeit für meine Untersuchung nur kurze Zeit nach einer umfangreichen Organisationsreform stattgefunden hat. Folglich wären die Begebenheiten im Feld, die Entwicklungen rund um die Streiks der RAV-Angestellten sowie zentrale Ergebnisse der Analyse ohne eine

1 Aus Gründen der Anonymisierung bleiben die Quellenangaben unvollständig, indem der Ortsname und auch weitere Hinweise, die auf den Untersuchungskanton schließen lassen, durch das Sigel XX ersetzt werden.

kurze Zusammenschau der Organisationsstruktur und der meiner Erhebung vorausgegangenen Entwicklungen im RAV nicht nachvollziehbar.

Die im Unterkapitel 1.2 angesprochenen Mobilisierungsanstrengungen der RAV-Mitarbeiter_innen lassen die Vermutung zu, dass mein Untersuchungsfeld zum Zeitpunkt meiner Erhebung von erheblichen organisationsinternen Spannungen geprägt war. Aus diesem Grund und zum Schutz der Forschungspartner_innen sowie auch um die ihnen zugesicherte Anonymisierung zu gewährleisten, habe ich mich entschieden, weder den Untersuchungskanton noch das RAV zu nennen. Für mein Erkenntnisinteresse stellt dies kein Problem dar, da ich zwar in meiner Fallstudie ein bestimmtes kantonales RAV untersuche, die dargestellten Veränderungsprozesse, allen voran der organisationale Umbau entlang zentraler NPM-Prämissen oder auch die Aufhebung der berufs- oder branchenspezifischen Spezialisierung² der Berater_innen, jedoch keine Einzelfallphänomene sind, sondern sich auch in der öffentlichen Arbeitsverwaltung in anderen Kantonen vollziehen. Dies bedeutet, dass sich die Ergebnisse meiner Einzelfallanalyse auf ähnliche Kontexte übertragen lassen, was jedoch nicht mit einer Generalisierbarkeit im statistischen Sinne gleichzusetzen ist (Mayring 2007: o. S.).

3.1 Das RAV: Von Wirkungsevaluierungen und Messwerten

Was die Arbeitslosigkeit anbelangt, schneidet der Kanton, in welchem ich meine Untersuchung durchgeführt habe, im kantonalen Vergleich schlecht ab (SECO 2020). Auch unterscheidet sich die Organisationsstruktur dieser kantonalen Arbeitslosenvermittlung, da sie bereits vor der nationalen Reform 1995 zentralisiert worden ist, von den meisten anderen kantonalen Arbeitsvermittlungen in der Schweiz (Magnin 2005: 129). Zentral gesteuert von der Kantonsverwaltung, war die kantonale Arbeitsvermittlung bis ins Jahr 2012 auf insgesamt sechs Zweigstellen aufgeteilt. Vier dieser Zweigstellen waren dezidiert für die Beratung von Arbeitssuchenden eines bestimmten Berufssegments verantwortlich, eine war für die Anmeldungen der Stellensuchenden zuständig und eine Zweigstelle war spezialisiert auf die Beratung und Kontrolle von Erwerbslosen, deren Vermittlung in den (ersten) Arbeitsmarkt als besonders schwierig galt (ebd.: 129–130).

Doch verfehlte die dezentral organisierte Arbeitsvermittlung im Untersuchungskanton fortlaufend die vom SECO vorgegebenen Wirkungsziele; sie hinkte, so der ehemalige Chef des Leistungsbereichs Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung im SECO, Dominique Babey, in einem Interview mit der Zeitschrift »Der Arbeitsmarkt« im Jahr 2006, schon seit einiger Zeit bei der Erreichung der

2 In der SECO-Studie »Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden« (Frölich et al. 2007) wird dezidiert von einer solchen Spezialisierung abgeraten (ebd.: 18).

vereinbarten Wirkungsziele dem schweizerischen Durchschnitt hinterher (Nievergelt 2006). Die dauerhaften Unterschiede zwischen dem untersuchten Kanton und dem Rest der Schweiz bezüglich der Arbeitslosenquote und der Anzahl an Langzeitarbeitslosen veranlasste das SECO, regelmäßig sogenannte »besondere Lagebeurteilungen« durchzuführen und das Management der kantonalen Arbeitsvermittlung darauf zu verpflichten, Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Effektivität der Arbeitsvermittlung zu ergreifen.

3.2 Organisationsstruktur und organisationale Reorganisation

Mit dem Ziel einer Verbesserung der Wirksamkeit und Kosteneffizienz der zur Untersuchung stehenden kantonalen Arbeitsvermittlung sowie einer besseren Vergleichbarkeit der Praktiken und Leistungen der einzelnen RAV und der Personalberater_innen wurde die öffentliche Arbeitsvermittlung des untersuchten Kantons im Sommer 2012 tiefgreifend umstrukturiert und zentralisiert. Von den bisherigen sechs Zweigstellen blieben am neuen Standort nur noch vier Zentren (RAV 1, 2, 3, 4) mit einer allgemeinen Ausrichtung bestehen. Das heißt, dass mit der Zentralisierung auch die Spezialisierung der RAV-Berater_innen aufgehoben wurde und sie seit dem Umzug branchenübergreifend für die Beratung aller beim RAV gemeldeten Erwerbslosen zuständig sind. Folglich gibt es hinsichtlich der strategischen Ausrichtung und der Aufgabenfelder zwischen RAV 1, 2, 3 und 4 seit dem Umzug keine Unterschiede mehr.³ Der damalige Amtschef fasste die geplanten Schritte und deren Zielrichtung in einem Interview mit der Zeitschrift »Panorama« (Frossard 2011) wie folgt zusammen:

»Man sollte die Kompetenzen der Berater neu bewerten und ihnen mehr Verantwortung übertragen. Die Abschaffung von Spezialisierungen begünstigt eine gleichmässige Verteilung der Arbeit. Die Betreuung der Stellensuchenden aus den verschiedensten Branchen wird durch eine mitarbeiternahe Führung durch die RAV-Leiter und Gruppenchefs unterstützt. Ihre Aufgabe besteht darin, den

-
- 3 Um die Nachvollziehbarkeit und die Verständlichkeit meiner Ausführungen zu gewährleisten, werde ich im weiteren Verlauf meiner Untersuchung die Unterteilung der Organisationseinheiten aufheben und nur noch von dem RAV sprechen. Wenn nicht anders vermerkt, ist die gesamte Organisation der kantonalen Arbeitsvermittlung gemeint. Dies entspricht der gängigen Bezeichnung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in den anderen Schweizer Kantonen und auch den Entwicklungen im untersuchten RAV nach meiner Datenerhebung. Denn bereits zum Zeitpunkt meiner Untersuchung wurde mir von zwei RAV-Leiter_innen und der HR-Verantwortlichen berichtet, dass die Aufteilung des RAV in die vier RAV-Einheiten bald aufgehoben werden solle. Denn diese Unterteilung sei dem operativen Geschäft nicht zweckdienlich und stelle lediglich ein »Relikt« aus Zeiten vor dem Umzug dar.

gegenseitigen Respekt und den Teamgeist zu fördern und die Mitarbeiter für ihre Arbeit zu motivieren. Das Management muss, unterstützt durch die Dienststelle für Arbeitgeber, effizienter werden. Diesem Ziel dient auch die Zusammenarbeit der Personalberaterinnen mit den Rechtsdiensten oder der Logistik arbeitsmarktlcher Massnahmen (LAM). Zudem sind wir zurzeit daran, die Praktiken der verschiedenen Zentren zu vereinheitlichen.«

Diesem Interviewauszug ist auch zu entnehmen, dass die interne Organisationsstruktur von RAV 1 bis RAV 4 identisch und jeweils eine Person für die Leitung einer Organisationseinheit zuständig ist. Diesem dieser RAV-Leiter_in sind wiederum mehrere Gruppenchef_innen unterstellt, welche ein Team von etwa zehn bis fünfzehn Personalberater_innen managen. Die einzelnen Organisationseinheiten im RAV, mit ihren Team- und Gruppenstrukturen und ihren Leiter_innen, sind dem zentralen Management des Arbeitsamts unterstellt, an dessen Spitze seit Sommer 2014 ein neuer Amtschef steht. Der Amtschef wiederum untersteht dem kantonalen Amt für Sicherheit, Arbeit und Gesundheit (ehemals: Kantonales Amt für Arbeit [OCE]).

3.3 Organisationale Spannungsfelder zu Beginn der Forschung

Wie bereits einleitend erwähnt, wurde mein Forschungsinteresse unter anderem von einem Streik im September 2013 angestoßen, an dem rund die Hälfte der RAV-Berater_innen teilnahm und dem nur wenige Monate später eine zweite Mobilisierung folgte. Diese Streikaktionen haben zu der Vermutung Anlass gegeben, dass die Reorganisation und die Zusammenlegung der RAV-Zweigstellen im Sommer 2012 nicht nur gewichtige Änderungen bezüglich der Struktur und Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung mit sich brachten, sondern auch die Arbeitsanforderungen und das Handlungsfeld der Personalberater_innen stark veränderten. Einem Bericht des kantonalen Rechnungshofs (CDC) ist etwa zu entnehmen, dass der Wechsel von einer branchenspezifischen Beratung der Arbeitsuchenden hin zu einer Generalisierung des Aufgabengebietes der Berater_innen nicht kritiklos vorstattengegangen war und einige Berater_innen befürchteten, dass die Qualität der Beratung dadurch abnehmen könnte (CDC 2015 Rapport 87: 35).

Weitere Hinweise auf die damalige Situation und die von den Berater_innen geäußerte Kritik geben etwa auch die Petition, die die im Vorfeld der Streiks geformte Personaldelegation der RAV-Angestellten gemeinsam mit den kantonalen Gewerkschaften des öffentlichen Sektors beim Kantonsparlament einreichte, sowie die zugehörigen Verhandlungsprotokolle. Dieser Petition ist zu entnehmen, dass der Umzug und die Organisationsreform innerhalb der RAV-Belegschaft hohe Wellen schlug und viele RAV-Mitarbeiter_innen mit den neuen Arbeitsbedingungen un-

zufrieden waren. Insbesondere sahen sie sich mit einer sehr großen Arbeitsbelastung von bis zu 160 Stellensuchenden pro Berater_in konfrontiert. Dadurch konnten sie etwa die vom AVIG festgelegte Frist von 15 Tagen von der Erstanmeldung beim RAV bis zum Erstgespräch oder auch die Intervalle zwischen den einzelnen Beratungsgesprächen nicht mehr einhalten, was einen regelmäßigen und gesetzeskonformen Kontakt zu den Arbeitsuchenden sowie ihre sinnvolle Beratung und Unterstützung bei der Arbeitsuche stark erschwerte. Zudem gab es große Verzögerungen bei der Anmeldung der Erwerbslosen beim RAV, da auch die für die Einschreibungen zuständige Abteilung dem Andrang seinerzeit nicht mehr gewachsen war. Dies führte dazu, dass die neu angemeldeten Stellensuchenden zum Teil sehr lange auf ihren ersten Beratungstermin warten mussten, was wiederum eine Verzögerung bei der Auszahlung des Arbeitslosengeldes (ALG) zur Folge hatte. In der Petition wurde unter anderem die Forderung formuliert, dass die auf maximal 36 Monate befristeten Arbeitsverhältnisse der sogenannten »Auxiliaires«⁴, d.h. der zur Unterstützung der Stammbesellschaft vorübergehend angestellten Personalberater_innen, entfristet werden. Darüber hinaus forderten die RAV-Mitarbeiter_innen die Aufstockung des Personals um zusätzliche zwanzig Personalberater_innen, wodurch insbesondere der durch Frühpensionierungen bedingte Personalrückgang abgefedert werden sollte. Zeitungsberichten (Hochstrasser 2013: o. S.; ATS 2013: o. S.) ist zu entnehmen, dass das RAV-Management damals auch die Einführung von individuellen Leistungsmessungen plante, was die Stimmung im RAV zusätzlich verschlechterte.

-
- 4 Entsprechend der WoV und somit der Koppelung von Budget- und Leistungsverantwortung finanziert das SECO die RAV über eine Leistungsvereinbarung. Abhängig von der kantonalen Arbeitslosenquote wird das Budget des RAV jährlich neu berechnet, und bei einer niedrigeren Arbeitslosenquote wird davon ausgegangen, dass auch der Bedarf an Personalberater_innen sinkt. Das SECO weist jedem Kanton ein gewisses Globalbudget zu. Dieses ist durch einen Plafond nach oben begrenzt. Abhängig von der Anzahl an Stellensuchenden steigt oder fällt dieser Plafond, sodass sich die maximale Kostenentschädigung automatisch der Konjunktur anpasst. Zudem enthält die »Entschädigung einen ›forcierten Skaleneffekt‹, indem die entschädigten Kosten pro Stellensuchenden mit steigender Stellensuchendenquote abnehmen« (Bundesrat 2015: 13). Dieses Finanzierungssystem bindet die maximal vergüteten Kosten an die Anzahl Stellensuchender. Der Personalbedarf wird also von der Wirtschaftslage abhängig gemacht und die RAV müssen ihren Personalstand möglichst flexibel regulieren können. Viele Berater_innen werden zur Unterstützung des Stammpersonals lediglich befristet angestellt. Diese Arbeitsverträge haben eine Laufzeit von zwei bis maximal 36 Monaten und werden bei Bedarf jährlich erneuert (LPAC Art. 7). Nach der Höchstdauer von 36 Monaten laufen die Verträge entweder aus und die Berater_innen verlieren ihre Stelle, oder die Verträge können unter Angabe von »objektiven und triftigen Gründen« erneuert und entfristet werden (MIOPE 1.05.01). Wie im AVIG Art. 119b vorgesehen, müssen die neu beim RAV angestellten Berater_innen berufsbegleitend die Ausbildung zum HR-Fachmann oder zur HR-Fachfrau absolvieren. Eine Verlängerung oder eine Entfristung des Arbeitsvertrags ist an den erfolgreichen Erwerb dieses Fachausweises geknüpft. Die befristet angestellten Berater_innen werden in dem von mir untersuchten RAV »auxiliaire« genannt.

Ein Personalberater beschreibt dies in einem Zeitungsinterview als »den Tropfen, der das Fass zum Überlaufen gebracht hat« (Hochstrasser 2013: o. S.; eigene Übersetzung). Denn noch während die Petition in der Kantonsregierung verhandelt wurde, kulminierten die organisationalen Spannungen im September 2013 schlussendlich in einem gewerkschaftlich getragenen Aufruf zum Streik (Abensur 19.09.2013). Sechs Monate später, im Frühjahr 2014, folgte eine zweite Mobilisierung der RAV-Angestellten (Hochstrasser 24.09.2013; ATS 03.10.2013).

Dieser kurze Rückblick auf die Ereignisse kurz nach der großen Organisationsreform 2012 lässt bereits erahnen, dass die Anfangszeit am neuen RAV-Standort geprägt war von einer großen Arbeitsunzufriedenheit vieler RAV-Mitarbeiter_innen. Der Druck der hohen Arbeitsbelastung und des konkurrenz- und wettbewerbsorientierten Managementstils führte jedoch insgesamt nicht zu einer Vereinzelung oder gar zum Rückzug (obschon das natürlich bei einzelnen RAV-Mitarbeiter_innen durchaus der Fall war und sich, wie der Petition zu entnehmen ist, etwa in hohen Krankenständen manifestierte), sondern dazu, dass ein bedeutender Teil der RAV-Belegschaft sich zusammentat, eine Personaldelegation als offizielle Vertretung aller Angestellten bildete und schlussendlich zum offenen und kollektiv organisierten Widerstand mobilisierte.

Wie ist solcher Widerstand affekttheoretisch zu denken? Ann Cvetkovich, eine zentrale *queer*-feministische Affekttheoretikerin, argumentiert etwa, dass gerade negative Gefühle wie Wut oder Scham die Basis für unterschiedliche Formen der Solidarität bilden und als Ressource politischer Handlungsfähigkeit gesehen werden müssen (Cvetkovich 2012: 2). Affekte manifestieren sich folglich auf eine bestimmte Art und Weise in alltäglichen Praktiken und persönlichen Beziehungen und lassen erkennen, wie diese Strukturen affektiv belebt und reproduziert werden. Diese Perspektive auf Affekte wird mich im gesamten Forschungsprozess begleiten. Das Beispiel der Streiks der RAV-Berater_innen, gegründet auf den Unmut und Ärger der Angestellten über die schlechten Arbeitsbedingungen und den stetig zunehmenden Effizienz- und Leistungsdruck, gibt bereits an dieser Stelle erste Hinweise darauf, dass der Prozess der Affektuierung von und in der öffentlichen Dienstleistungsarbeit durchaus das Potential für Widerstand bzw. für eine Praxis der Kritik im Sinne Foucaults birgt, also für das Bestreben, »nicht so, nicht dermaßen, nicht um diesen Preis regiert zu werden« (Foucault 1992a: 52).