

Zur Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

von Hans-Walter Schmuhl

Sozioökonomische Berichterstattung/Werkstattgespräch 2: „Regulierung des Umbruchs – Umbruch der Regulierung?“, Göttingen, 9./10. März 2006

1. Was kann die Geschichtswissenschaft mit ihren spezifischen Methoden zur Erforschung der Regulierung des Arbeitsmarktes beitragen? Historische Forschung kann die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik analysieren, die an ihrer Formulierung beteiligten Akteure und Akteursgruppen, deren Motive und Interessen, Zielsetzungen und Zukunftserwartungen, die zur politischen Durchsetzung von arbeitsmarktpolitischen Konzeptionen angewandten Legitimierungsstrategien, die normative Umsetzung der aus dem politischen Entscheidungsprozess hervorgehenden Konzeption von Arbeitsmarktpolitik, ihre Instrumente und deren Einsatz und schließlich die Deutung des Arbeitsmarktgeschehens durch die historischen Akteure und ihre Einschätzung der Effektivität regulierender Eingriffe. Was historische Forschung *nicht* zu leisten vermag – noch weniger als die aktuelle, sozial- und wirtschaftswissenschaftlich angeleitete Arbeitsmarktforschung –, das ist die exakte Messung der Effektivität arbeitsmarktpolitischer Regulierung. Die Geschichtswissenschaft muss sich darauf beschränken, plausible Vermutungen darüber anzustellen, wie auf dem Arbeitsmarkt zu beobachtende Entwicklungen mit vorangegangenen regulierenden Eingriffen kausal zusammenhängen.

Das, was sie im Hinblick auf die Arbeitsmarktforschung zu leisten vermag, hat die Geschichtswissenschaft indessen bisher noch kaum geleistet. Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik sind lange Zeit Stiefkinder der wirtschafts-, sozial- und zeitgeschichtlichen Forschung in Deutschland gewesen. Das Konzept der Gesellschaftsgeschichte geht von der Prämisse aus, dass die deutsche Gesellschaft im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts den Durchbruch zu einer modernen *Marktg*esellschaft schaffte, doch der Markt, der wie kein anderer über die Lebensverhältnisse der Menschen, die Balance der sozialen Sicherungssysteme und auch die wirtschaftliche Entwicklung entscheidet – eben der Arbeitsmarkt –, und seine Regulierung durch den Staat sind für die Historikerzunft noch weithin *terra incognita*. Einige wenige Pionierstudien zum Kaiserreich, zur Weimarer Republik und zum „Dritten Reich“ haben lange keine Fortsetzung gefunden. Die jüngst erschienene, vorzügliche Studie von Georg Altmann über die Entstehung und Wirkung des

Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 und des darin formulierten Konzepts der aktiven Arbeitsmarktpolitik steht für die Zeit nach 1945 noch allein.

2. Welche Schlüsse kann man im Hinblick auf das Thema des Werkstattgesprächs aus der geschichtswissenschaftlichen Forschung ziehen? Aus historischer Perspektive sei zunächst davor gewarnt, die Wirksamkeit der Arbeitsmarktregulierung zu überschätzen. Man muss sich vergegenwärtigen, dass die öffentliche Arbeitsverwaltung – trotz aller Fortschritte in der Arbeitsmarktstatistik, in der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – bis heute kaum in der Lage ist, das Geschehen auf dem Arbeitsmarkt genau zu *erfassen*, geschweige denn zu *gestalten*. Das Geschehen auf dem Arbeitsmarkt läuft in der Hauptsache an der Arbeitsverwaltung vorbei und entzieht sich den Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Dies zeigt sich bereits beim Kerngeschäft der Arbeitsverwaltung, der Arbeitsvermittlung. Die Rede vom *Vermittlungsmonopol* der öffentlichen Arbeitsverwaltung ist irreführend. Ein Vermittlungsmonopol im strengen Wortsinn hat es in Deutschland nie gegeben. *Keine* Regierung in Deutschland hat der öffentlichen Arbeitsverwaltung jemals die Mittel und Möglichkeiten zu einer umfassenden Regulierung des Arbeitsmarktes an die Hand gegeben – nicht einmal das vom nationalsozialistischen Regime erlassene Monopolverordnungsgesetz von 1935, mit dem das Alleinvermittlungsrecht der öffentlichen Arbeitsverwaltung weitgehend durchgesetzt worden ist, hat ein Monopol im eigentlichen Sinne geschaffen, denn es sah keinen *Melde- und Vermittlungszwang* vor. Selbst unter den Bedingungen des Zweiten Weltkriegs gelang es den braunen Machthabern trotz weitgehender Eingriffe in die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nie, die Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt völlig unter Kontrolle zu bringen – ebenso wenig wie später den planwirtschaftlichen Lenkungsbehörden in der DDR. Die Geschichte der Arbeitsverwaltung in den beiden deutschen Diktaturen belegt, dass es selbst totalitären Regimen nicht möglich ist, den Arbeitsmarkt in einer modernen Industriegesellschaft vollständig zu regulieren. Umso weniger ist dies in einem demokratischen Rechtsstaat wie der Bundesrepublik Deutschland möglich.

Dabei hielt der bundesdeutsche Gesetzgeber bei der Gründung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Jahre 1952 an dem im „Dritten Reich“ errichteten Alleinvermittlungsrecht fest. Doch gab es auch in den Jahren von 1952 bis 1994 andere Formen der Arbeitsvermittlung (etwa die Möglichkeiten der Kommunen, Sozialhilfeempfänger durch Beratung, gezielte Vermittlung, Hilfe zur Arbeit und Maßnahmen zur „Arbeitsgewöhnung“ den Wiedereinstieg in das Arbeitsleben zu erleichtern, ferner nicht gewerbsmäßige Vermittlungseinrichtungen wie Studentenvermittlungsbüros, gewerbsmäßige

Künstleragenturen, die Arbeitnehmerüberlassung sowie die Tätigkeit von Personalberatern bei der Vermittlung von Führungskräften). Insofern existierte auch schon vor 1994, dem Jahr, in dem das Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit aufgehoben wurde, ein „reguliertes Koexistenzsystem“. Vor allem aber ist zu bedenken, dass nach wie vor mindestens siebzig Prozent der Stellenbesetzungen ohne aktive Beteiligung der öffentlichen Arbeitsvermittlung zustande kommen. Die Zäsur von 1994 ist – soweit man dies nach einem Jahrzehnt sagen kann – viel weniger einschneidend gewesen, als man im Vorhinein erwartet hat.

3. Wenden wir uns nun der Frage nach Brüchen und Kontinuitäten zu. Die ersten drei Jahrzehnte deutscher Arbeitsmarktpolitik auf gesamtstaatlicher Ebene waren von einer so raschen Abfolge grundstürzender Veränderungen der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geprägt, dass sich die Frage nach Brüchen und Kontinuitäten kaum sinnvoll beantworten lässt. Die ersten Ansätze zur Etablierung einer umfassenden öffentlichen Arbeitsmarktpolitik fanden vor dem Hintergrund des Ersten Weltkriegs, der Novemberrevolution, der Demobilmachung und der Hyperinflation statt. Erst in der Phase der relativen Stabilisierung im Jahrfünft zwischen 1924 und 1929 konnten sich die Grundzüge der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik, wie sie bis heute Bestand haben, herausformen. Zwei Jahre nach der Gründung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Jahre 1927 bahnte sich schon die Weltwirtschaftskrise an, welche die neu geschaffenen Strukturen öffentlicher Arbeitsmarktpolitik schon wieder in den Grundfesten erschütterte. Es folgte die Machtübernahme der Nationalsozialisten mit umfassenden „Säuberungen“ in der Arbeitsverwaltung, der schrittweisen Verstaatlichung der Reichsanstalt, der Pervertierung der Arbeitsmarkt- zur Arbeitseinsatzpolitik und dem millionenfachen Einsatz ausländischer Zwangsarbeitskräfte. Eine turbulente Nachkriegszeit, die sich nicht nur durch völlig atypische Arbeitsmarktverhältnisse, sondern auch durch eine chaotische Rechtslage auszeichnete, schloss sich an, ehe sich die Arbeitsmarktpolitik ab Anfang der 1950er Jahre endlich in ruhigeren Bahnen fortentwickeln konnte.

Betrachtet man indessen nur den Zeitabschnitt von der Verabschiedung des Arbeitsnachweisgesetzes im Jahre 1922 bis zum Aufbau der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1929/30, lässt die Zeit von der Endphase der Weimarer Republik bis zur Währungsreform von 1948 einmal außer acht und nimmt dann wieder die 1950er Jahre in den Blick, so zeichnet sich ein relativ hohes Maß an Kontinuität, ja sogar Pfadabhängigkeit in der deutschen Arbeitsmarktpolitik ab. Von der Anlage, der

Zielstellung und dem Instrumentarium her knüpfte die Arbeitsmarktpolitik in der frühen Bundesrepublik an die Entwicklung der Weimarer Republik an, die 1933 abrupt unterbrochen worden war. Dies wird schon allein daran deutlich, dass das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosengesetzgebung (AVAVG) von 1927 zur Grundlage des Auf- und Ausbaus der neuen Bundesanstalt ab 1952 wurde.

Wie steht es nun aber mit dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969, dessen Schöpfer ja den Anspruch erhoben, mit dem Konzept der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* einen Neuanfang zu setzen? Tatsächlich war ursprünglich nur daran gedacht gewesen, das AVAVG einmal mehr zu novellieren, doch mündete dieses Vorhaben schließlich in ein neues Gesetzeswerk. Das Arbeitsförderungsgesetz bewegte sich freilich vom Grundsatz her auf ausgetretenen Pfaden, bewahrte die gewachsenen Strukturen und hatte insgesamt einen stark rechtsaufzeichnenden Zug. Es setzte die arbeitsmarktpolitischen Prioritäten neu, weitete das Instrumentarium der Fortbildung und Umschulung beträchtlich aus und führte die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung als konstitutives Element in die Arbeitsmarktpolitik ein. Altmann urteilt pointiert, dass das neue Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik, das im „deklamatorischen Teil“ des Gesetzes formuliert wurde, weitgehend auf der „Verlautbarungsebene“ stehen blieb und nicht auf die „Regulierungsebene“ durchschlug. An diesem zugespitzten Urteil sind Zweifel angebracht. Das Arbeitsförderungsgesetz war gewiss viel weniger revolutionär, als seine Schöpfer glaubten und Glauben machen wollten. Viele Elemente der neuen Konzeption waren bereits im Zusammenhang mit der Großen Novelle zum AVAVG im Jahre 1956 bedacht und in den folgenden Jahren ansatzweise praktisch umgesetzt worden. Dennoch bekam die Arbeitsmarktpolitik durch das Arbeitsförderungsgesetz eine deutlich veränderte Akzentsetzung. Dies hätte durchaus Wirkung zeigen können, wenn sich nicht im Jahre 1973 die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen grundlegend gewandelt hätten.

Teilt man die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesagentur für Arbeit (wie sie seit 1969 hieß) in solche, die auf der *Nachfrageseite* ansetzen, und solche, die von der *Angebotsseite* ausgehen, so zeigt sich, dass die Bundesagentur über ein reiches Instrumentarium zur optimalen Anpassung des Angebots an Arbeit an die sich wandelnde Nachfrage verfügte, über wenige Instrumente, um das Angebot an Arbeit auszuweiten oder zu verknappen, und so gut wie gar keine Instrumente zur Stimulierung der Nachfrage nach Arbeit. Das hatte auch historische Gründe: Arbeitsmarktpolitik ist ihrem Wesen nach auf der Grenze zwischen *Sozialpolitik* und *Wirtschaftspolitik* angesiedelt. In Deutschland wird die Arbeitsmarktpolitik – spätestens seit der Verflechtung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Jahre 1927 – eher dem Feld der Sozialpolitik zugeordnet. Das

hat zur Folge, dass Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland oft unverbunden nebeneinander herlaufen und sich nicht selten konterkarieren. Der Staat reservierte die Beschäftigungspolitik als einen Kernbereich politischen Handelns für sich und verfolgte durch seine beschäftigungspolitischen Maßnahmen – oder mit seiner Untätigkeit auf diesem Gebiet – ganz andere Ziele als die aus der unmittelbaren Staatsverwaltung ausgegliederte Arbeitsverwaltung. Der klassische Fall war die Weltwirtschaftskrise, in der die Arbeitsmarktpolitik der noch jungen Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch Brüning's Deflationspolitik, die auf außen- und außenwirtschaftspolitische Ziele ausgerichtet war, ausgehebelt wurde.

Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 hat diese Form der Arbeitsmarktpolitik mit gering ausgeprägter beschäftigungspolitischer Komponente für lange Zeit festgeschrieben. Dies ist aus dem Zeithorizont zu verstehen. Die Beratung und Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes fiel – in der historischen Langzeitperspektive gesehen – noch so gerade in jenes schmale Zeitfenster der ökonomischen Rekonstruktionsperiode nach dem Zweiten Weltkrieg, in der die deutsche Wirtschaft wieder auf den im Ersten Weltkrieg verlassenen Wachstumspfad zurückkehrte und in geradezu atemberaubendem Tempo ihren Entwicklungsrückstand im weltwirtschaftlichen Maßstab aufholte. In den 1960er Jahren begannen sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bereits wieder zu wandeln, die Wachstumskräfte schwächten sich ab, das „Wirtschaftswunder“ näherte sich seinem Ende. Die Zeitgenossen erkannten dies jedoch nicht, sie gingen von der allzu optimistischen Erwartung aus, dass die wesentlichen Parameter der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes – mit Ausnahme der Qualifikationsanforderungen an die Arbeitnehmer – auf lange Sicht unverändert günstig sein würden. Arbeitsmarktpolitik, so erwarteten die politischen Entscheidungsträger, würde in absehbarer Zeit unter den Bedingungen der Vollbeschäftigung und des Arbeitskräftemangels zu gestalten sein. Als Kernproblem künftiger Arbeitsmarktpolitik erschien die Hebung der beruflichen Qualifikation im Zuge lebenslangen Lernens angesichts der sich abzeichnenden Automatisierung, Rationalisierung und Konzentration in der Wirtschaft, um ein Absinken in „unterwertige Beschäftigung“ zu vermeiden. Arbeitsmarktpolitik der Zukunft schien arbeitsmarktpolitische Qualifizierungspolitik. Das Arbeitsförderungsgesetz war darauf ausgerichtet, unter den Bedingungen der Voll- oder gar Überbeschäftigung die Feinsteuerung der Allokationsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zu optimieren.

Die Folge: Seit 1973 gleicht die öffentliche Arbeitsverwaltung in Deutschland einem Florettfechter, der sich auf ein Turnier für schwere Säbel verirrt hat. Sie soll angesichts einer

in konjunkturellen Sprüngen zunehmenden, in der Hauptsache aber strukturell bedingten Arbeitslosigkeit für einen hohen Beschäftigungsgrad sorgen, mehr noch: Nach 1990 sollte sie eine Beschäftigungskatastrophe abwehren, als mit der überstürzten Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion eine völlig marode Wirtschaft, die zuletzt kaum mehr gewesen war als ein riesiges Potemkinsches Dorf, quasi über Nacht ungeschützt der Konkurrenz einer der stärksten Volkswirtschaften der Welt ausgesetzt wurde. Die Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung, die im Mittelpunkt des Konzepts der aktiven Arbeitsmarktpolitik standen, drohten mit dem Zusammenbruch des ostdeutschen Arbeitsmarktes ins Leere zu stoßen. Die ihnen zugedachte Brückenfunktion konnten Fortbildungs- und Umschulungskurse, auch der flankierende Einsatz von berufsqualifizierenden Maßnahmen bei Kurzarbeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, vielfach nicht erfüllen – sie erwiesen sich als Brücken ins Leere. Es war zwar sinnvoll, in Phasen der Arbeitslosigkeit Qualifikation zu erhalten oder zu verbessern, der Wiedereintritt in den regulären Arbeitsmarkt wurde dadurch aber nicht entscheidend gefördert, lag das eigentliche Problem des ostdeutschen Arbeitsmarktes doch nicht im *mis-match* von Angebot und Nachfrage, sondern in einem massiven strukturbedingten Arbeitskräfteüberhang. Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollten das Qualifikationsniveau anheben, die Beschäftigungsstruktur verbessern und das Wirtschaftswachstum ankurbeln. In den neuen Bundesländern vermochten die Arbeitsverwaltung jedoch anfangs kaum mehr, als mit dem Mittel der Kurzarbeit die Arbeit zu strecken und den Anstieg der Arbeitslosigkeit einzudämmen, ältere Arbeitnehmer durch Frühverrentung vom Arbeitsmarkt abzuziehen und einen Teil der Arbeitslosen auf einem subventionierten zweiten Arbeitsmarkt unterzubringen – in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Mega-ABM, ABS-Gesellschaften oder produktiver Arbeitsförderung Ost nach § 249 h AFG (Strukturanpassungsmaßnahmen) – oder in eine mit Qualifizierung verbundene Warteschleife zu schicken: Fortbildungs- und Umschulungskurse, an denen zeitweilig 510.000 Arbeitslose in Ostdeutschland teilnahmen, hatten nicht selten den Charakter einer Beschäftigungstherapie. Kurz: Die aktive Arbeitsmarktpolitik zielte in der Praxis darauf ab, Zeit zu gewinnen, den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verlangsamen, auch: einen Teil der Arbeitslosigkeit statistisch zu verstecken, den Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt zu vermindern und zugleich den Abstieg in die Arbeitslosigkeit sozial abzufedern. Das war – und ist – angesichts des sozialen Sprengstoffs, der in der um sich greifenden Massenarbeitslosigkeit lag, nicht gering zu schätzen. Von November 1989 bis November 1994 nahmen nicht weniger als 56 Prozent aller Ostdeutschen – zum Teil mehrmals – an einer Fördermaßnahme der Bundesanstalt teil. Im ersten Quartal 1991 hatte die

Bundesanstalt zwei Millionen ostdeutsche Arbeitslose auf dem zweiten Arbeitsmarkt untergebracht. Ohne diese massiven Maßnahmen wäre die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern auf Werte um die 35 Prozent hochgeschneit. Doch wurde die Beschäftigungskrise auf diese Weise nicht ursächlich gelöst, was auf Dauer neue Problemlagen schuf. Vor allem die gigantischen ABM – im Mai 1992 erreichte die Zahl der ABM-Geschäftigten in den neuen Bundesländern die Höchstmarke von 405.000 – stießen seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend auf Kritik. Es wird ihnen vorgeworfen, strukturkonservierend zu wirken und die notwendige Anpassung der ostdeutschen Wirtschaft zu verzögern. Weiter wird moniert, dass sie dem Trend zur Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse zuwiderliefen, indem sie Engagement und Eigeninitiative der Teilnehmer dämpften, und schließlich, dass sie einen zweiten Arbeitsmarkt verfestigten, der zu Wettbewerbsverzerrungen und höheren Markteintrittsbarrieren für private Anbieter führe.

Auch losgelöst von den Entwicklungen in den neuen Bundesländern wird die Wirkung der angebotsorientierten Instrumente – unter dem Eindruck der um sich greifenden Standortdebatte – zunehmend kritischer betrachtet, auch in der historischen Rückschau. Dagegen kann eingewandt werden, dass das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland niemals wirklich hat unter Beweis stellen können, wie effektiv es ist. Dies hat seine Ursache wiederum in einem der Kernprobleme der Arbeitsmarktpolitik seit 1927: dem Finanzierungsmodus. Damals wurde die Arbeitsmarktpolitik – von der Arbeitsvermittlung über die Berufsberatung bis hin zur beruflichen Fortbildung und Rehabilitation – mit der Arbeitslosenunterstützung zusammengelegt und in Form einer *Versicherung* organisiert und finanziert. Politisch gab es dazu keine Alternative, auch wenn die Risiken durchaus schon gesehen wurden, denn eine bereits seit Jahrzehnten diskutierte Grundfrage blieb damals unbeantwortet (und ist es bis heute geblieben): Wie kann man einen Großteil der Bevölkerung gegen ein Risiko versichern, das sich statistisch kaum fassen lässt und daher nahezu unkalkulierbar ist? Beiträge und Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind daher weit weniger als in den anderen Zweigen der Sozialversicherung das Ergebnis versicherungsmathematischer Berechnung, sondern werden politisch ausgehandelt. Dabei übernimmt der Staat eine Ausfallgarantie, wenn die Beiträge nicht ausreichen, um die Leistungen zu finanzieren. Für die Weimarer Republik endete diese unheilvolle Dynamik in einem kompletten Desaster. Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sah sich gezwungen, die Leistungen auf dem Höhepunkt der Krise, als sie am dringendsten gebraucht wurden, radikal zusammenzustreichen und die Arbeitslosen immer schneller auszusteuern, so dass am Ende Millionen von Menschen am oder gar unter

dem Existenzminimum lebten. Auf der anderen Seite mussten die Beiträge schrittweise erhöht und Kaufkraft abgeschöpft werden. Überdies zerbrach am Konflikt um die Erhöhung der Beiträge im Jahre 1930 die Große Koalition unter Reichskanzler Hermann Müller, die letzte demokratisch gewählte Regierung der Weimarer Republik.

Trotz der Erfahrungen der Weimarer Republik wurde der Finanzierungsmodus der öffentlichen Arbeitsverwaltung über die Arbeitslosenversicherung nach 1945 fortgeschrieben. Seit dem Ende der Vollbeschäftigung im Jahre 1973 führt dies – gegen die ursprüngliche Intention einer keynesianischen Globalsteuerung – zu einem ausgeprägt prozyklischen Muster der Kontraktion und Expansion der Arbeitsmarktpolitik. Mindestens zweimal, mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 und dem Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz 1981/82 ist die aktive Arbeitsmarktpolitik von der Bundesregierung daran gehindert worden, ihren Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit antizyklisch auszuweiten. Warum dies ausgerechnet unter einer sozialliberalen Koalition geschah, hatte verschiedene Gründe. Einer davon ist bis heute wichtig geblieben: Letztlich betrachten alle großen politischen Kräfte, die Sozialdemokraten, die Gewerkschaften sowieso, aber auch die Christdemokraten und selbst die Arbeitgeberverbände, die Einschränkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik als das kleinere Übel, das einer Kürzung der Lohnersatzleistungen oder einer Beitragserhöhung allemal vorzuziehen sei. Wenn es hart auf hart kommt, so wird der Besitzstand der Arbeitslosenversicherung geschützt, während man den „Luxus“ einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Krise gerne über Bord wirft.

Im Gefolge der Beschäftigungskatastrophe nach 1990 ist die Finanzierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung vollends aus dem Ruder gelaufen. Die Entscheidung, die Reform des Finanzierungsmodus einmal mehr zu vertagen, war eine der schwerwiegendsten sozialpolitischen (Fehl-)Entscheidungen der Wendezeit. Wie vorausszusehen, geriet die Bundesanstalt schnell in eine bedrohliche finanzielle Schieflage. Die Bundesregierung musste und muss sie immer wieder mit hohen Zuschüssen stützen.

Die Folge ist nicht nur eine unbefriedigende *Stop-and-go*-Politik. Darüber hinaus bringen die Zuweisungen an die Bundesagentur den Bundeshaushalt immer dann ins Schwanken, wenn er ohnehin unter starker Belastung steht, und wirkt so als Konjunkturbremse. Schließlich bedroht die ungelöste Finanzierungsfrage die Selbständigkeit der Bundesagentur. Am Tropf des Bundeshaushalts hängend, droht ihr eine schleichende Verstaatlichung der Arbeitsmarktpolitik.

Seit den 1990er Jahren gibt es beachtliche Veränderungen im Arsenal arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die in Richtung auf eine *aktivierende* Arbeitsmarktpolitik

zielen – das Problem ist nur, dass sie in der Praxis nur zögernd umgesetzt werden. Das liegt zum einen sicherlich an der viel beklagten Schwerfälligkeit des riesigen bürokratischen Apparats der Arbeitsverwaltung. Recht treffend ist die Bundesagentur mit einem Ozeanriesen verglichen worden, der auf Lenkbewegungen nur sehr träge reagiert. Zum anderen liegt es aber auch daran, dass es eine informelle „Große Koalition“ gegen die aktivierende Arbeitsmarktpolitik gibt – dazu gehören die abhängig Beschäftigten, die Gewerkschaften, große Teile der Volksparteien sowie auch – gegen ihre eigenen Interessen – Teile der staatlich alimentierten Arbeitslosen. Hier kommen wir nun zu einem zweiten Kernproblem der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland.

Über Jahrzehnte hinweg war sie am Konstrukt des *Normalarbeitsverhältnisses* ausgerichtet. Als Normalfall galt – und gilt weithin noch heute – eine in Vollzeit verrichtete abhängige Beschäftigung, die als einzige Einkommensquelle zumindest das Existenzminimum sichert. Das Normalarbeitsverhältnis ist unbefristet und auf Dauer angelegt und in ein engmaschiges Netzwerk von rechtlichen und tariflichen Normen eingebunden. Die Arbeitszeit ist standardisiert. Das Arbeitsverhältnis bildet einen längeren Abschnitt in einer kontinuierlichen Erwerbsbiographie. Dieses Konstrukt ist eindeutig männlich konnotiert. Die Arbeitsmarktpolitik ging vom Regelfall aus, dass Arbeitslose aus einem solchen Normalarbeitsverhältnis entlassen werden und auch wieder in ein solches zurückkehren. Wer nicht in ein statusadäquates Normalarbeitsverhältnis vermittelt werden kann, wird durch staatliche Transferleistungen alimentiert. Ein Übergang in unterwertige Beschäftigung läuft der Zielstellung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zuwider, wie sie im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 formuliert wurde.

Damals, vor dem Hintergrund der Hochkonjunktur und der Vollbeschäftigung, war diese Zielstellung sinnvoll. Auch hat sich das Normalarbeitsverhältnis in der Bundesrepublik als zählebiger erwiesen als in anderen Staaten – nicht zuletzt hat die Vereinigung der beiden deutschen Staaten den Trend zur Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses in Deutschland noch einmal zurückgeworfen. Doch seit den 1990er Jahren verliert es in Folge der Globalisierung, der technologischen Revolutionen und des Übergangs von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft auch hierzulande langsam, aber sicher an Boden. Die Arbeitsmarktpolitik muss darauf reagieren, will sie nicht Gefahr laufen, die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten jenseits des Normalarbeitsverhältnisses zu verhindern und den Arbeitslosen den Zugang zu solcher Beschäftigung zu versperren. Die deutsche Arbeitsverwaltung hält jedoch tendenziell am Modell des Normalarbeitsverhältnisses fest, und nur ein kleiner und mit der Zeit immer kleiner werdender Kreis von Arbeitslosen hat

überhaupt noch Zugangschancen zu diesem „Arbeitsverhältnis de luxe“, während große Gruppen von Arbeitslosen – Ältere, Ungelernte, Menschen in besonderen sozialen Notlagen, mit Behinderungen, chronischen Krankheiten oder Suchtproblemen, und in allen diesen Gruppen insbesondere Frauen – außen vor bleiben. Sie werden allmählich zu einer Überschussbevölkerung, die sich Kommunen und Arbeitsverwaltung gegenseitig zuschieben und die allmählich in neue Formen der Erwerbslosenfürsorge zurückfallen. Dies ist politisch so gewollt von der Koalition aller, die Arbeit haben, und der Parteien und Verbände, die aus der Bewahrung des *status quo* auf dem Arbeitsmarkt politisches Kapital schlagen. Denn der Mindestsatz der Arbeitslosenunterstützung fungiert *de facto* als Mindestlohn, von der Masse der Arbeitslosen geht kein Druck auf den Arbeitsmarkt aus, solange sie durch staatliche Transferleistungen ruhig gestellt werden.

Fazit: Gemessen an ihrer *formellen* Zielstellung, einen hohen Beschäftigungsgrad herzustellen, die Beschäftigungsstruktur zu verbessern und die Wirtschaft zu beleben, greift die Regulierung der Arbeitsmarktpolitik durch die öffentliche Arbeitsverwaltung kaum. Gemessen an ihrer *informellen* Zielstellung, das Normalarbeitsverhältnis aufrechtzuerhalten, wirkt sie – gemeinsam mit dem Kündigungsschutz und dem Tarifrecht – äußerst effektiv. Das entscheidende Problem ist, dass der politische Wille fehlt, um einer *aktivierenden* Arbeitsmarktpolitik, die sich nicht in Rhetorik erschöpft oder auf kontrollierende, disziplinierende und sanktionierende Aspekte beschränkt, zum Durchbruch zu verhelfen. Eine Große Koalition ist dafür kein gutes Pflaster.

Literaturhinweise

Altmann, Georg, Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland (VSWG Beihefte Nr. 176), Wiesbaden 2004;

Heinelt, Hubert/Bosch, Gerhard/Reisert, Bernd (Hg.), Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin 1994;

Heinelt, Hubert/Weck, Michael, Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen 1998;

Maier, Dieter G., Anfänge und Brüche der Arbeitsverwaltung bis 1952. Zugleich ein kaum bekanntes Kapitel der deutsch-jüdischen Geschichte, Brühl 2004;

Neubäumer, Renate (Hg.), Arbeitsmarktpolitik kontrovers. Analysen und Konzepte für Ostdeutschland, Darmstadt 1993;

Schmuhl, Hans-Walter, Arbeitsmarkt und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871 – 2002, Nürnberg 2003;

Würtlein, Georg/Masopust, Günter (Hg.), Der Aufbruch in eine gemeinsame Zukunft. Arbeitsverwaltung und Wiedervereinigung. Eine Dokumentation, Nürnberg 2000.