

1

Schriften aus der Fakultät Sozial- und  
Wirtschaftswissenschaften der  
Otto-Friedrich-Universität Bamberg

# Anpassungen der deutschen Arbeitsverwaltungen und Arbeitsmarktpolitik 1927-2005

Pfadabhängigkeit und Reformen

von Stefan Frank



UNIVERSITY OF  
BAMBERG  
PRESS



Nach einer Analyse der Geschichte der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsmarktpolitik zwischen 1927 und 2005 ist zu konstatieren, daß sich trotz zweier Regimewechsel und langer Perioden hoher Arbeitslosigkeit wichtige Strukturmerkmale der Verwaltung und ihrer Programme kaum verändert haben. Aufgrund des gestiegenen Veränderungsdrucks infolge der hohen Arbeitslosigkeit seit den 70er Jahren und der diesen Trend nochmals verstärkenden Wiedervereinigung sind anscheinend jedoch mit den letzten Reformen am Arbeitsmarkt einige dieser strukturbildenden Pfade verlassen worden.

Die Entwicklung auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung läßt sich daher in relativ stabile Pfade, die sich kaum verändert haben, und in variable Pfade aufteilen, die aus unterschiedlichen Gründen verändert oder aufgegeben worden sind.

ISBN 978-3-923507-40-5

ISSN 1867-6197

16,50 €

Schriften aus der Fakultät Sozial- und  
Wirtschaftswissenschaften der  
Otto-Friedrich-Universität Bamberg 1

Schriften aus der Fakultät Sozial- und  
Wirtschaftswissenschaften der  
Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Band 1



University of Bamberg Press 2008

# Anpassungen der deutschen Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik 1927 – 2005 - Pfadabhängigkeit und Reformen -

von Stefan Frank



University of Bamberg Press 2008

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische  
Informationen sind im Internet über <http://dnb.ddb.de/> abrufbar

Diese Arbeit hat der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften als Dissertation  
vorgelegen

1. Gutachter: Prof. Dr. Hans-Ulrich Derlien
  2. Gutachter: Prof. Dr. Richard Münch
- Tag der mündlichen Prüfung: 02. Juli 2008

Dieses Werk ist als freie Onlineversion über den Hochschulschriften-  
Server (OPUS; <http://www.opus-bayern.de/uni-bamberg/>) der  
Universitätsbibliothek Bamberg erreichbar. Kopien und Ausdrücke  
dürfen nur zum privaten und sonstigen eigenen Gebrauch  
angefertigt werden.

Herstellung und Druck: Digital Print Group, Erlangen

© University of Bamberg Press Bamberg 2008  
<http://www.uni-bamberg.de/ubp/>

ISSN: 1867-6197  
ISBN: 978-3-923507-40-5 (Druckausgabe)  
URN: urn:nbn:de:bvb:473-opus-1597

## Vorwort

Diese Arbeit lag im Sommersemester 2008 der Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Otto-Friedrich-Universität Bamberg als Dissertation vor.

Ganz besonders danken möchte ich meinem Doktorvater Professor Dr. Hans-Ulrich Derlien, der mir an seinem Lehrstuhl genügend Zeit eingeräumt hat, die Arbeit anzufertigen. Daneben hat er mir in vielen Gesprächen unschätzbare Anregungen für mein Denken und Arbeiten gegeben. Auch bei allen Mitarbeitern des Lehrstuhls möchte ich mich für Ihre Hilfsbereitschaft bedanken.

Weiterhin gebührt der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere den Mitarbeitern der Bibliotheken in der Zentrale in Nürnberg und an der Hochschule der BA in Mannheim für ihre Unterstützung bei meinen Nachforschungen mein Dank.

Nicht zuletzt schulde ich meinen Eltern für alles, was Sie mir mit auf den Weg gegeben haben, tiefe Dankbarkeit.

Bamberg, den 30. Oktober 2008





# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	10
Verzeichnis der Übersichten	11
<b>A. Einleitung</b>	12
1. Vorgehensweise und Abgrenzung der Untersuchung	12
2. Methodische Anmerkungen	14
3. Theoretischer Rahmen	15
4. Pfadabhängige Strukturen der Arbeitsverwaltung	19
5. Beschreibung des Ist-Zustandes der BA	21
5.1 Umwelt	21
5.2 Programme	23
5.3 Budget	25
5.4 Organisationsstruktur	27
5.5 Personal	30
5.6 Zusammenfassung	32
<b>B. Entwicklung der Arbeitsverwaltung zur heutigen Organisation</b>	35
1. Von den Anfängen der Arbeitsverwaltung	37
1.1 Das monarchische Deutschland vor 1918	37
1.1.1 Diskussionen um eine Arbeitslosenversicherung	37
1.1.2 Die Entwicklung der Arbeitsvermittlung	41
1.1.3 Von der Armenpflege zur Erwerbslosenfürsorge	45
1.1.4 Fazit: Krieg und Arbeit	48
1.2 Die Weimarer Republik bis 1927	49
1.2.1 Die wirtschaftliche Lage nach dem Ersten Weltkrieg	49
1.2.2 Die institutionelle Vereinigung von Vermittlung und Unterstützung	50
1.2.3 Fazit: Die Verstetigung des Provisorischen	55
1.3 Vom Inkrafttreten des AVAVG 1927 bis zur „Machtergreifung“ 1933	57
1.3.1 Organisation: Der Konflikt um das Design	57
1.3.2 Finanzen: Die Arbeitsverwaltung auf dünnen Beinen	63
1.3.3 Programme: Das AVAVG	68
1.3.4 Personal aus ehemaligen Landes- und Kommunalbediensteten	73
1.3.5 Fazit: Das Scheitern der Arbeitsverwaltung	74
2. 1933-1952: Diktatur und Wiederaufbau	76
2.1 Die Arbeitsverwaltung unter dem Nationalsozialistischen Regime	76
2.1.1 Organisation: Von der Gleichschaltung zur Polykratie	76
2.1.2 Personal: Säuberung und Verbeamtung	83

2.1.3 Budget: Das Ende des Versicherungsgedankens	86
2.1.4 Programme: "Arbeitseinsatz" für die "Soldaten der Arbeit"	87
2.1.5 Fazit: Verirrung der Pfade	93
2.2 Der Aufbau nach 1945	95
2.2.1 Umwelt: Die Anfänge nach dem Zusammenbruch	95
2.2.2 Organisation und Personal: Der Wiederaufbau auf Landesebene	96
2.2.3 Budget: Landesstocks für den Arbeitseinsatz	99
2.2.4 Programme: Alte Programme unter neuen Bedingungen	99
2.2.5 Fazit: Die Arbeitsverwaltung besteht	105
3. 1952-1969: Von der passiven zur aktiven Arbeitsmarktpolitik	107
3.1 Die Umwelt im Zeichen des Wiederaufbaus	108
3.2 Programme zwischen Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel	111
3.3 Budget: Überschüsse und Rücklagenbildung	113
3.4 Personalverringern	114
4. Vom Arbeitsförderungsgesetz 1969 bis zum Fall der Mauer 1989	116
4.1 Umwelt: Von der Vollbeschäftigung zum Arbeitslosensockel	117
4.2 Budget: Ausgabensenkung bei hoher Arbeitslosigkeit	119
4.3 Organisation: Umformung zur Bundesanstalt für Arbeit	120
4.4 Programme: Das Arbeitsförderungsgesetz und dessen Novellen	121
4.5 Personal: Mehr Arbeit mit gleichem Personalbestand	129
4.6 Fazit	131
5. 1990-2002: Die Wirkungen der Wiedervereinigung	133
5.1 Neue Probleme und alte Mittel	133
5.1.1 Der Zusammenbruch des Arbeitsmarktes im Osten	135
5.1.2 Das Defizit als Normalzustand	136
5.2 Die Bundesanstalt reagiert	138
5.3 Der Reformator tritt auf	139
6. Die Reformen am Arbeitsmarkt	140
6.1 Der Fall Gersters	142
6.2 Die programmatischen Änderungen	144
<b>C. Erklärung der Entwicklung und des jetzigen Zustandes</b>	<b>148</b>
1. Die Entwicklungslinien der Arbeitsverwaltung	148
1.1 Fürsorgeprinzip – Versicherungsprinzip	148
1.2 Trägerschaft der Arbeitslosenversicherung	152
1.3 Programme	154
1.4 Finanzierung	159
1.5 Interner organisatorischer Aufbau	163

1.6 Personal	170
2. Stabile und variable Pfade	172
2.1 Theoretische Überlegungen	172
2.2 Stabile Pfade	179
2.3 Variable Pfade	185
2.4 Zusammenfassung der Ergebnisse	197
3. Bedeutung der einzelnen Faktoren für die Pfadabhängigkeiten	199
Anhang	201
Literaturverzeichnis	212

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Arbeitsamt
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
APSR	American Political Science Review
ASQ	Administrative Science Quarterly
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BA	Bundesanstalt für Arbeit (1969-2003), ab 2003 Bundesagentur für Arbeit
BAVAV	Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1952-1969)
BMA	Bundesministerium für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
DAF	Deutsche Arbeiterfront
FuU	Fortbildung und Umschulung
GBA	Generalbevollmächtigter für den Arbeitseinsatz
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ILO	International Labour Organisation
LAA	Landesarbeitsamt
MittAB	Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung
RA	Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1927-1945)
RAD	Reichsarbeitsdienst
RdA	Recht der Arbeit
RMA	Reichsministerium für Arbeit
SEAD-BA	Sammlung der BA zur Entwicklung der Arbeitsverwaltung in Deutschland bei der FH der BA, Mannheim
Zfo	Zeitschrift für Organisation

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Einnahmen und Ausgaben der BA 2002	26
Übersicht 2: Organisation der Bundesanstalt für Arbeit 2002	29
Übersicht 3: Personal der Bundesanstalt für Arbeit 2002	32
Übersicht 4: Soziale Sicherung in Deutschland bis 1945	57
Übersicht 5: Entwicklung der Finanzen der RA, 1927-1933	65
Übersicht 6: Die Polykratie der Arbeitsverwaltung	81
Übersicht 7: Entwicklung der Arbeitslosigkeit, 1952-1969	109
Übersicht 8: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik	110
Übersicht 9: Entwicklung des Personals, 1952-1967	115
Übersicht 10: Entwicklung der Arbeitslosigkeit, 1969-1990	118
Übersicht 11: Personal der BA und Arbeitslosenzahlen, 1952 – 2005	130
Übersicht 12: Entwicklung der Arbeitslosigkeit, 1990-2005	136
Übersicht 13: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, 1989-2001	137
Übersicht 14: Arbeitslosenquote und Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, 1948- 2005	162
Übersicht 15: Arbeitslosenzahlen und Ausgaben der BA, 1952-2006	163
Übersicht 16: Die Organisation der Erwerbslosenfürsorge 1923	165
Übersicht 17: Die Organisation der Arbeitsgemeinschaften 2005	166
Übersicht 18: Die Phasen der Pfadabhängigkeit	177
Übersicht 19: Stabile Pfade und deren Ursachen	184
Übersicht 20: Variable Pfade und deren Ursachen	196
Übersicht 21: Stabilität der Pfade nach Untersuchungsmerkmalen	199

## **A. Einleitung**

„ Deutschland (kann, d.V.) auch als das Land mit der geringsten staatspolitischen Kontinuität und der höchsten sozialpolitischen Kontinuität bezeichnet werden.“

Franz X. Kaufmann<sup>1</sup>

### **1. Vorgehensweise und Abgrenzung der Untersuchung**

Das Ziel der Arbeit ist die Beschreibung und Erklärung der Anpassungen der deutschen Arbeitsverwaltung zwischen 1927 und 2005. Dazu müssen zunächst einmal in Teil A der gewählte Forschungsschwerpunkt der Arbeitsverwaltung klarer definiert werden, der theoretische Rahmen zur Erklärung kurz abgesteckt werden und die wichtigsten Pfadabhängigkeiten vorangestellt werden. Schließlich wird die Arbeitsverwaltung beschrieben, wie sie vor den Reformen 2002 bestand. Dabei wird nach den bedeutenden Faktoren einer Organisation unterschieden, die für den weiteren Verlauf der Arbeit prägend werden. Im zweiten Teil wird die Entwicklung der wichtigsten Faktoren der Arbeitsverwaltung von ihren Ursprüngen, die bis ins 18. Jahrhundert zurückreichen, bis zur Gegenwart nachgezeichnet. Die zeitliche Gliederung beschreibt zuallererst die Anfänge der Arbeitsverwaltung im monarchistischen Deutschland und in der Weimarer Republik. Der Zeitraum von 1927 bis 1952 berichtet über die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung, deren Anpassung an die Ideologie Nazi-Diktatur und die administrative und programmatische Wiederherstellung nach 1945. Es folgt die Zeit des Wirtschaftswunders mit der Verwaltung des Arbeitskräftemangels sowie die programmatische Neuausrichtung mit dem Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes 1969. Der Zeitraum danach ist geprägt vom Anstieg der Arbeitslosigkeit, bis die deutsche Wiedervereinigung die Probleme auf dem Arbeitsmarkt weiter verschärft. Der abschließende Abschnitt schildert den Versuch der Minderung des Problemdrucks auf die Arbeitsverwaltung mit den 2002 begonnenen Reformen. Anschließend werden in Teil C die Entwicklungslinien noch

---

<sup>1</sup> Siehe Franz-Xaver Kaufmann 2003. Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 304.

einmal zusammengefaßt, die theoretischen Ansätze detailliert vorgestellt und die Pfadabhängigkeiten der Arbeitsverwaltung erklärt.

Arbeitsverwaltung ist ein breiter Begriff, der private, staatliche und internationale Organisationen umfaßt. Das Objekt der Untersuchung ist die staatliche Arbeitsverwaltung der Bundesagentur für Arbeit. Private Organisationen wie gewinnwirtschaftlich orientierte Vermittlungsbüros gehören nicht dazu. Innerhalb der staatlichen Arbeitsverwaltung ist zu unterscheiden zwischen den planenden Behörden, also in diesem Fall dem Bundesministerium für Arbeit, und den vollziehenden Behörden, hier der Bundesagentur für Arbeit, die auf den Arbeitsmarkt einwirken. Andere Bundesoberbehörden im Bereich der Arbeits- und Wirtschaftspolitik werden nicht betrachtet, weil diese im Bereich der Arbeitsmarktpolitik nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin wäre in diesem Zusammenhang zu erwähnen, jedoch handelt diese in einem anderen Feld des Arbeitsmarktes, indem sie ihre Forschungsergebnisse über die Sicherheit am Arbeitsplatz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Verfügung stellt, um individuelle Aspekte des Arbeitnehmers wie Gesundheit, Sicherheit und Motivation am Arbeitsplatz zu beleuchten. Auch das individuelle und kollektive Arbeitsrecht, das die vertraglichen und tariflichen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer regelt und im Zweifel vor den Arbeitsgerichten verhandelt wird, soll hier nicht näher erläutert werden. Ebenso werden die Bedingungen für die Ausbildungsberufe, welche das Bundesministerium für Wirtschaft in Zusammenarbeit mit Industrie, Handwerk und Handel regelt, nicht beleuchtet werden. Internationale Behörden, wie die International Labour Organisation in Genf, finden ebenso wie die anderen nationalen Behörden nur Beachtung, wenn von Ihnen Regelungen kommen, welche die Bundesagentur zu Anpassungen zwingen.

Mein Forschungsinteresse gilt also ausschließlich derjenigen Organisation, die vom Bundesgesetzgeber reguliert, auf dem Arbeitsmarkt Angebot von und Nachfrage nach Arbeitskräften zusammenbringt und im Falle des Mißlingens arbeitsmarktpolitische Programme vollzieht. Historisch bedingt muß man dabei auf die jeweiligen Entwicklungen der Gebietskörperschaften eingehen. Denn die Arbeitsverwaltung war zunächst eine kommunale Aufgabe, die erst während des Ersten Weltkriegs für die höheren Ebenen, Länder und Reich, Bedeutung erlangte.

## 2. Methodische Anmerkungen

Zunächst stand die Organisationsstruktur der Bundesanstalt für Arbeit im Mittelpunkt der Untersuchung. Es sollte untersucht werden, ob und welchen Einfluß die Art der Arbeitsverwaltung auf die Zielerreichung der Organisation hat – also die klassische Frage: „Does organisation matter?“

Damit bildet die Bundesanstalt im Untersuchungsdesign die unabhängige Variable. Die Art ihrer Struktur beeinflusst demnach die abhängige Variable, also die Ziele der Organisation insbesondere das Erreichen der Vollbeschäftigung und die Verbesserung der Beschäftigungsstruktur.

Es stellte sich aber im Lauf der Arbeit heraus, daß die Organisation trotz ihrer Mängel in der Zielerreichung von hoher Konstanz geprägt ist, so daß man nun die Frage nach den Ursachen für diese hohe Konstanz stellen mußte. Diese Ursachen sind in der institutionellen Umwelt der Organisation zu finden, welche die Bundesanstalt legitimiert. Die Arbeitsverwaltung wird damit auch zur abhängigen Variable, die von ihrer Umwelt beeinflusst wird und pfadabhängige Strukturen bilden kann.

Die Organisation der Arbeitsverwaltung ist demnach nur ein Faktor innerhalb des arbeitsmarktpolitischen Systems. Weit bedeutender sind die arbeitsmarktpolitischen Programme und deren Finanzierungsregelungen, die überwiegend von der Exekutive vorgegeben werden. Auch die institutionellen Umwelten der Arbeitsverwaltung, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft mußten in die Untersuchung einbezogen werden, um einen umfassenderen Blick auf die körperschaftlich verfaßte Arbeitsverwaltung und deren prägenden Einflußfaktoren erhalten zu können. Somit waren die grundlegenden Faktoren für die Untersuchung vorgegeben:

Der *finanzielle Umfang* und die Art sowie die Anzahl der vollziehenden *Programme*, die in der politischen Arena entschieden werden, beeinflussen die *Organisationsstruktur* der Vollzugsverwaltung sowie die Zusammensetzung und Stärke des *Personals*. Die Organisation wiederum versucht, die vorgegebenen Ziele der Politik, insbesondere die Senkung der Arbeitslosigkeit, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln in ihrer *Umwelt* zu erreichen und den Erwartungen aus der Umwelt zu entsprechen. Um darin pfadabhängige Strukturen zu erkennen und zu erklären, mußten diese Faktoren von ihren Ursprüngen der deutschen Arbeitsverwaltung bis



heute aufgezeichnet werden, um die bedeutenden Stränge herausfiltern zu können.

Dazu war es nötig, empirische Daten über die Faktoren zu sammeln und auszuwerten. Neben den veröffentlichten Daten zum Arbeitsmarkt und zum Haushalt der Bundesanstalt mußten auch viele Dokumente durchforstet werden, die nur interne Verwendung fanden, z.B. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Personalübersichten, Organigramme und Protokolle des Verwaltungsrats, wobei mir das Archiv „Sammlung der BA zur Entwicklung der Arbeitsverwaltung in Deutschland“ (SEAD-BA) an der Fachhochschule des Bundes in Mannheim sehr hilfreiche Unterstützung bot.

### **3. Theoretischer Rahmen**

Nach tradierter, funktionalistischer Lehrmeinung existiert eine Institution, weil sie eine bestimmte Funktion erfüllt.<sup>2</sup> Die Funktion der Arbeitsverwaltung ist es, Arbeitslosigkeit mit Hilfe verschiedener operationalisierten Mittel abzubauen. Diese Funktion wird allerdings seit 30 Jahren nurmehr unzureichend erfüllt, so daß diese Aussage zumindest nicht uneingeschränkte Gültigkeit besitzt. Daher drängt sich die Frage auf, welche anderen Gründe das Dasein der Organisation ermöglichen und welche Erklärungen es dafür gibt, daß wir die Arbeitsverwaltung heute so vorfinden, wie sie ist.

Das Ziel der Fallstudie<sup>3</sup> ist demnach die Erklärung die Stabilität der deutschen Arbeitsverwaltung trotz des Funktionsverlustes in den letzten Jahrzehnten. Um dies zu erreichen, ist es notwendig, die Geschichte der Institution zunächst deskriptiv, von ihren Ursprüngen vor dem Ersten Weltkrieg über ihre Institutionalisierung 1927 bis heute zu rekonstruieren.<sup>4</sup> Für die spätere Erklärung ist es unabdingbar, die Bundesanstalt in einzelne Merkmalsausprägungen – Organisation, Programme, Budget, Personal,

---

<sup>2</sup> Vgl. Paul Pierson 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review* 94/2, S. 251-267, S. 263.

<sup>3</sup> Allgemein zur Fallstudie siehe: John Gerring 2004. What Is a Case Study and What Is It Good for?, in: *APSR* 98/2, S. 341-354.

<sup>4</sup> Vgl. Renate Mayntz 2002. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, in: dies. (Hg.) *Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, Frankfurt: Campus Verlag, S. 9.

Umwelt – aufzuspalten und diese in ihrer Entwicklung nachzuzeichnen, um anschließend mit verschiedenen Theorieansätzen die Dynamik der einzelnen Organisationsmerkmale und der Organisation als Ganzer zu erklären. Mayntz bezeichnet diesen Ansatz als "kausale Rekonstruktion"<sup>5</sup>. Da sich die Arbeit vor allen Dingen mit der Organisation in ihrer Gesamtheit und deren Einbettung in ihre Umwelt beschäftigt, werden die intra-organisatorischen Prozesse sowie die Eigenschaften der Organisationsmitglieder nur soweit, wie für das Verständnis nötig, erläutert. Bei der Betrachtung der Umwelt liegt der Schwerpunkt im politischen und wirtschaftlichen System, da dies die beiden wichtigsten Subsysteme der Gesellschaft sind, mit denen die Arbeitsverwaltung interagiert. Das politische System deswegen, weil die als Körperschaft verfaßte Bundesanstalt von den gesetzlichen Vorgaben, Leitbildern und Zielvorstellungen des Gesetzgebers abhängig ist und von der Exekutive aufsichtsrechtlich kontrolliert wird. Im wirtschaftlichen System agiert die Organisation, indem sie versucht, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt mit den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen und verschiedenartigen policies auszugleichen – also insbesondere die Arbeitslosigkeit zu senken um dem Ziel der Vollbeschäftigung näher zu kommen - und die Beschäftigungsstruktur auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern<sup>6</sup>. Die Organisation ist also abhängige und unabhängige Variable zugleich:

Umwelt -----> Arbeitsverwaltung -----> Umwelt

Als notwendige Voraussetzung, daß sich eine Organisation in ihrer Umwelt bewegen kann, bedarf es Informationen über diese Umwelt. Damit dies gelingt, muß die Komplexität der Umwelt in der Organisation auf irgendeine Weise abgebildet werden. Ein wichtiger Faktor ist hier die Institution der körperschaftlichen Selbstverwaltung, in der Vertreter aus beiden Umweltsystemen zusammentreffen, um über die Vorgehensweisen der Organisation zu beschließen. Daß dabei die Organisation nicht als stets rational konstruiertes und agierendes System aufgefaßt wird, ist eine Grundannahme. Viele strategische Entscheidungen werden unter nicht-

---

<sup>5</sup> Siehe Mayntz 2002, a.a.O., S. 13.

<sup>6</sup> Vgl. §1 I SGB III.

rationalen Gesichtspunkten getroffen.<sup>7</sup> Oder aber die Entscheidungen werden von der Organisationsspitze für rational erachtet, indem sie insbesondere für das politische System legitimierend wirken.<sup>8</sup> Maßstäbe für die Beurteilung von Institutionen sind also zum einen verschiedenartige Effizienzkriterien<sup>9</sup>, zum anderen die Legitimation, die sie von der Umwelt erhält und nicht immer durch die Effizienzkriterien untermauert wird. Es sind letztlich verschiedene Sprachspiele, die in den institutionellen Umwelten vorherrschen und die Urteile über eine Institution prägen.

Nimmt man zu diesen Ansätzen die Variable Zeit hinzu, erschließt sich eine höhere Analyseebene. Es wird nicht mehr nur nach einzelnen Entscheidungen der Organisation gefragt, sondern vielmehr, ob die Summe der Entscheidungen in ihrem Zeitverlauf einer bestimmten Struktur folgt, die in der Vergangenheit gelegt wurde. Dadurch können aktuelle Entwicklungen einer Organisation teilweise erklärt werden.

In der Organisationssoziologie hat sich in den letzten Jahrzehnten ein Forschungsgebiet etabliert, das die Frage nach den Wirkungen einer Institutionalisierung, insbesondere von Organisationen nachgeht<sup>10</sup>. Hierbei ist die sogenannte *Pfadabhängigkeit* ein Bestandteil der Forschung. Sie besagt, daß einmal geschaffene Institutionen im weiteren Verlauf einen Pfad begründen können, der nur schwer zu verlassen ist, also nicht ohne weiteres geändert und aufgegeben werden kann, da hinter der Institutionalisierung u.a. Interessen stehen, die aus dieser Art der Organisierung eines Sachgebietes Vorteile ziehen, unabhängig davon, ob die errichtete Institution rational für ihre Zielerreichung ist.<sup>11</sup> Möglichkeiten, das einmal geschaffene System zu ändern, bestehen nur an ausgewählten Kreuzungspunkten (critical junctures) eines Pfades, in

---

<sup>7</sup> Vgl. John Child 1997. Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organization and Environment: Retrospect and Prospect, *Organization Studies* 18, S. 43-76.

<sup>8</sup> Vgl. John W. Meyer/Brian Rowan 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology* 83, S. 340-363.

<sup>9</sup> Siehe zu möglichen Effizienzkriterien: Hans-Ulrich Derlien 1974. Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: *Die Verwaltung* 1/1974, S. 1-16.

<sup>10</sup> Eine neue Betrachtungsweise auf die Institutionen lieferten u.a. John W. Meyer/Brian Rowan 1977, a.a.O.; Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hg.) 1991. *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press, und James G. March/ Johan P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.

<sup>11</sup> Siehe Michael T. Hannan/John Freeman 1984. Structural inertia and organizational change, in: *American Sociological Review* 49, S. 149-164, S. 151.

welchen das System instabil zu werden droht. Diese Gabelungspunkte können von der Umwelt, aber auch von der Organisation verursacht werden. Hierbei wird entweder der Pfad verlassen, oder er wird weiterbeschritten, was auch bedeutet, daß es an diesen Punkten nicht realisierte Alternativen gab.<sup>12</sup> Warum diese nicht verwirklicht wurden, hängt entweder an der pfadabhängigen Institution oder an den strategischen Entscheidungen. An diesen critical junctures kommen also andere Erklärungsmodelle, wie z.B. die Machtverteilung innerhalb der Organisation und außerhalb im institutionellen Umfeld zum Einsatz. Neben diesen augenscheinlichen Veränderungen in der Entwicklung einer Organisation kommt es häufig zu langsamen, inkrementellen und daher oftmals schwer zu überblickenden Veränderungen.<sup>13</sup> Der schrittweise Einsatz neuer Informationstechnologien ist ein Beispiel, das zunehmend die Arbeitsabläufe der Bundesanstalt veränderte. Weiter ist der unmerkliche, insgesamt aber imposante Anstieg der Ausgaben der BA zu betrachten, welcher auch mit der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zusammenhängt. Diese Entwicklungen können schließlich zu einer passenden Zeit (z.B. durch die Destabilisierung infolge von Delegitimierung seitens der Umwelt) einen neuen Gabelungspunkt eröffnen. Doch erscheinen politische Institutionen auch relativ veränderungsresistent. Dies ist eine Wirkung der Strategie politischer Akteure, welche in der Phase der Errichtung einer Organisation vor allem darauf achten, daß in Zukunft bei eventuell wechselnden Mehrheiten der politische Konkurrent die einmal geschaffene Institution schwerlich verändern kann.<sup>14</sup> Es gibt also bestimmte Bedingungen, die eine Pfadabhängigkeit begründen und verstärken können. Gleichwohl gibt es auch Ursachen für die Destabilisierung dieser Strukturen. Genauso werden Strategien angewandt, einmal destabilisierte Strukturen wieder zu restabilisieren.

---

<sup>12</sup> Vgl. Renate Mayntz 2002. a.a.O., S. 28f.

<sup>13</sup> Vgl. Kathleen Thelen 2002. The Explanatory Power of Historical Institutionalism, in: Renate Mayntz (Hg.) 2002. a.a.O., S. 91-107, S. 101.

<sup>14</sup> Vgl. Paul Pierson 2000. The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change, in: Governance 13/4, S. 475-499, S. 491.

#### 4. Pfadabhängige Strukturen der Arbeitsverwaltung

Bevor man eine Entscheidung trifft, wie man Arbeitsmarktpolitik staatlich organisiert, kommt als allererste Entscheidung zunächst einmal die, ob man sich von Seiten der Politik in irgendeiner Form mit dem Arbeitsmarkt befaßt, oder ob man dies nicht völlig den Kräften des Marktes überläßt. Seit Anbeginn kümmerte sich das Gemeinwesen mit seiner Rechtsprechung um arbeitsrechtliche Verhältnisse, sei es die von Sklaven zu ihrem Herrn oder später von Gesellen zu ihren Meistern und von Arbeitern zu den Fabrikbesitzern. Seit der Industrialisierung stand in Deutschland auch zunehmend der Arbeitsschutz (Kinderarbeit, Unfallverhütung, etc.) im Vordergrund der staatlichen Aktivitäten auf dem Arbeitsmarkt. Der Arbeitslosigkeit, deren Verhütung und deren Folgeproblemen wurde nach 1871 aus zentralstaatlicher Sicht zunächst keine Aufmerksamkeit geschenkt. Bei der Einführung der Bismarckschen Sozialgesetze war von einer Arbeitslosenversicherung noch nicht die Rede. Arbeitslose wurden von den *Gemeinden* im Rahmen der allgemeinen Armenpflege mitversorgt. Erstmals direkt mit der Arbeitslosigkeit hat man sich zum Ende des Ersten Weltkrieges beschäftigt, als dieses Problem zu einem existentiellen Risiko des Kaiserreichs wurde. Eine hauptsächlich vom Reich finanzierte Erwerbslosenfürsorge wurde errichtet. Kurze Zeit später – 1927 – war man aber wieder von diesem Programm abgekommen, und man organisierte die Arbeitsmarktpolitik neu; ihre Grundstrukturen liegen, trotz Veränderungen und Umbrüchen in der institutionellen Umwelt, heute noch vor.

Welche Beweggründe lagen in der Institutionalisierung der einzelnen policies und Organisationen, welche Funktionen besaßen diese und besitzen sie heute; bildeten sich im Lauf der Zeit entwicklungsgeschichtliche Pfade heraus, die - einmal betreten - heute immer noch gelten?

In der Arbeitsmarktpolitik läßt sich nicht "der Pfad" feststellen, sondern es sind mehrere Pfade, welche die Arbeitsmarktpolitik zu determinieren scheinen. Angelehnt an die Organisationsanalyse lassen sich Pfade in der *Makrostruktur*, also in der Frage, ob und gegebenenfalls wie Arbeitsmarktpolitik zu gestalten sei, rekonstruieren. Denn es ist nicht von vornherein gegeben, daß sich ein Staat mit dieser Aufgabe beschäftigt, und es gibt keine natürlichen Schranken, sich aus diesem Gebiet der Politik wieder zu verabschieden:

"Es gibt fast keine Aufgabe, die nicht ein politischer Verband hier und da in die Hand genommen hätte, andererseits auch keine, von der man sagen könnte, daß sie jederzeit, vollends: daß sie immer ausschließlich denjenigen Verbänden, die man als politische, heute: als Staaten, bezeichnet oder welche geschichtlich die Vorfahren des modernen Staates waren, eigen gewesen wäre."<sup>15</sup>

*Die wichtigsten Pfade* sind das Versicherungsprinzip mit der Beitragsfinanzierung und die heute dreistufige Aufgabenteilung von Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe. Eine Ebene tiefer werden Pfade in der Organisationsstruktur, der Finanzierung und der Art der Arbeitsmarktpolitik freigelegt; hier zählen die Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Fortbildungsmaßnahmen zu den beständigen policies der Arbeitsverwaltung. Ebenso wie die organisatorische Abstufung der Verwaltung in eine Hauptstelle, den Mittelinstanzen und die örtlichen Arbeitsämter. Für die Stabilität der Pfadabhängigkeiten sind zumeist mehrere Faktoren verantwortlich, wie in Teil C zu sehen sein wird.

Das gleiche gilt für Pfade, die sich während ihres Bestehens verzweigt haben, oder die beendet wurden. Dazu zählen die organisatorische Entflechtung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die Beendigung der alleinigen Finanzierung durch Beiträge und die Neuformulierung der Arbeitslosenhilfe. Des weiteren mußten die Selbstverwaltungsorgane im Laufe der Zeit Kompetenzen abgeben. Aber auch interne Organisationsabläufe und Strukturmerkmale des Personals wurden aus bestimmten Gründen verändert.

Diese Untersuchung soll versuchen zu klären, warum einige Pfade in ihrer langen Geschichte so stabil sind, andere wiederum an veränderte Rahmenbedingungen angepaßt werden.

---

<sup>15</sup> Max Weber 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr, S. 821.

## **5. Beschreibung des Ist-Zustandes der Bundesanstalt für Arbeit 2002**

Die Entwicklung der Arbeitsverwaltung lässt sich besser nachvollziehen, wenn man zunächst einen Blick auf den aktuellen Stand der Organisation und ihrer Umwelt wirft. Um auch die Reformen nach 2002 richtig einschätzen zu können, wurde hier ein Zeitpunkt gewählt, der am Ende einer Phase steht, die von relativer Kontinuität geprägt gewesen ist. Zunächst wird die institutionelle Umwelt näher betrachtet, bevor auf die einzelnen Dimensionen der Bundesanstalt für Arbeit, ihre zu vollziehenden Programme, das dafür zur Verfügung stehende Budget, ihre Organisationsstruktur und ihr Personal Bezug genommen werden.

### **5.1 Umwelt**

Deutschland zählt rund 82 Millionen Einwohner, wovon etwa 34% einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, also 28 Millionen Bürger. Die anderen Bürger sind entweder noch nicht arbeitsfähig, da sie ihre schulische Ausbildung noch nicht abgeschlossen haben. Andere wiederum sind bereits im Renten- oder Pensionsalter angekommen. Schließlich fallen noch Personen weg, die nicht auf dem Arbeitsmarkt erscheinen, da diese der Erziehung von Kindern oder anderen nichterwerbsmäßigen Zwecken nachgehen. Dann haben wir noch die Selbständigen und freiberuflich Tätigen. Schließlich fällt noch derjenige Personenkreis an, der aus individuellen Gründen nicht arbeitsfähig ist, wie zum Beispiel Behinderte. Letztlich kommen wir zu dem Kreis, der das politische Geschehen in Deutschland zumeist interessiert, zu den Arbeitslosen, mit etwas mehr als 4 Millionen Personen, um die sich vornehmlich die Bundesanstalt für Arbeit kümmert und versucht, sie wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Arbeitslose sind arbeitsfähige und arbeitswillige Personen ohne Erwerbstätigkeit.

Doch ist der arbeitslose Personenkreis keine homogene Masse. Zunächst ist nach dem Alter zu unterscheiden. So sind knapp 10% der unter 25-jährigen Arbeitskräfte arbeitslos. Ein weiterer Problembereich sind die älteren Personen, die oftmals keine Arbeit mehr finden. Bei den über 50-jährigen sind etwa 1,1 Mio. Personen arbeitslos gemeldet. Hinzu kommen Problemkreise, wie etwa der Kreis der Schwerbehinderten (157.000 Arbeitslose) und der Immigranten, die auf dem Arbeitsmarkt in

Deutschland aus bestimmten Gründen benachteiligt sind. Hinzu kommt die hohe Zahl der Langzeitarbeitslosen mit 1,3 Mio. Personen.<sup>16</sup>

Zugleich bestehen aber regionale Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt. Denn die Arbeitslosenquote von 9,8 Prozent in Deutschland ist nur ein Durchschnittswert. Während Westdeutschland mit 7,9 Prozent unter diesem Durchschnitt liegt, ist in den fünf neuen Bundesländern der Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbstätigen mit 18,0 Prozent deutlich höher als der Bundesdurchschnitt. Doch auch innerhalb von Ost- und Westdeutschland gibt es Unterschiede. So hat Thüringen im Osten mit 15,9 Prozent die geringste, das benachbarte Sachsen-Anhalt mit 19,6 Prozent die höchste Arbeitslosenquote. Auch im Westen sind regionale Unterschiede deutlich ausgeprägt. Hier ist ein Nord-Süd-Gefälle charakteristisch für den Arbeitsmarkt. Niedersachsen und NRW besitzen mit 9,2 Prozent einen hohen Anteil an Arbeitslosen – der Stadtstaat Bremen hat gar eine Quote von 12,6 Prozent. Bayern und Baden-Württemberg hingegen weisen Quoten von 6,0 bzw. 5,4 Prozent aus.

Schließlich lassen sich auch innerhalb der einzelnen Regionen gravierende Unterschiede erkennen. Während im bayerischen Arbeitsamtsbezirk Freising die Quote mit 3,9% am geringsten ist, beträgt sie in Hof/Saale 10,8%. Auch im Osten Deutschlands sind diese Unterschiede beträchtlich. So beträgt die Arbeitslosenquote im Arbeitsamtsbezirk Halle 16,8%, im benachbarten Sangerhausen hingegen 24,1%.<sup>17</sup>

Alleine diese oberflächliche Betrachtung läßt die differenzierte Beschaffenheit der Arbeitslosigkeit sichtbar werden.

Die Gründe hierfür lassen sich kurz skizzieren. Der Unterschied zwischen Ost und West liegt an der zurückliegenden Teilung Deutschlands. Der Osten mußte sich abrupt auf die soziale Marktwirtschaft nach der Wiedervereinigung 1990 einstellen. Die marode Planwirtschaft lag brach und das Erlöschen der nicht marktkonformen Arbeitsplatzgarantie entließ viele Personen in die Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig kam die Wirtschaft nicht auf die Beine, so daß für diesen Personenkreis der Arbeitsmarkt im Osten verschlossen blieb. Auch jetzt, 15 Jahre nach der Wiedervereinigung sind diese Probleme kennzeichnend, obwohl günstigere Rahmenbedingungen durch niedrigere Löhne, Fördermaßnahmen durch den Bund und die EU

---

<sup>16</sup> Siehe Bundesanstalt für Arbeit 2003. Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit 2002, S. 9.

<sup>17</sup> Vgl. Arbeitsmarktreport September 2006 der jeweiligen Arbeitsagenturen.



als im Westen der Republik herrschen. Gleichzeitig aber sind durch die EU-Osterweiterung noch günstigere Arbeitsmärkte in den Beitrittsländern für Unternehmen entstanden.

In Westdeutschland sind strukturelle Probleme hauptverantwortlich für die unterschiedliche Ausprägung der Arbeitslosigkeit. Während NRW z.B. durch die Krise des Kohleabbaus und der Schwerindustrie geprägt ist, konnte Bayern als Begünstigter des föderalen Finanzausgleichs den Sprung vom Agrarland ins Industrieland schaffen, ohne groß von den Problemen der alten Industrie befallen zu sein. Lediglich in den alten Industrieregionen wie Schweinfurt, Hof und Augsburg ist diese Krise auch durch die dortige hohe Arbeitslosigkeit zu spüren. Die stark einseitig ausgerichtete Industrie – Kugellager auf der einen – Porzellan und Textil auf der anderen Seite verursachten große Probleme.

Neben diesen regionalen Unterschieden gibt es natürlich auch gravierende Unterschiede innerhalb der Gesellschaft. Grobe Klassen lassen sich nach Alter, Bildung und Berufszweig differenzieren.

Die Politik versucht das Problem der Arbeitslosigkeit mit verschiedenen Maßnahmen in den Griff zu bekommen. Die Beschreibung deren Art ist Ziel des nächsten Abschnitts.

## 5.2 Programme

Die Programme zur Hilfe der Arbeitslosen lassen sich zunächst in zwei Arten nach der Wirkungsweise der Maßnahmen unterscheiden. Zum einen die *passive Arbeitsmarktpolitik*, welche vor allen Dingen die finanzielle Unterstützung des Arbeitslosen zum Ziel hat und diese durch Arbeitsvermittlung wieder in den Arbeitsmarkt bringen will. Zum anderen die *aktive Arbeitsmarktpolitik*, die durch Fördermaßnahmen versucht, die Chancen des Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Sämtliche Aufgaben der BA sind im SGB III festgehalten. Die durchzuführenden Programme hingegen nur zum Teil, da diese durch neue Gesetze hinzukommen oder wegfallen können, sich deren Bestand also verändert.

Die passive Arbeitsmarktpolitik ist die ursprüngliche Politik für den Arbeitslosen. Durch seine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung während seiner Beschäftigung erhält er Ansprüche auf Arbeitslosengeld, das ihm im Falle der Arbeitslosigkeit gewährt wird. Gleichzeitig sorgt die BA durch Vermittlungstätigkeiten dafür, daß er möglichst schnell wieder

einen Arbeitsplatz bekommt. Eine weitere Form der passiven Arbeitsmarktpolitik ist die Berufsberatung, vor allem gedacht für Berufsanfänger, um diesen nötige Informationen für die Auswahl eines Berufes bereitstellen zu können.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist von ihren Maßnahmen her vielschichtiger als die passive und historisch betrachtet zum Großteil auch die jüngere der beiden Politiken. Die berufliche Förderung steht hier seit 1969 im Mittelpunkt. Durch Fortbildung und Umschulung sollen Arbeitslose auf veränderte Anforderungen am Arbeitsmarkt hin qualifiziert werden. Daneben kommen finanzielle Unterstützungen, die entweder dem Arbeitnehmer zugute kommen, indem etwa die Mobilität gefördert wird, da an einem anderen Ort seine Qualifikationen eher gefragt sind als am Heimatort, oder sie kommen dem Arbeitgeber zugute, indem Einstellungszuschüsse gewährt werden, Kurzarbeitergeld bei finanziellen Schieflagen des Unternehmens gezahlt wird oder die Winterbauförderung im Baugewerbe unterstützt wird. Programme für bestimmte Personengruppen ergänzen die aktive Arbeitsmarktpolitik. So können Leistungen für schwerbehinderte Menschen und für benachteiligte Auszubildende in Anspruch genommen werden. Programme zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, Unterstützung für Jugendwohnheime, Langzeitarbeitslosenprogramme und Integrationsfachdienste für Immigranten und Unterstützung zur Altersteilzeit sind weitere Maßnahmen für bestimmte, am Arbeitsmarkt benachteiligte Personenkreise.

Neben diesen, die Arbeitslosigkeit betreffenden Maßnahmen, führt die BA auch weitere Maßnahmen durch, die für den Arbeitsmarkt keine oder eine andere Bedeutung haben. Zunächst ist die Auszahlung des Kindergeldes durch die der BA angegliederten Familienkassen zu erwähnen. Weiterhin war die BA federführend und gemeinsam mit der Zollverwaltung mit der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung betraut. Hierbei wurden Kontrollen auf Baustellen und Arbeitsplätzen durchgeführt und Arbeiter nach ihren Arbeitspapieren befragt. Mittlerweile wurde diese Aufgabe alleine der Zollverwaltung übertragen.

Dieses sind im Überblick die vielfältigen Maßnahmen, mit denen der Staat die Arbeitslosigkeit zu verkürzen und diese für die Betroffenen finanziell

abzufedern versucht. Hinter politischen Maßnahmen steht immer auch ein finanzieller Aspekt, was der nächste Abschnitt veranschaulichen will.

### 5.3 Budget

Vor den Ausgaben stehen in der Regel zunächst einmal Einnahmen. Insgesamt flossen der BA im Jahr 2002 66,6 Mrd. € zu (vgl. Übersicht 1). Die größte Einnahmequelle für die BA sind hierbei mit 51 Mrd. € die Beiträge aus der Arbeitslosenversicherung (71% der Gesamteinnahmen). Hinzu kommen weitere Einnahmen aus der Umlage der Arbeitgeber für die Winterbauförderung (184 Mio. €) und für das Insolvenzgeld (1,9 Mrd. €). Aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds flossen 572 Mio. €, die Verwaltungskostenerstattung – vornehmlich für die Aufwendungen für die Auszahlung des Kindergeldes – betrug 215 Mio. €, aus Mitteln der Ausgleichsabgabe, einer Gebühr welche die Arbeitgeber abführen müssen und von der Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen gefördert werden, flossen weitere 222 Mio. € und übrige Einnahmen erbrachten schließlich noch einmal 384 Mio. € in die Kasse. Hinzu kommen noch einmal gesonderte Einnahmen aus Haushaltsmitteln des Bundes, der Länder und sonstiger Stellen in Höhe von 15,7 Mrd. € (wovon aus Bundesmitteln 15,5 Mrd. € stammen). Diese Einnahmen fließen zweckgebunden in bestimmte Aufgaben, die für diese Gebietskörperschaften übernommen wurden.<sup>18</sup>

Diesen Einnahmen stehen Ausgaben in Höhe von 72,2 Mrd. € gegenüber. Der Fehlbetrag von 5,6 Mrd. € muß nach Art. 120 Abs.1 GG der Bund tragen, da die BA nicht mehr über eine Rücklage verfügt, aus denen das Defizit im Normalfall ausgeglichen wird. Während die gebundenen Einnahmen vor allem zur Auszahlung der Arbeitslosenhilfe verwendet werden, sind die beitragsfinanzierten Ausgaben für die Arbeitsmarktprogramme umfangreich. Insgesamt 37 Haushaltstitel mit einem Volumen von 22,1 Mrd. € werden für die aktive Arbeitsförderung aufgezählt. Die größten Ausgaben fallen hierbei beim Unterhaltsgeld (4 Mrd. €), bei den Maßnahmekosten (2,7 Mrd. €), bei der beruflichen Rehabilitation (2,3 Mrd. €) und den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (2,3 Mrd. €) an.

---

<sup>18</sup> Siehe Geschäftsbericht der BA 2002, S. 68ff.

Für die passive Arbeitsmarktpolitik der BA, also der Auszahlung des Arbeitslosengeldes (Alg., 27 Mrd. €) und Insolvenzgeldes wurden insgesamt 29,6 Mrd. € ausgegeben. Schließlich kommen Verwaltungsausgaben in Höhe von 4,8 Mrd. € hinzu, wovon 3,4 Mrd. € (4,7% der Gesamtausgaben) für Personalaufwendungen ausgegeben werden.

*Übersicht 1: Einnahmen und Ausgaben der BA 2002*

Einnahmen	Mrd. €	in %
Beiträge/Umlagen, etc.	50,9	70,5
Zuschuß des Bundes	5,6	7,8
Haushaltsmittel Bund/Länder	15,7	21,7
Insgesamt	72,2	100,0
<b>Ausgaben</b>		
aktive AMP	22,1	30,6
passive AMP, insbes. Alg.	29,6	41,0
Verwaltungskosten	4,8	6,6
Haushaltsmittel Bund/Länder, v.a. Alhi.	15,7	21,8
Insgesamt	72,2	100,0

Quelle: Geschäftsbericht der BA 2002.

Die Einnahmen aus den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung werden also nur zu einem Teil für die Versicherungsleistungen verwendet. Sie werden darüber hinaus zu einem großen Teil zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik herangezogen. Da die Mittel hierfür nicht ganz ausreichen, mußte der Bund im Jahr 2002 7,8% des Haushaltes finanzieren. Die schon immer vom Bund getragene Arbeitslosenhilfe (Alh.) fällt hier heraus, ist aber ebenfalls der passiven Arbeitsmarktpolitik hinzuzurechnen, so daß auf der Ausgabenseite 62% für passive Arbeitsmarktpolitik zu Buche schlagen, für die aktive Arbeitsmarktpolitik 30%. Der Personalkostenanteil von 4,7% ist für das deutsche Wohlfahrtssystem kennzeichnend; rechnet man noch die Auszahlung des Kindergeldes von 28 Mrd. € zu den Gesamtausgaben hinzu, kommt man auf einen Personalkostenanteil an den Gesamtausgaben von 3,4%. Dies entspricht der Quote der Personalausgaben im Bereich der sozialen Dienste und der

Sozialversicherungen von etwa 3,5%. Über alle Bereiche der öffentlichen Aufgaben hinweg sind dies in Deutschland 19%.<sup>19</sup>

#### 5.4 Organisationsstruktur

Die Bundesanstalt gliedert sich in drei Ebenen. An der Spitze steht die Hauptstelle der BA in Nürnberg. Darunter bilden 10 LAA die Mittelebene, die wiederum auf 181 AÄ zurückgreifen kann (vgl. Übersicht 2). Daneben gibt es noch einige Zentralstellen, etwa für Arbeitsvermittlung bestimmter Personengruppen, z.B. Führungskräfte in internationalen Organisationen oder Künstler in der Bühnen-, Fernseh- und Filmvermittlung.<sup>20</sup> An der Spitze der BA stand bis März 2002 der drittelparitätisch (Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Gebietskörperschaften) besetzte 51-köpfige Verwaltungsrat, der ebenso besetzte dreiköpfige Vorstand, der die Geschäftsführung inne hatte, und ein Präsident, der das laufende Geschäft betreute. Auf Ebene der LAA steht dem jeweiligen Präsidenten ein Verwaltungsausschuß zur Seite, ebenso bei den AÄ dem Direktor ein Verwaltungsausschuß.

Der Aufgabenvollzug der Arbeitsverwaltung wird nahezu ausschließlich von den AÄ getätigt. Sie führen die Auszahlungen für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Kindergeld und für aktive AMP durch, stellen Informationen für Arbeitssuchende bereit und übernehmen die Vermittlungstätigkeiten. Die Aufgaben der LAA sind vergleichbar mit denen von Regierungspräsidien, die ja ebenfalls Mittelinstanzen, hier in der Landesverwaltung sind (und wie die LAA in der Bestandsdiskussion stehen). Zunächst einmal sind sie Fach- und Rechtsaufsichtsbehörde der unter ihnen stehenden Arbeitsämter und koordinieren und steuern das Verwaltungshandeln der AÄ.<sup>21</sup> Dann sind sie im Widerspruchsverfahren gegen Verwaltungsakte Erstinstanz. Sie übernehmen Aufgaben, die nur überörtlich geregelt werden können, so z.B. die Bereitstellung der ärztlichen und psychologischen Untersuchung von bestimmten Gruppen Arbeitsloser.

---

<sup>19</sup> Siehe hierzu Hans-Ulrich Derlien 2002. Öffentlicher Dienst im Wandel, in: Klaus König (Hg.) Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 229-253.

<sup>20</sup> Vgl. Lieselotte Höhborn 1979. Geschichte der ZAV und ihrer Vorläufer. Bundesanstalt für Arbeit.

<sup>21</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1990. Die Landesarbeitsämter als Mittelinstanz der Bundesanstalt für Arbeit (BA) – Aufbau und Funktion, Referat VIa2, in: SEAD-BA, März 1990, S. 4.

Daneben treten Öffentlichkeitsarbeit und die Verbindung zu den jeweiligen Landesregierungen.<sup>22</sup>

In der Hauptstelle der BA werden Grundsatzentscheidungen über den Vollzug der AMP getroffen und als Richtlinien an die unteren Stellen weitergegeben. Sie führt den Kontakt mit der rechtsaufsichtsführenden Behörde, dem BMA und übernimmt die organisatorische Leitung der Arbeitsverwaltung, bestimmt also den Personalbedarf und sammelt und verarbeitet die Informationen aus der Umwelt, insbesondere durch das angeschlossene Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

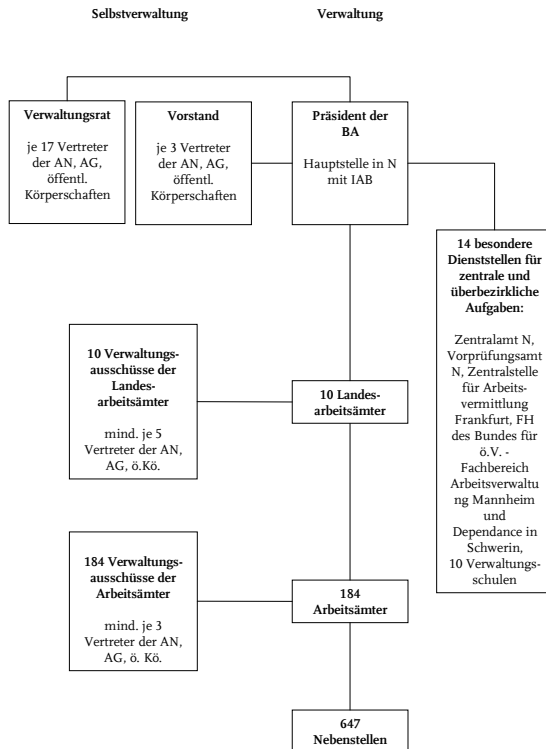
Die BA ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und verwaltet sich somit selbst. Das oberste Selbstverwaltungsorgan ist der Verwaltungsrat, der Anordnungen erläßt, die Satzung erstellt, den Haushalt feststellt, die Geschäftsführung entlastet und den jährlichen Geschäftsbericht genehmigt<sup>23</sup>. Des weiteren entscheidet er über die regionale und örtliche Gliederung der LAÄ und AÄ und gibt Stellungnahmen an die obersten Bundesorgane ab. Der Verwaltungsrat setzt sich zu je gleichen Teilen aus Vertretern von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und der öffentlichen Gebietskörperschaften zusammen.

---

<sup>22</sup> Vgl. Friedrich Wehner 1967. Das Landesarbeitsamt als Mittelinstanz, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe 5/1967, S. 101-105, S. 102f.

<sup>23</sup> Art. 2 der Satzung der BA i.d.F. vom 28.09.01.

## Übersicht 2: Organisation der Bundesanstalt für Arbeit 2002



Quelle: Rottenecker/Schneider 1996. Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland, S. 190.

Der dreiköpfige Vorstand führt die Geschäfte der BA und ist oberste Dienstaufsichtsbehörde für das Personal der Arbeitsverwaltung. Zu den Geschäften zählen vornehmlich Einstellung und Entlassung von leitenden Angestellten und Rechtsgeschäfte, die einen Wert von 1.000.000€ übersteigen. Zudem bestimmt er die Grundlinien der vollziehenden

Tätigkeiten der Verwaltung und überwacht diese<sup>24</sup>. Der Vorstand wird ebenso wie der Verwaltungsrat nach § 192 AFG drittelparitätisch zusammengesetzt

Auf Ebene der LAÄ und AÄ sind die Verwaltungsausschüsse die Organe der Selbstverwaltung. Sie wirken bei der Umsetzung der Maßnahmen der Arbeitsverwaltung unter Berücksichtigung der örtlichen und regionalen Gegebenheiten mit<sup>25</sup>, das heißt, sie bringen ihre Erfahrungen und Sachkenntnisse in die Organisation mit ein. Zudem beschließt er auf Vorschlag des Direktors, bzw. des Präsidenten den Haushalt.

Der Präsident der BA ist Chef der Verwaltung, er führt die laufenden Geschäfte und vertritt die BA gerichtlich und außergerichtlich<sup>26</sup>. Das gleiche gilt für die Präsidenten der LAÄ und die Direktoren der AÄ.

Die Organisation in einem AA gliedert sich bisher in vier Abteilungen: Arbeitsvermittlung und -beratung, Berufsberatung, Leistungsabteilung und Verwaltung. Die interne Aufgabenteilung wird nach Buchstaben der Kunden vorgenommen (A-K, L-Z). Insofern unterscheidet sich diese Organisationsform nicht von anderen Organisationen im öffentlichen sozialen Bereich, wie z.B. im Gesundheitswesen oder der Rentenversicherungsanstalt.

## 5.5 Personal

2002 beschäftigt die BA insgesamt 73.641 Personen. Hinzu kommen Ermächtigungen aus dem Haushalt für weitere 13.174 Personen, insbesondere für Arbeiter und Nachwuchskräfte.

91% der Mitarbeiter sind auf lokaler Ebene in den 181 AÄ beschäftigt, 5% in den regionalen 10 LAÄ und lediglich 1,5% in der Zentrale in Nürnberg. Wie bereits erwähnt, wird die Durchführung der Programme nahezu ausschließlich in den AÄ betrieben, so daß diese Personalaufteilung zustande kommt. Betrachtet man die Aufteilung des Personals innerhalb dieser Ebene (wegen der Umstrukturierung der AÄ mit dem Konzept „AA 2000“, sind zur Vergleichbarkeit mit der Vergangenheit die Zahlen von 2001 gewählt worden, vgl. Übersicht 3), so fällt auf, daß jeweils knapp 40% der

---

<sup>24</sup> Art. 7ff Satzung BA.

<sup>25</sup> Art. 10 Satzung BA.

<sup>26</sup> Art. 17 Satzung BA.



Beschäftigten in der Leistungsabteilung und in der Arbeitsvermittlung und -beratung arbeiten. 11% sind mit der Berufsberatung und ein ebenso hoher Anteil ist mit der inneren Verwaltung betraut. Eine Aufteilung in aktive und passive Arbeitsmarktpolitik ist nicht möglich, da der Leistungsabteilung sowohl Elemente der aktiven (Förderungsmaßnahmen, Qualifizierung), als auch der passiven (Auszahlung Alg und Alhi) AMP zuzurechnen sind.

Die Personalstärke wird durch den hohen Anteil der Teilzeitkräfte (25,6%) in der Arbeitsverwaltung relativiert. Der für die Privatwirtschaft sehr hoch erscheinende Anteil an Teilzeitkräften ist allerdings für den gesamten öffentlichen Dienst in Deutschland typisch.<sup>27</sup>

Ebenso verhält es sich mit dem Anteil der Frauen. Während im öffentlichen Dienst die Frauen einen Anteil von 50% einnehmen, somit also die Gleichberechtigung zumindest rein quantitativ erreicht wurde, ist gerade der Frauenanteil im Bereich der sozialen Sicherung und der Sozialversicherungen deutlich höher, so daß die Tatsache, daß in der BA mittlerweile zwei Drittel der Beschäftigten weiblich sind, heute nicht überrascht.

Die Beamten stellen einen Sonderfall dar, liegt der Anteil an den Beschäftigten mit 28% für die öffentliche Verwaltung doch deutlich unter dem Durchschnitt von 44%. Jedoch muß die Frage auftreten, ob hier überhaupt Beamte vonnöten sind, da die BA zur mittelbaren Staatsverwaltung zählt und bis auf die Leistungsgewährung wenige hoheitliche Befugnisse besitzt, so daß der Funktionsvorbehalt des Art. 33 IV GG für die Arbeitsverwaltung nicht zutrifft. Doch werden die Gründe für die Verbeamtung später noch herausgearbeitet werden.

---

<sup>27</sup> Siehe hierzu Hans-Ulrich Derlien 2002. a.a.O.

*Übersicht 3: Personal der Bundesanstalt für Arbeit 2002*

Personal	n	in %
Hauptstelle	1.117,5	1,5
LAÄ	3535,0	4,8
AÄ	67.001,5	91,0
bes. Dienststellen	1987,0	2,7
<b>Insgesamt</b>	<b>73.641,0</b>	<b>100,0</b>
weitere Unterscheidungen		
Teilzeit	18.850	25,6
Frauen	49.260	66,9
Beamte	20.686	28,1
Schwerbehinderte	6.330	8,6
in den AÄ (2001)		
Leitung/Verwaltung/Sonstige	7.348,0	11,0
AV/-beratung	26.375,5	39,3
Berufsberatung	7507,0	11,2
Leistungsabteilung	25.837,0	38,5
<b>Insgesamt</b>	<b>67.068,0</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Geschäftsbericht der BA 2002.

## 5.6 Zusammenfassung

In der ersten Gesamtbetrachtung sehen wir eine bürokratisch organisierte Arbeitsverwaltung vor uns. Die BA hat in ihrem Politikbereich eine Monopolstellung inne, da sich alle Arbeitslose, die Anspruch auf Arbeitslosengeld besitzen, bei ihr melden müssen.

Bürokratisch ist sie, da die Mitarbeiter regelorientiert arbeiten. Dies drückt sich in der Bandbreite der rechtlichen Vorgaben aus (AFG, Kindergeldgesetz, interne Richtlinien), aber auch darin, daß gegen von der Behörde produzierten Verwaltungsakte im Rahmen des Behördenzuges Widerspruch eingelegt werden kann und notfalls gerichtliche Anfechtungsklagen vorgenommen werden können.

Weiterhin sind Dienststellen hierarchisch gegliedert. Anweisungen aus der Hauptstelle sind Folge zu leisten und werden über die LAÄ an die Unterbehörden weitergegeben.

Die Mitarbeiter sind fachgeschult. Ihre Aufgaben verlangen zum einen Kenntnisse im Verwaltungsrecht und insbesondere im Arbeits- und Sozialrecht. Diese besonderen Kenntnisse erhalten die Angestellten und Beamten des gehobenen Dienstes in der Fachhochschule der Bundesanstalt für Arbeit in Mannheim.

Sie ist hoheitlich tätig, da sie um Rahmen des Grundgesetzes Beiträge einzieht und Leistungen an ihre Mitglieder gewährt.

Letztlich ist die Körperschaft aber relativ abhängig von ihrer Umwelt, da einerseits allein der Bundestag über die Programme und das Budget entscheidet, zusätzlich der jeweilige Fachminister eine allgemeine Rechtsaufsicht und in manchen Bereichen auch eine Fachaufsicht mit Weisungsbefugnis inne hat. Andererseits hat die Bundesanstalt auf die ökonomische Lage in Deutschland kaum einen Einfluß, da die Arbeitslosenzahl eine abhängige Variable der Nationalökonomie ist und die beruflich qualifizierenden Maßnahmen für die Arbeitslosen bisher kaum meßbare Ergebnisse hervorgebracht haben.

Diese Abhängigkeit der Arbeitsverwaltung von ihrer Umwelt zeigt sich nicht zuletzt im Vermittlungsskandal von 2002, der die Reformbestrebungen am Arbeitsmarkt ins Rollen brachte. Gerade die ökonomischen Begebenheiten nach der Wiedervereinigung mit der ansteigenden Arbeitslosigkeit, den strukturschwachen Regionen in Ostdeutschland und dem niedrigen Wirtschaftswachstum destabilisierte die Bundesanstalt. Die hohen Ausgaben für Arbeitslose und die gleichzeitig sinkenden Einnahmen durch die Abnahme der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten schlug zudem auf den Bundeshaushalt nieder, wo das Defizit der BA ausgeglichen werden mußte, aber gleichzeitig auch weniger Einnahmen infolge des geringen Wirtschaftswachstums zu verzeichnen waren. Der budgetäre Spielraum für politische Prioritäten wurde noch geringer. Der intern verursachte Vermittlungsskandal delegitimierte die Bundesanstalt in der Öffentlichkeit und im politischen System, so daß Reformen angestrebt wurden, um die Krise auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen, den budgetären Spielraum im Bundeshaushalt zu erhöhen und die Arbeitsverwaltung zu relegitimieren.

Die Entfaltung der BA zu ihrer heutigen Form wird im nächsten Kapitel nachgezeichnet. Ein Schwerpunkt liegt hierbei auf den grundlegenden Entwicklungen und Veränderungen sowie dem Herausarbeiten derjenigen

Merkmale, welche unverändert geblieben sind. Ob diese Entwicklungen von Seiten der Umwelt angestoßen oder intern erwirkt wurden, soll dabei geklärt werden.

## **B. Entwicklung der Arbeitsverwaltung zur heutigen Organisation**

Die Regulierung des Arbeitsmarktes durch öffentliche Träger hat in Deutschland eine lange, aber uneinheitliche Tradition mit heterogenen Wurzeln. Die Zentralisierung der vorher auf verschiedenste Aufgabenträger verteilten Verwaltungen zu einer Institution ist eine Entwicklung, die 1927 mit der Errichtung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (RA) abgeschlossen wurde. In den folgenden Jahrzehnten war die RA zahlreichen Umweltveränderungen des politischen und wirtschaftlichen Systems unterworfen. Inwiefern die Strukturen der Arbeitsverwaltung davon betroffen waren, soll in diesem Kapitel nachgezeichnet werden. Die Periodisierung ist in sechs Abschnitten vorgenommen worden. Begonnen wird mit den Anfängen der Arbeitsverwaltung. Zur Zeit des Kaiserreichs wurden erste Überlegungen über eine Arbeitslosenversicherung angestellt und die kommunale Arbeitsvermittlung eingeführt. Während des Ersten Weltkrieges wurden schließlich aus den Zwängen der Kriegswirtschaft heraus die ersten Institutionen für die Arbeitsvermittlung auf Reichs- und Landesebene gegründet und eine Fürsorge für arbeitslose Kriegsheimkehrer eingerichtet, welche dann in der Weimarer Republik übernommen und weiterentwickelt worden sind und schließlich in der Gründung der RA 1927 ihren Abschluß fanden. Jedoch folgte nach der Errichtung mit der beginnenden wirtschaftlichen Depression sehr schnell eine Destabilisierung der Arbeitsmarktverwaltung. Der Regimewechsel 1933 eröffnet den zweiten Abschnitt über Diktatur und Wiederaufbau. Hier werden die Anpassungen der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsmarktpolitik an die Ideologie der Nationalsozialisten und an die Kriegswirtschaft erläutert. Der nachfolgende Regimewechsel wird in diesen Teil mit aufgenommen, da die Arbeitsverwaltung nach dem Krieg im wesentlichen mit den Programmen von 1927 weiterarbeitete. Außerdem zeigt sich, daß auch turbulente Umweltveränderungen an der Organisation der Arbeitsverwaltung wenig zu ändern vermochten. Insbesondere wurden die Programme an die Außenwelt angepaßt. Der nächste Abschnitt beschreibt die Neugründung der Körperschaft 1952 und die folgenden Jahre des Wirtschaftswunders mit der einhergehenden Vollbeschäftigung. Die Erweiterung der Arbeitsmarktpolitik infolge des 1969 beschlossenen AFG markiert eine neue Periode der Arbeitsverwaltung. Die programmatischen Neuerungen

konnten aber auch die neu entstehende Massenarbeitslosigkeit nicht verhindern. Der folgende Abschnitt beschreibt die Zeit nach der Wiedervereinigung, welche die Arbeitsverwaltung vor neue Probleme stellte: Zum einen war es die räumliche Ausdehnung auf Ostdeutschland gewesen, zum anderen die dort zu bewältigenden Strukturveränderungen, welche mit einer quantitativen Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützt wurden. Die Zahl der Arbeitslosen stieg dennoch auf über 5 Millionen an, und zusammen mit dem Vermittlungsskandal 2002 hielt man nun in der Politik Reformen am Arbeitsmarkt für unausweichlich. Diese programmatische und organisatorische Neuausrichtung schließt den historischen Teil ab.

Über die Geschichte der Arbeitsverwaltung liegen bereits zahlreiche Quellen vor. Die umfangreichste bildet die Sammlung der BA zur Entwicklung der Arbeitsverwaltung in Deutschland (SEAD-BA) an der Fachhochschule des Bundes in Mannheim. Hier sind unzählige Dokumente, die im Laufe der Zeit in der Arbeitsverwaltung angefallen sind, archiviert. Für die Zeit bis 1939 ist insbesondere das aus dem Nachlaß von Friedrich Syrup, dem langjährigen Präsidenten der RA zusammengestellte Buch „Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839-1939“ sehr informativ, ebenso wie die Schrift von Karl Christian Führer über die Entstehung der Arbeitslosenversicherung. Über die Zeit des Nationalsozialismus findet man einige wenige Veröffentlichungen in einschlägigen Zeitschriften. Ansonsten sind die Standardwerke über die Verwaltung während des NS-Regimes, z.B. von Rebentisch sowie Broszat, heranzuziehen. Für die Bundesrepublik sind kürzlich zwei umfangreiche Werke erschienen (Schmuhl 2003 und Schmidt 2005). Des weiteren finden sich in den Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) einige periodisierte Artikel. Ein Werk, das über alle Dimensionen der Arbeitsverwaltung kontinuierlich Bericht erstattet, ist aber bisher nicht erschienen.

## **1. Von den Anfängen der Arbeitsverwaltung**

Um die Entwicklung der Arbeitsverwaltung bis zu ihrer jetzigen Form zu erklären, ist es notwendig, deren Entstehungsweg nachzuzeichnen. Daher wird anfangs versucht, die Diskussion um eine Arbeitslosenversicherung, die um 1900 in Gang kam, aufzugreifen und die Standpunkte der wichtigsten Akteure bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges vorzustellen. Anschließend werden die schon bis zu jenem Zeitpunkt bestehenden Organisationen beschrieben, die als Vorläufer der Arbeitsverwaltung bezeichnet werden können. Die weitere Ausbildung der Arbeitsverwaltung nach dem ersten Weltkrieg bis zur Errichtung der RA wird im zweiten Abschnitt dargelegt. Die turbulenten Anfangsjahre der RA mit der Weltwirtschaftskrise und der rasant ansteigenden Arbeitslosigkeit bis zur „Machtergreifung“ der Nationalsozialisten schließen das Kapitel ab.

### **1.1 Das monarchische Deutschland bis 1918**

Um ein Problem der Gesellschaft mit policies lösen zu können, muß zuallererst das Problem an die politischen Akteure herangetragen und definiert werden, was erst im Zuge der Industrialisierung geschah.

#### **1.1.1 Diskussionen über eine Arbeitslosenversicherung**

Vor dem Eingreifen des Staates in den Arbeitsmarkt steht die Problemwahrnehmung durch Marx und Engels, die sich damit aufgrund der damaligen wirtschaftlichen Verhältnisse der Arbeiter beschäftigten. Vor der Industrialisierung waren die Handwerker allesamt in Zünften organisiert, welche ihren Mitgliedern Arbeit vermittelten und Fürsorge bei Arbeitslosigkeit leisteten. Mit der Industrialisierung entstand eine neue Arbeiterklasse, die sich von den hergebrachten Berufstätigen darin unterschieden, daß bei ihnen die Unsicherheit über ihren Arbeitsplatz und ihrer Gesundheit wesentlich größer war als bei den Handwerkern, und die sich darüber hinaus erst langsam organisieren konnte. Die ersten staatlichen Maßnahmen auf dem Arbeitssektor beschränkten sich in Preußen auf die Gewerbefreiheit (1810) und den anschließenden Gewerbeordnungen (1839), welche die Kinderarbeit sowie die gesundheitlichen Risiken am Arbeitsplatz beschränkten.

Erst mit der Sozialpolitik Bismarcks, als das 2. Reich sich ordnend in das Sozialgefüge Deutschlands einbrachte, ist das Versicherungsprinzip Hauptbestandteil der staatlichen sozialen Sicherung geworden. Zunächst war diese soziale Sicherung auf die Kranken- (1883), Unfall- (1884) und Altersversorgung (1889) gerichtet. Der Arbeitslosenversicherung wurde vorerst keine Beachtung geschenkt. Einzig der Ökonom und Sozialreformer *Lujo Brentano* beschrieb bereits 1879 die Notwendigkeit einer Versicherung im Fall der Arbeitslosigkeit<sup>28</sup>. Ist er arbeitslos, so kann er keine Mittel aufbringen, um sich weiter für den Fall der Krankheit zu versichern und umgekehrt.<sup>29</sup> Er erkennt auch, daß je größer die Menge der Versicherten, desto niedriger die Beiträge, da hierdurch das Risiko für die Versicherung minimiert wird. Dennoch fordert er keine staatliche, sondern eine aus privatem Engagement hervorgerufene Anstalt.<sup>30</sup> Daß aber bis zur Jahrhundertwende keine weitergehende Diskussion über eine Arbeitslosenversicherung geführt wurde, hatte verschiedene Gründe.

Man meinte, im Gegensatz zu den bestehenden sozialen Versicherungen entziehe sich „das Risiko der Arbeitslosigkeit rationaler Berechnung und deshalb eigentlich auch der Versicherbarkeit“<sup>31</sup>. Arbeitslosigkeit wurde als privates und selbstverschuldetes Problem angesehen, das im Unterschied zu den meist unverschuldeten Krankheits- und Invaliditätsursachen nicht von der Allgemeinheit aufzufangen sei. Daneben konnte sich die Erkenntnis, daß die Arbeitsmarktlage mit dem Problem der Arbeitslosigkeit zusammenhängt, vor 1914 nicht durchsetzen<sup>32</sup>, nicht zuletzt weil keine reichsweiten Statistiken über die Arbeitslosigkeit erhoben wurden. Weiterhin ist das Problem der Arbeitslosigkeit lange Zeit nicht als öffentliche Aufgabe aufgefaßt worden, was vor allem mit der Entwicklung

---

<sup>28</sup> Siehe *Lujo Brentano* 1879. Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung. Geschichtliche und Ökonomische Studien, Leipzig: Duncker und Humblot, S. 113.

<sup>29</sup> Vgl. ebd., S. 117.

<sup>30</sup> Vgl. ebd., S. 120ff.

<sup>31</sup> Siehe *Volker Hentschel* 1983. Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980) – Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 103, und allgemeiner *Stephan Leibfried* 1977. Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland, in: *Kritische Justiz* 10, S. 289-301.

<sup>32</sup> Vgl. *Josef Stingl* 1977. Vom Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) zum Arbeitsförderungsgesetz (AFG), in: *Reinhart Bartholomäi, Wolfgang Bodenbender, Hardo Henkel, Renate Hüttel* (Hg.): Sozialpolitik nach 1945, Geschichte und Analysen – Prof. Dr. Ernst Schellenberg zum 70. Geburtstag, Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, S. 351.



der Arbeitslosenquote zusammenhing. Aber auch der Wirtschaftstheorie gelang es erst durch John Maynard Keynes die Bedeutung des Staates für die Marktwirtschaft hervorzuheben. Zwischen 1890 und 1914 lag die Arbeitslosenquote schätzungsweise bei etwa 2,6%. Während sie in manchen Jahren bis auf 7% anstieg, herrschte in der Mehrzahl der Jahre Vollbeschäftigung.<sup>33</sup>

Setzte man sich dennoch mit der Institutionalisierung einer Arbeitslosenversicherung auseinander, gab es vornehmlich ein bis dahin unlösbares Problem: Das Versicherungsprinzip bedingt ein Unverschulden seitens des Arbeitnehmers bei Arbeitslosigkeit.<sup>34</sup> Es fehlte aber bis zum ausgehenden 19. Jahrhundert schlicht an den dafür notwendigen Rechtssätzen, welche die Schuld der Arbeitslosigkeit klären konnten. Ein Arbeitsrecht – individuell wie kollektiv – existierte im Kaiserreich nur rudimentär. Ausführliche Arbeitszeugnisse mit qualitativem Inhalt, etwa ob man das Unternehmen freiwillig oder zwangsweise verlassen hat, wurden nicht ausgehändigt. Erst mit der Institutionalisierung des kollektiven Arbeitsrechts zu Beginn der Weimarer Republik, der Weiterentwicklung des individuellen Arbeitsrechts und der Schaffung der Arbeitsgerichtsbarkeit im Jahre 1926 waren die Randbedingungen für die Versicherbarkeit der Arbeitslosigkeit gegeben.<sup>35</sup> (im §119 AFG gelten Sperrzeiten für selbst verschuldete Arbeitslosigkeit in Höhe von 8 Wochen).

Schließlich wurde, als sich der Gedanke an einer Arbeitslosenversicherung langsam durchgesetzt hatte, lediglich an eine Erweiterung der Sozialversicherung gedacht, indem man eine Arbeitslosenversicherung institutionell an die bestehenden Sozialversicherungen anbinden wollte.<sup>36</sup> International gab es bereits einige Länder, die über eine Arbeitslosenunterstützung ohne Stigmatisierung verfügten. Neben England,

---

<sup>33</sup> Vgl. Anselm Faust 1982. Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Die Entstehung der öffentlichen Arbeitsvermittlung 1890-1927, in: Toni Pierenkemper/Richard Tilly (Hg.): Historische Arbeitsmarktforschung. Entstehung, Entwicklung und Probleme der Vermarktung von Arbeitskraft, Göttingen: Vandenhoeck+Ruprecht, S. 257. Genauere Daten lassen sich nicht erschließen, da die reichsweite Erhebung der Arbeitslosenzahlen einmalig 1895 durchgeführt wurde und erst seit 1927 eine brauchbare Statistik erhoben wird.

<sup>34</sup> Vgl. Karl Christian Führer 1990. Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, Berlin: Colloquium-Verlag, S. 41.

<sup>35</sup> Siehe zur Entwicklung des Arbeitsrechts: Alfred Hueck/Hans Carl Nipperdey 1963. Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. I, 7. Auflage, Berlin: Vahlen, S. 6-25.

<sup>36</sup> Vgl. Hentschel, a.a.O., S. 103., Führer a.a.O., S. 47.

wo bereits 1831 erste gewerkschaftliche Unterstützungsfonds eingerichtet wurden, hat die Schweiz kommunale, freiwillige Versicherungssysteme gegründet.<sup>37</sup> Daneben gründeten sich Gesellenvereine zur Selbsthilfe.

Erstmals brachte Richard Freund, der damalige Vorsitzende des Verbandes Deutscher Arbeitsnachweise, 1902 das Modell einer paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragene Versicherung auf, das von den Arbeitsnachweisen<sup>38</sup> getragen werden sollte. Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wären damit organisatorisch verbunden, eine drohende Arbeitslosigkeit hätte durch die Vermittlung abgewendet werden können, bevor die Versicherung ihre Leistung zu erbringen hätte. Dieser Vorschlag erhielt Zustimmung von den Sozialreformern, jedoch war die Art und Weise der Organisationsform umstritten, so daß sich kein Konsens innerhalb dieses Kreises finden ließ, um gemeinsam gegen die Gegner einer weiteren Sozialversicherung – hauptsächlich liberale Sozialreformer – geschlossen vorgehen zu können.<sup>39</sup>

Die sozialistischen Gewerkschaften und die SPD favorisierten hingegen das sogenannte "Genter Modell", nach welchem die Gewerkschaften mit finanzieller Hilfe der Kommunen eine Arbeitslosenkasse errichteten. Viele Gewerkschaften so in Gent/Belgien hatten für ihre Mitglieder bereits eine Arbeitslosenkasse errichtet. In Schwächen der Konjunktur wurden diese finanziell aber stark belastet, und so wollte man den Staat in die Unterstützung einbeziehen. Da das Genter Modell nur in wenigen deutschen Kommunen implementiert wurde, verfolgte es die SPD seit 1913 nur noch als Übergangsmodell für eine Reichsversicherung.<sup>40</sup> Eine Arbeitslosenversicherung wurde von der auf kommunaler Ebene bestehenden Armenfürsorge/Erwerbslosenfürsorge kompensiert. Diese Aufgabe wurde von den Gemeinden bis 1927 als Selbstverwaltungsangelegenheit unter der Kommunalaufsicht der Länder durchgeführt.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Vgl. Jens Alber 1978. Regierungen, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenschutz: Zur Entwicklung der Arbeitslosenversicherung in Westeuropa, in: KZfSS 30, S. 726-760, S. 729.

<sup>38</sup> Bis zur Errichtung der RAVAV wurden die Arbeitsämter überwiegend als Arbeitsnachweise bezeichnet, welche Arbeitsvermittlung betrieben.

<sup>39</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 45f.

<sup>40</sup> Vgl. ebd., S. 51ff.

<sup>41</sup> Vgl. Wolfgang Siebert 1943. Die Entwicklung der staatlichen Arbeitsverwaltung, Darmstadt: L.C. Wittich Verlag, S. 22.

Die Arbeitgeber waren einheitlich gegen eine Arbeitslosenversicherung, da ihrer Meinung nach genügend Arbeit vorhanden sei und Arbeitslose stets selbst Schuld an ihrer Situation hätten. Hinzu käme, daß die Schuldfrage der Arbeitslosigkeit nicht zu lösen und die Unterschiedlichkeit des Gefahrenrisikos in den einzelnen Branchen sehr groß wäre.<sup>42</sup>

Die Exekutive in Deutschland blieb in der Frage der Arbeitslosenversicherung weitgehend untätig. Die Reichsregierung lehnte es ab, ein Gesetz in den Reichstag einzubringen. Auch Preußen reagierte nicht auf die Forderungen der Sozialreformer. Lediglich in Bayern und Baden gab es Ansätze, diejenigen Kommunen finanziell zu unterstützen, welche das Genter System einzuführen beabsichtigten, jedoch wurde auch diese Position in den Beratungen der Landtage verworfen.<sup>43</sup> Die Städte vertraten schließlich die Ansicht, daß eine Arbeitslosenversicherung nicht in ihr Aufgabenfeld falle, sondern Aufgabe der Länder und des Reiches sei. Lediglich in 13 Kommunen bestand 1914 ein Versicherungssystem nach dem Genter Modell. Diese Städte waren allesamt keine Industriezentren und befanden sich überwiegend in Süddeutschland.<sup>44</sup>

An das politische System wurde lange Zeit kein Problemdruck von dessen Umwelt herangetragen. Erst der Ausbruch des Ersten Weltkrieges und die Demobilmachung 1918 mit all den sozialen Folgen brachte Bewegung in die Diskussion um die Arbeitslosenversorgung. Die erste umfassende Reaktion der Politik auf die Umwelt ist zu Beginn des Ersten Weltkrieges zu verzeichnen gewesen. Alle weiteren arbeitsmarktpolitischen Programme und auf diesem Felde tätigen Behörden der Weimarer Republik stammen aus der Bewältigung der Auswirkungen des Krieges.

### 1.1.2 Die Entwicklung der Arbeitsvermittlung

Die *Arbeitsvermittlung* war während des 19. Jhrs. zunächst vor allem in privater, dann zunehmend in verbandlicher Hand organisiert. 1839 wurde mit dem Verein für Arbeiter- und Arbeit-Gesuche in Dresden die erste

---

<sup>42</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 82ff.

<sup>43</sup> Vgl. ebd., S. 106ff.

<sup>44</sup> Vgl. ebd., S. 114ff.

deutsche Arbeitsnachweisanstalt gegründet.<sup>45</sup> Die Bezeichnung „Arbeitsamt“ wurde zuerst in Esslingen mit der Gründung des städtischen Arbeitsamtes 1894 eingeführt. Doch setzte sich die Bezeichnung nur in Württemberg durch, während im übrigen Reichsgebiet der Name „Arbeitsnachweis“ bis 1927 fortbestand.<sup>46</sup> Beide Begriffe bezeichnen aber dieselbe Funktion der Behörde: die Registratur und Vermittlung von Arbeitslosen. Da es in der gewerblichen Arbeitsvermittlung seit 1850 zunehmend zu Mißständen gekommen war, indem den Arbeitssuchenden für die Vermittlung zu viel Geld abverlangt wurde, griffen die deutschen Staaten ein und drängten die gewerbliche Arbeitsvermittlung zugunsten der verbandlichen zurück. Hier sind vor allem die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu nennen, die neben ihren eigenen Büros auch gemeinsame, paritätisch besetzte Facharbeiternachweise unterhielten. Aber auch die handwerklichen Innungen, Landwirtschaftskammern und gemeinnützigen Vereine vermittelten innerhalb ihres Wirkungskreises Stellen. Ab 1880 entstanden zunehmend auch „öffentliche Arbeitsnachweise der Gemeinden oder Gemeindeverbände, die von diesen im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben errichtet oder unterstützt wurden.“<sup>47</sup> Zwischen 1883 und 1900 wurde seitens der Reichsregierung die Erlaubnis zum gewerblichen Arbeitsnachweis weiter eingeschränkt und reglementiert.

Die Arbeitsmarktverhältnisse wurden während der Dauer des Krieges ein politisch-militärisches Problem. Am Anfang des Krieges stieg die Arbeitslosenquote stark an, um alsbald mit der um sich greifenden Kriegswirtschaft in einen Mangel an Arbeitskräften umzuschlagen. Denn es wurden etwa 3 Millionen Männer zum Kriegsdienst einberufen. Um diese plötzlich eintretenden Turbulenzen auf dem Arbeitsmarkt überblicken zu können, wurde direkt nach Ausbruch des Krieges am 6. August 1914 im nachgeordneten Bereich des Reichsamts des Innern die *Reichszentrale für Arbeitsnachweise* errichtet. Neben statistischen Erhebungen über den Arbeitsmarkt hatte sie die Erntehilfe zu organisieren, Arbeiter für Festungsarbeiten zu beschaffen, Kriegsgefangene zu Arbeiten heranzuziehen und die überregionale Arbeitsvermittlung voranzutreiben,

---

<sup>45</sup> Vgl. Jürgen Schneider 1997. 70 Jahre Arbeitsverwaltung in Deutschland am 1. Oktober 1997. Daten und Dokumente zur Entwicklung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit, S. 71 571.

<sup>46</sup> Vgl. ebd., S. 71 571.

<sup>47</sup> Siehe Siebert, a.a.O., S. 25.

wobei sie aber aufgrund fehlender Weisungsbefugnissen gegenüber den kommunalen Arbeitsnachweisen nicht erfolgreich gewesen war. Daher brachte das Hilfsdienstgesetz vom 5. Dezember 1916 einen neuen Lösungsversuch, mit dem sämtliche örtlichen Arbeitsnachweise in die Kriegsämter vor Ort eingegliedert wurden, Bezirksstellen und eine Reichsstelle im Kriegsamt errichtet wurden, die hierarchisch miteinander verbunden wurden, um somit die Arbeitsvermittlung besser steuern zu können. Erstmals wurden auch *Frauenreferate* in den örtlichen Stellen eingerichtet, um diese Gruppe in die Kriegsindustrie einzubinden.<sup>48</sup> Daß auch jener organisatorischen Neueingliederung der Arbeitsnachweise kein Erfolg beschieden war, lag an zwei Implementationsproblemen (Designfehler). Zum einen war das Gesetz durch zahlreiche Ausführungsbestimmungen konkretisiert worden, was die Anwendung an verschiedene und sich wandelnden Bedingungen erschwerte und den Vollzug behinderte, zum anderen lag es an dem Zeitpunkt der Einführung des Programms während des Krieges, so daß es während stabiler Zeiten nicht erprobt werden konnte. Die überregionale Vermittlung wurde dadurch nicht verbessert.<sup>49</sup>

Auf politischer Ebene wurden die Gewerkschaften durch den Burgfrieden während des Krieges offiziell als Vertreter der Arbeiterschaft anerkannt, und die SPD wurde von der Exekutive nicht mehr als „Reichsfeind“ betrachtet. Ende 1917 veröffentlichten die Freien Gewerkschaften umfangreiche Forderungen. Neben der Errichtung einer obersten Reichsbehörde für Belange der Arbeit, die auch am 4. Oktober 1918 (Reichsarbeitsamt) geschaffen wurde, forderten sie arbeitsrechtliche Errungenschaften sowie einheitlich geführte Landesarbeitsämter und lokale Arbeitsämter.<sup>50</sup>

Nach dem Ende des Krieges stieß mit der Demobilisierung das bisher im Militär beschäftigte Arbeitshier auf die noch von der Kriegsproduktion gekennzeichnete Wirtschaft, die sich erneut umstrukturieren mußte. Die Verwaltung hatte auf diese Lage zu reagieren, konnte es aber nicht, da nach dem Kriege die Fachaufsicht über die Arbeitsnachweise wieder den Gemeinden und den Verbänden übergeben worden war. Daher verpflichtete

---

<sup>48</sup> Vgl. Ludwig Preller 1978 (1949). Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Kronberg: Athenäum, S. 65.

<sup>49</sup> Vgl. Friedrich Syrup 1936. Der Arbeitseinsatz und die Arbeitslosenhilfe in Deutschland, Berlin: Otto Elsner Verlagsgesellschaft, S. 39.

<sup>50</sup> Vgl. Preller, a.a.O., S. 48.

das Reichsamt für Demobilmachung, gestützt auf einen Gesetzesentwurf des Reichsamts des Innern, das noch bis 1918 die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zu verantworten hatte, die Gemeinden für nichtbeschäftigte Soldaten eine *Erwerbslosenfürsorge* einzurichten.<sup>51</sup>

Nach dem I. Weltkrieg errichteten die Länder aufgrund einer Kann-Anordnung des Amtes für Demobilmachung regionale Ämter für Arbeitsvermittlung: unter der Trägerschaft der Provinzialverbände in Preußen und nun gegründete *Landesämter für Arbeitsvermittlung* als obere Landesbehörden in den anderen Ländern - Vorläufer der Landesarbeitsämter, um die überlokale Arbeitsvermittlung zu koordinieren. Durch Reichsgesetz wurden die Landesregierungen dazu ermächtigt, die Gemeinden zur Errichtung von Arbeitsnachweisen zu verpflichten.<sup>52</sup> 1920 wurde auf Reichsebene unter der Leitung *Friedrich Syrups* das *Reichsamt für Arbeitsvermittlung* zunächst als Abteilung des seit 21. März 1920 neu bezeichneten Reichsministeriums für Arbeit (RMA), das die Aufgaben der Arbeitsverwaltung im Mai 1919 vom aufgelösten Ministerium für Demobilmachung übernommen hatte, errichtet, um dann im Verlauf des Jahres im Zusammenschluß mit der Reichszentrale für Arbeitsnachweise zu einer höheren Reichsbehörde unter Aufsicht des RMA zu werden.<sup>53</sup> Diese Dekonzentration wurde nötig, da mit der Übernahme sämtlicher arbeitsmarktpolitischen Aufgaben, die vorher auf verschiedene Ministerien verteilt waren, ein gewaltiges Ministerium entstand, das den größten Haushalt der Reichsregierung verwaltete.<sup>54</sup>

Schon 1922 stellte sich die Arbeitsvermittlung in ihrem Aufbau ähnlich wie 1927 dar. Es gab 889 Arbeitsnachweisämter, 22 Landesämter für Arbeitsvermittlung und das Reichsamt für Arbeitsvermittlung. Jedoch existierten keine hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten des Reiches innerhalb der Arbeitsverwaltung. Aber: Die örtlichen Arbeitsnachweise wurden von den Kommunen oder Landkreisen getragen. Sie stellten Personal, Räume und Material zur Verfügung und übten die Dienstaufsicht

---

<sup>51</sup> Vgl. Hentschel, a.a.O., S. 105f.

<sup>52</sup> Vgl. Otto Uhlig 1970. Arbeit – amtlich angeboten. Der Mensch auf seinem Markt, Stuttgart: Kohlhammer, S. 241.

<sup>53</sup> Vgl. Siebert, a.a.O., S. 27.

<sup>54</sup> Vgl. Preller, a.a.O., S. 290.

aus. Die Landesämter wurden von den Ländern unter ihrer Hoheit errichtet und übten die Fachaufsicht über die örtlichen Behörden aus. Das Reichsamt für Arbeitsvermittlung stand unter Dienst- und Fachaufsicht des RMA, ohne markanten Einfluß auf die unteren Ebenen zu haben. Das Reichsamt hatte zwar die Fachaufsicht für die Landesämter inne, jedoch mußten Weisungen im Einvernehmen mit den jeweiligen obersten Landesbehörden getroffen werden.<sup>55</sup>

### 1.1.3 Von der Armenpflege zur Erwerbslosenfürsorge

Im Bereich der staatlichen sozialen Sicherung steht zu Beginn die Armenfürsorge, welche die Gemeinden zu tragen hatten. Das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794 kodifizierte erstmals die *Armenpflege*, wobei allerdings für Betroffene kein Rechtsanspruch auf Unterstützung bestand. Bis zu diesem Zeitpunkt waren Arme auf kirchliche oder private Wohltätigkeit angewiesen; die Kommunen versuchten zunächst mit Bettlerordnungen die öffentliche Ordnung und das Eigentum der Bürger zu bewahren. In Preußen waren ab 1794 die Gemeinden verpflichtet, für die Ernährung der bei ihnen aufgenommenen Armen zu sorgen.<sup>56</sup> Nach Gründung des Deutschen Reiches 1871 wurde diese Bestimmung in Reichsrecht übernommen, wobei die Länder entscheiden konnten, was den Armen an Lebensnotwendigem zuzukommen habe. Ausführende Organe blieben die Kommunen, wobei aber durch die zunehmenden Wanderungsbewegungen infolge der Industrialisierung Streitigkeiten entstanden, welche Kommune für welchen Armen aufzukommen hatte. Mit dem Bezug der Armenpflege verlor der Einzelne zudem einige bürgerliche Rechte, so auch das Wahlrecht. Durch den Ausbruch des Ersten Weltkrieges gelangten viele Familien in Not, weil die einberufenen Männer oft nicht wiederkehrten oder durch Verletzungen erwerbsunfähig wurden. Alleine durch die Masse der neuen Armen schien die Armenpflege den Bedingungen nicht mehr gerecht zu werden. Hinzu kam, daß diese Armen, die für ihr Vaterland gekämpft hatten, nun auch noch mit dem Entzug des Wahlrechts bestraft worden wären. Die kommunale Pflichtaufgabe der Armenpflege mußte rechtlich wie finanziell neu gestaltet werden, oder aber

---

<sup>55</sup> Vgl. Siebert, a.a.O., S. 27ff.

<sup>56</sup> Vgl. Friedrich Syrup, Otto Neuloh 1957. Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839-1939, Hg.: Julius Scheuble, Stuttgart: Kohlhammer, S. 205ff (im folgenden zitiert als: 100 Jahre).

eine neue Art der Unterstützung mußte eingeführt werden, um den Auswirkungen der Demobilisierung staatlicherseits entgegen zu können. Zu der Armenpflege kam mit Beginn des Krieges eine *Arbeitslosenunterstützung*, welche die Gemeinden freiwillig gewähren konnten und hierfür ab Ende 1914 mit Mitteln aus dem Reichshaushalt unterstützt wurden. Vom Bundesrat wurden die Bedingungen festgelegt, unter denen die Fürsorge ausgezahlt werden konnte: Empfänger mußten arbeitsfähige und arbeitswillige Ortsansässige sein und sich einer Bedürftigkeitsprüfung unterziehen. Geleistet werden konnte eine Unterstützung in Bargeld, als Mietzuschüsse oder als Naturalhilfe. Jedoch hatte in einer Erhebung lediglich die Hälfte der befragten Gemeinden angegeben, eine Arbeitslosenfürsorge zu vollziehen.<sup>57</sup> Aus diesem Grund sah sich die Reichsregierung – von den Gewerkschaften und der SPD unter Druck gesetzt – gezwungen, den Kommunen finanzielle Mittel für diese Hilfe bereitzustellen. Daher entstand im Dezember 1914 neben der Armenpflege (sie wurde in der WR als Wohlfahrtspflege/Wohlfahrtsfürsorge bezeichnet, der Entzug des Wahlrechts entfiel) die *Kriegswohlfahrtspflege*. Mit Ende des Krieges wäre die Kriegswohlfahrtspflege automatisch außer Kraft getreten. Sie versorgte in erster Linie die vom Kriege gezeichneten Menschen und deren Familienangehörige und trat ergänzend zu den Beihilfen aus der Militärversorgung. Die Einführung und die Höhe der zu gewährenden Leistungen wurden den Gemeinden überlassen. Getragen wurde die Kriegswohlfahrtspflege überwiegend vom Reich, das den Gemeinden Ende 1914 zunächst 200 Mio. RM, 1916 bereits 1,6 Mrd. RM für diesen Zweck zur Verfügung stellte.<sup>58</sup>

Als weitere neue Maßnahme stellte das Reich Mittel für den Ausgleich des Lohnausfalles infolge von *Kurzarbeit* zur Verfügung, die örtlich allerdings recht unterschiedlich gewährt wurden und stets nur einzelne wirtschaftliche Zweige betraf, etwa die Textilindustrie und diejenigen Industrien, welche unter der Rohstoffknappheit litten.<sup>59</sup>

Zum Ende des Krieges einigten sich die Vertreter der Regierung und des Bundesrates auf die Weiterführung der auslaufenden

---

<sup>57</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 125f.

<sup>58</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 209f.

<sup>59</sup> Vgl. ebd., S. 216f.



Kriegswohlfahrtspflege mit der auf ein Jahr begrenzten, von den Gemeinden nun verpflichtend zu vollziehenden *Erwerbslosenfürsorge*. Hierbei übernahm das Reich die Hälfte, der Bundesstaat ein Drittel und die Gemeinden ein Sechstel der Kosten. Die Bestimmungen über die Bedürftigkeit konnten weiterhin die Gemeinden frei festlegen. In Kraft trat die Verordnung über Erwerbslosenfürsorge am 13.11.1918, direkt nach der Proklamation der Republik.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 142f.

#### 1.1.4 Fazit: Krieg und Arbeit

Der Krieg forcierte die zentralstaatliche Institutionenbildung sowie die programmatische Eroberung des neuen staatlichen Aufgabenfeldes. Neben die *Armenpflege* traten unter den Bedingungen des Krieges zunächst die freiwillig von den Gemeinden zu gewährende *Arbeitslosenunterstützung* und die überwiegend vom Reich finanzierte *Kriegswohlfahrtspflege*. Nach Kriegsende wurde vom Reich eine *Erwerbslosenunterstützung* eingeführt. Das Argument, daß man selbstverschuldet in die Arbeitslosigkeit geriet, konnte unter den Umständen nicht mehr aufrechterhalten werden, und das Reich sah sich gezwungen, für die Leidtragenden des Krieges etwas zu unternehmen.

Damit wurde zum ersten Mal direkt von der Reichsebene eine Sozial-/Arbeitslosenfürsorge geregelt und bezuschußt. Gleichzeitig wurde das heute noch existente *Kurzarbeitergeld*, wenngleich unter anderen Bedingungen und für ausgewählte Industriezweige eingeführt.

Der Versuch, die *Arbeitsvermittlung* einheitlich zu gestalten, ging ebenfalls aus den Zwängen des Krieges hervor. Zunächst die 1914 im Reichsamt des Innern errichtete Reichszentrale für Arbeitsvermittlung, die 1916 gemeinsam mit den Bezirksstellen und den örtlichen Arbeitsnachweisen dem Kriegsamt unterstellt wurden. Nachdem 1918 die Arbeitsnachweise wieder unter Fach- und Dienstaufsicht der Kommunen gestellt wurden, ist ein Reichsamt für Arbeit errichtet worden, dem 1920 die Reichszentrale für Arbeitsvermittlung unterstellt wurde. Gleichzeitig wurden die Landesarbeitsämter gegründet. Auch die Anerkennung der Gewerkschaften infolge des Burgfriedens war Grundlage für die spätere Errichtung der Reichsanstalt in ihrer Form. Mit dem Stinnes-Legien-Abkommen von 1918 wurden die Gewerkschaften als Tarifpartner von den Arbeitgebern akzeptiert, die Koalitionsfreiheit anerkannt und ein gemeinsamer Vorschlag zur Schaffung paritätischer Arbeitsnachweise verabschiedet. Die Umwelt, hier der Ausbruch eines großen Krieges, der für die Gesellschaft Deutschlands ein starker Einbruch in das bisherige Leben bedeutete, war Ursache von Programmen und verstärkte die Bildung von Institutionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, welche bis heute erhalten sind.

## 1.2 Die Weimarer Republik bis 1927

Die Zeit der Weimarer Republik lässt sich wirtschaftsgeschichtlich in drei Phasen aufteilen. Zunächst die Phase bis 1923, in der Inflation und Reparationszahlungen das Geschehen bestimmten, gefolgt von einer relativen Stabilität der „Goldenen Zwanziger Jahre“, und schließlich die Zeit der großen Depression ab Oktober 1929 mit dem Niedergang der jungen Demokratie. Die Gründungsphase der RA fällt also in eine kurze Periode der Stabilität.

### 1.2.1 Die wirtschaftliche Lage nach dem Ersten Weltkrieg

Kriegsbedingt hatte Deutschland den Verlust der Kolonien und Teile des Reiches (Oberschlesien, Elsaß-Lothringen, Saar) zu verkraften, wodurch die Erzvorkommen und die Nahrungsmittelerzeugung verringert wurden und nun durch teure Importe ausgeglichen werden mußten, was wiederum die Zahlungsbilanz verschlechterte und die Gewerkschaften zu hohen Lohnforderungen brachte. Gleichzeitig mußten 6 Millionen Soldaten demobilisiert werden und die Kriegswirtschaft, innerhalb derer 3 Millionen Arbeiter in der Rüstungsindustrie beschäftigt waren, wieder auf normale Zustände ausgerichtet werden, was hohe Staatsausgaben verursachte, die aufgrund des geringen Steueraufkommen mit Schulden und vor allen Dingen mit Notendruck finanziert worden ist. Hinzu kamen die Reparationszahlungen an die Alliierten, zunächst 20 Mrd. Goldmark und die Handelsflotte. Alles zusammen sowie die Besetzung des Ruhrgebietes im Januar 1923 aufgrund eines Zahlungsrückstandes der Deutschen bedingten die außerordentliche Inflation bis zum Jahre 1923.<sup>61</sup>

Durch die Beschränkung des Gelddrucks sowie der Ausgabe der Rentenmark stabilisierte sich die Währung, und die Wirtschaft erholte sich wieder. In der Industrie setzte zu gleicher Zeit durch den vermehrten Einsatz des elektrischen Stroms, der Dieselmotoren und der Effizienzsteigerung der Arbeitskräfte durch Einführung neuer Arbeitsmethoden (Taylorismus) eine Rationalisierungswelle ein, welche eine große Zahl der nach dem Ende des Krieges aufgenommenen

---

<sup>61</sup> Vgl. Karl Hardach 1993. Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert (1914-1970), Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 3. Auflage (1976), S. 23-36.

Arbeitskräfte wieder freisetzte.<sup>62</sup> In diese Zeit fielen auch die Beratungen zur Errichtung einer Arbeitslosenversicherung auf Reichsebene. Schließlich brachte die Weltwirtschaftskrise ab Oktober 1929 Deutschland erneut in eine große Depression, bei der die Erwerbstätigkeit stark zurückging und die Arbeitslosenquote auf über 30% anstieg.

1.2.2 Die institutionelle Vereinigung von Vermittlung und Unterstützung  
Bei der Errichtung der Weimarer Republik wurde den Problemen auf dem Arbeitsmarkt von Anfang an viel Beachtung geschenkt, da der verlorene Krieg ein großes Heer von Arbeitslosen hervorbrachte. Die Weimarer Reichsverfassung verpflichtete erstmals den deutschen Staat, den Bürgern Möglichkeiten zur Arbeit zu geben und im Falle der Erwerbslosigkeit für den notwendigen Unterhalt Sorge zu leisten (Art. 163 WRV). Es dauerte allerdings bis 1923, als die Regierung Stresemann aufgrund der anhaltenden und sich durch den Ruhrkonflikt verschärfenden Massenarbeitslosigkeit die *Erwerbslosenfürsorge* aus der nun auslaufenden Demobilmachung herauslöste und sie auf neue finanzielle und organisatorische Strukturen setzte.<sup>63</sup> Die Regierung handelte nicht nur unter dem Druck des Arbeitsmarktproblems, sondern zugleich auch unter den Vorzeichen der steigenden Staatsverschuldung und der auch daraus resultierenden Inflation. Die Erwerbslosenfürsorge hatte hohe Ausgaben für das Reich zur Folge, das ohnehin schon von den Reparationszahlungen finanziell gebeutelt wurde, und so forderte Reichsfinanzminister Hilferding die Errichtung einer beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung, um den Haushalt zu entlasten. Jedoch konnte der folgende Regierungsentwurf im Reichstag aufgrund wechselnder Mehrheiten nicht mehr verabschiedet werden. Gestützt auf ein Ermächtigungsgesetz<sup>64</sup> stellte am 13.10.1923 die Zweite Regierung Stresemann die Erwerbslosenfürsorge nun ohne Hilfe einer Parlamentsmehrheit auf *andere finanzielle Beine*. Arbeitgeber und Arbeitnehmer hatten nun für 4/5 der Kosten der Erwerbslosenfürsorge in Form von Pflichtbeiträgen aufzukommen, nur den Rest hatten die Gemeinden zu tragen, um diesen einen Anreiz zur Sparsamkeit zu

---

<sup>62</sup> Vgl. Preller, a.a.O., S. 102ff.

<sup>63</sup> Vgl. Hentschel, a.a.O., S. 107f.

<sup>64</sup> Aufgrund der Unruhen in Sachsen, Thüringen und Bayern und zur Bekämpfung der Inflation mit der Einführung der Rentenmark.

schaffen.<sup>65</sup> Die weiterhin verpflichtende Bedürftigkeitsüberprüfung ging mit einem Ermessensspielraum der Vollzugsbeamten einher. Hinzu kam, daß nur derjenige berechtigt war, der die Erwerbslosigkeit als Folge des Krieges nachweisen konnte und der während der letzten 12 Monate mindestens 13 Wochen lang krankenversicherungspflichtig beschäftigt gewesen war.<sup>66</sup>

Organisatorisch wurde die veränderte Erwerbslosenfürsorge nun in die kommunalen Arbeitsnachweise eingegliedert. *Arbeitsvermittlung und finanzielle Unterstützung bei Arbeitslosigkeit waren also 1923 erstmals institutionell vereinigt*, nachdem 1922 begonnen worden war, die Arbeitsnachweise ausschließlich unter öffentliche Aufsicht zu stellen und gewerbliche Arbeitsnachweise nach einer Übergangszeit bis zum 1.1.1931 zu verbieten<sup>67</sup> (allerdings wurde die gewerbliche Arbeitsvermittlung erst 1935 endgültig verboten). Jedoch war diese Institution, die in die allgemeine innere Verwaltung eingegliedert wurde, nur auf kommunaler Ebene angesiedelt. Weiterhin wurden die Beitragssätze von den örtlichen Trägern festgelegt, während der RAM nur einen Höchstsatz festlegte. Die regional sehr unterschiedliche Arbeitslosigkeit erforderte es schließlich, daß die Landesämter für Arbeitsvermittlung von den Ländern autorisiert wurden, die Beitragssätze innerhalb ihrer Region zu vereinheitlichen und einen finanziellen Ausgleich zwischen den Kommunen herbeizuführen.<sup>68</sup> Das 1920 errichtete Reichsamt für Arbeitsvermittlung unter der Leitung *Syrups*, sowie die Provinzial- und Landesämter besaßen keine koordinierende Weisungs- und Vollzugsbefugnis. Erst 1927 gelang es der Republik, den Kommunen, die sich auf die Unterstützung der Länder berufen konnten, die Aufgabe der Erwerbslosenfürsorge zu nehmen und in eine dauerhafte und reichseinheitliche Arbeitslosenversicherung zu überführen.<sup>69</sup>

Bereits 1922 wurde bei den Beratungen zum Arbeitsnachweisgesetz im Parlament der Antrag der kleinen liberalen DDP-Fraktion gestellt, „den öffentlichen Arbeitsnachweis ausschließlich der Selbstverwaltung der Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu übertragen und auf

---

<sup>65</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 181f, 289f.

<sup>66</sup> Vgl. Hentschel, a.a.O., S. 107.

<sup>67</sup> Vgl. Hans-Walter Schmuhl 2003. Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002. IAB: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 270, S. 117.

<sup>68</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 261f.

<sup>69</sup> Vgl. Hentschel, a.a.O., S. 108.

eine staatliche Mitwirkung zu verzichten“<sup>70</sup>, alle anderen Parteien wollten die Arbeitsnachweise unter der Regie der Kommunen belassen. Dieser Forderung wurde insoweit Rechnung getragen, als bei den Behörden ein Verwaltungsrat auf Reichsebene und Verwaltungsausschüsse auf den unteren Ebenen gebildet wurden, in denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch vertreten waren. Hinzugezogen wurden staatliche Vertreter aus den jeweiligen Ebenen, die entweder mit beschließender Stimme oder lediglich mit beratender Stimme (örtliche Ebene) teilnahmen. Diese Organe der Selbstverwaltung waren zuständig für die Geschäftsführung und den Aufgabenvollzug, während die Verwaltungsaufgaben (Personalangelegenheiten, Unterhaltung der Büroräume und des Büromaterials) von den Errichtungskörperschaften (Reich, Länder, Provinzen, Gemeindeverbände und Gemeinden) übernommen wurden. Dies führte auch zu einer Doppelstellung der jeweiligen Vorsitzenden der örtlichen Arbeitsnachweise, die zum einen als Kommunalbeamte die Verwaltungsangelegenheiten, zum anderen als Vorsitzende der Verwaltungsausschüsse auch den Aufgabenvollzug steuerten. In der Praxis führte dies zu einer dominanten Rolle der Gemeinden, zu Lasten der Selbstverwaltungsorgane: Personal wurde häufig unter politischen statt fachlichen Gesichtspunkten eingestellt, die räumliche Unterbringung war im Hinblick auf die zu vollziehenden Aufgaben oft unzureichend. Die Verwaltungsausschüsse konnten beim Versuch der Abhilfe lediglich den langwierigen Beschwerdezug über die Gemeinden und deren Aufsichtsbehörden gehen, da sie selbst nicht über eigene Eingriffsmöglichkeiten verfügten, um damit die Vorsitzenden zu steuern.<sup>71</sup> Schließlich lag es aber auch an den Vertretern der Tarifparteien, welche wegen mangelnden Engagements ihre Kompetenzen, z.B. die Ausgestaltung der Richtlinien für die Geschäftsführung, nicht ausnutzten.<sup>72</sup> Nach der institutionellen Vereinigung der Arbeitsvermittlung und der Erwerbslosenfürsorge verschärften sich diese organisatorischen Dysfunktionen noch.<sup>73</sup> Vermehrt wurde nun Personal eingestellt, das vor allem in der Erwerbslosenfürsorge geschult war, weniger jedoch im

---

<sup>70</sup> Siehe Syrup, 100 Jahre, S. 305., Vgl. Führer, a.a.O., S. 246.

<sup>71</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 305f.

<sup>72</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 249f.

<sup>73</sup> Diese Art der Mischverwaltung erinnert sehr an die der Arbeitsgemeinschaften, die 2005 gegründet wurden. (s. Kapitel C 1.5)

Vermittlungswesen. Grund dafür waren die höheren Kosten, welche die Erwerbslosenfürsorge im Gegensatz zur Arbeitsvermittlung verursachte. Ob es nicht auch Kommunen gab, die erkannten, daß eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung weniger Ausgaben für die Erwerbslosenfürsorge bedeutete, ist in der Literatur nicht belegt. Jedoch hatten die Gemeinden die Kosten für die Arbeitsvermittlung weiterhin selbst zu tragen und wurden lediglich vom Reich bezuschußt, während die Kosten der Erwerbslosenfürsorge zunächst zwischen den Ebenen verteilt lagen und später auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber übergingen.

Für die Finanzierung der Erwerbslosenfürsorge kamen zu 6/12 das Reich, zu 4/12 das Land und zu 2/12 die Gemeinde auf (s.o.). Art und Höhe der Fürsorge wurde im Rahmen von Richtlinien des Reiches von den Kommunen festgesetzt. Die Krankenkassenbeiträge für den Fürsorgeempfänger wurden von der Fürsorge übernommen, später (1926) auch die Mindestbeiträge für die Rentenversicherung. Jedoch waren manche Gemeinden aufgrund der dort herrschenden schlechten wirtschaftlichen Lage bereits von vornherein finanzschwach, so daß der dort sehr hoch ausfallende Erwerbslosenanteil zusätzlich noch die Kämmerei belastete. Für diese Gemeinden wurde der Reichssatz erhöht, ebenso übernahm das Reich in manchen Fällen den Landesanteil bei finanziell schlecht gestellten Ländern, so daß der Reichsanteil an der Erwerbslosenfürsorge bald nach Inkrafttreten des Programms weit über den gesetzlich vorgesehenen 50% lag. Deshalb wurde durch Verordnung vom 15.10.1923 der Pfad der öffentlichen Fürsorge bei Arbeitslosigkeit zum ersten Mal verlassen und der Weg des Versicherungsprinzips eingeschlagen.

Für den Beitragssatz in maximaler Höhe von zunächst 20% des zu entrichtenden Krankenkassenbeitrages, ab 1924 dann von höchstens 3% des Bruttolohnes, hatten Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu gleichen Teilen aufzukommen. Die Gemeinden wurden aber weiterhin an der Aufbringung der Mittel beteiligt, indem sie die Beiträge mit höchstens 25% der Einnahmen zu bezuschussen hatten. Dadurch wurde der Großteil der Gemeinden insgesamt derart entlastet, daß die Gewährung der Fürsorge oftmals nicht mehr dem Grundsatz der Sparsam- und Wirtschaftlichkeit genügte.<sup>74</sup> Da im gleichen Zeitraum vom Reichsarbeitsministerium die Entscheidungskompetenz über die Erwerbslosenfürsorge an den Vorsitzenden der Arbeitsnachweise übertragen wurde, hatten die Ausschüsse keinen Einfluß mehr auf die Verwendung ihrer

---

<sup>74</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 330f.

Gelder. Die „Arbeitsmarktpolitik war eine Domäne der Gemeindepolitik geworden“<sup>75</sup>. In anderen Gemeinden wurde der Haushalt durch diese Regelung dennoch weiter stark belastet, so daß 1926 schließlich eine Reichsausgleichskasse gegründet wurde, die zur Risikovorsorge diente und aus Beitragsmitteln und Reichszuschüssen finanziert wurde. Im gleichen Jahr mußte aufgrund der einsetzenden Wirtschaftskrise die Beitragskasse mit 700 Mio. RM vom Reich unterstützt werden.<sup>76</sup>

Der Bezug der Erwerbslosenfürsorge war auf 26 Wochen beschränkt und konnte von den Gemeinden auf bis zu 13 Wochen verkürzt werden. Anspruch hatten alle arbeitsfähigen und arbeitswilligen Personen, die kriegsbedingt durch die Erwerbslosigkeit in eine bedürftige Lage versetzt wurden. 1924 wurde der Anspruch dann an eine dreimonatige krankenversicherungspflichtige Beschäftigung während der letzten 12 Monate geknüpft. Der Bezieher dieser Unterstützung war verpflichtet, sich bei Bedarf einer *Fortbildung und Umschulung* zu unterziehen, zudem hatte er für seine Unterstützung gemeinnützige Arbeit zu leisten, die sogenannte „Pflichtarbeit“ (seit 1919), die spätere Notstandsarbeit oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Die Erwerbslosenfürsorge gewährte auch seit 1919 eine Kurzarbeiterunterstützung, die mit Ausnahme der Jahre 1924/25 bis 1927 gewährt wurde.<sup>77</sup>

Mit der Dominanz der Gemeinden traten nun neue Implementationsprobleme auf. Normale Bauvorhaben der Kommunen wurden als zusätzliche Pflichtarbeit aus den Mitteln der Erwerbslosenfürsorge finanziert, und Empfänger der von den Gemeinden zu tragenden Wohlfahrtspflege wurden in die Erwerbslosenfürsorge abgeschoben.<sup>78</sup> Dieser finanzielle Verschiebepfahnhof ist seither bekannt und wird durch die unterschiedliche Trägerschaft bis 2005 aufrechterhalten.<sup>79</sup>

Mit der geplanten Errichtung einer Arbeitslosenversicherung, die für 26 Wochen Unterstützung gewähren sollte, wollte man den Langzeitarbeitslosen eine Folgeunterstützung gewähren, um diese nicht in

---

<sup>75</sup> Siehe Führer, a.a.O., S. 251.

<sup>76</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 331.

<sup>77</sup> Vgl. ebd. S. 326ff.

<sup>78</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S.251.

<sup>79</sup> Vgl. hierzu Werner Tegtmeier 2003. Erfolg und Mißerfolg von Arbeitsmarktreformen im Rückblick: Was ist daraus zu lernen?, in: Stefan Ramge/Günther Schmid (Hg.) 2003. Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ein Werkstattbericht, Münster: Waxmann, S. 100ff.



die kommunale Wohlfahrtspflege zu lenken, die in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit damit überlastet gewesen wäre. Im November 1926 wurde die sogenannte „Krisenfürsorge“ eingerichtet, die im Anschluß an die Erwerbslosenfürsorge von den Gemeinden in Auftragsverwaltung gewährt und zu  $\frac{3}{4}$  vom Reich finanziert wurde, um dem Langzeitarbeitslosen eine bessere Unterstützung zu gewähren, als dieser sie in der Wohlfahrtspflege erhalten hätte.<sup>80</sup> Dadurch wurde die Unterstützungsdauer Arbeitsloser auf höchstens ein Jahr verlängert (26 Wochen Erwerbslosenfürsorge/Arbeitslosengeld und 26 Wochen Krisenfürsorge). Zunächst sollte die Krisenfürsorge auf ein Jahr befristet werden, jedoch mußte sich der Gesetzgeber dazu entschließen sie weiter fortlaufen zu lassen, um der Lage auf dem Arbeitsmarkt gerecht zu werden.<sup>81</sup>

### 1.2.3 Fazit: Die Verstetigung des Provisorischen

Die zahlreichen Änderungen der Kriegswohlfahrtspflege, aus der sich die Erwerbslosenfürsorge herausbildete, und die später im Anschluß zu gewährende Krisenfürsorge sind Merkmale für den provisorischen Charakter der staatlichen Fürsorge bei Arbeitslosigkeit während und nach dem Kriege. Auch daß damals das Reichsamt für Demobilmachung die Gemeinden für diese Fürsorge verpflichtete und nicht selbst nachgeordnete Behörden für jene Aufgabe errichtete, war Ausdruck davon, daß es dieser öffentlichen Hilfe anscheinend nur vorübergehend bedurfte. Aufgrund der geringen Arbeitslosigkeit vor 1914 erwartete man, daß lediglich während der Restrukturierung der Kriegswirtschaft und der Demobilisierung eine erhöhte Arbeitslosigkeit entstehen würde, so daß zunächst geplant war, die Erwerbslosenfürsorge nach einem Jahr wieder abzuschaffen.<sup>82</sup> Angesichts der nicht vorherzusehenden Folgen des Krieges, insbesondere der Ruhrkrise, der ausufernden Inflation mit ihrer Spitze im Jahr 1923 und deren Nachwirkungen mit der ansteigenden Arbeitslosigkeit blieb die provisorische Erwerbslosenfürsorge bis zur Errichtung der Arbeitslosenversicherung neun Jahre lang bestehen. Dennoch sollten die Erfahrungen mit den neuen Programmen aus dieser Zeit die Arbeitsmarktpolitik im weiteren Verlauf des Jahrhunderts prägen. Zudem

---

<sup>80</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 328.

<sup>81</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 430.

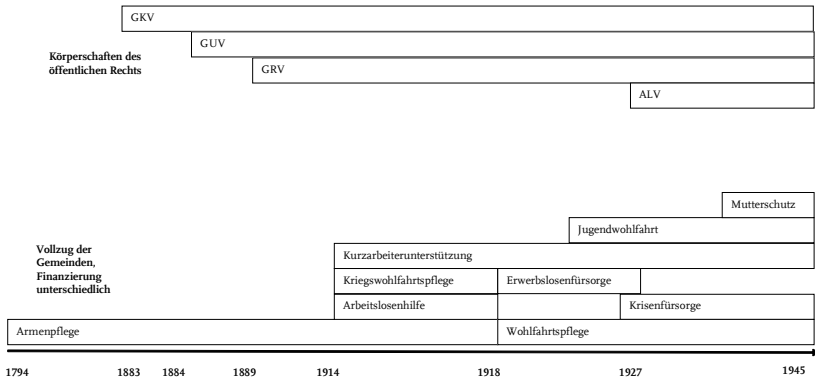
<sup>82</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre., S. 326.

wurde mit der von der Renten-, Kranken- und Unfallversicherung übernommenen Beitragsfinanzierung der Pfad der bisherigen - aus Steuermitteln finanzierten - Fürsorgeleistungen verlassen. Die Erwerbslosenfürsorge blieb aber weiter in unmittelbarer staatlicher Hand; die Beitragszahler hatten kaum Mitwirkungsrechte. Da mit der Verlagerung der Finanzierung von Steuer- auf Beitragsmittel keine Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse von den Gebietskörperschaften auf die Beitragszahler stattfand, verlor diese Institution an Legitimität, was sich an den Forderungen der Tarifparteien über die Selbstverwaltung ihrer Beiträge erkennen läßt. Dies bereitete schließlich der Arbeitslosenversicherung in ihrer heutigen Form den Weg.

Auf Seiten der Programme in der Arbeitsmarktpolitik gab es lediglich vor Ausbruch des Großen Krieges die Armenfürsorge der Gemeinden. Arbeitsvermittlung wurde bis zur Jahrhundertwende nur von Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer getätigt. Mit dem Ausbruch und den Folgen des Krieges änderte sich dies. Eine staatliche Arbeitsmarktpolitik wurde als nötig erachtet, um alle Mittel zu mobilisieren. Arbeitslosenfürsorge und Kurzarbeitergeld entsprangen dieser Zeit; auch die Notwendigkeit zu sehen, einen überregionalen Ausgleich an Arbeitskräften zu schaffen, wurde eingestanden. Nach der Demobilmachung ist die Arbeitsvermittlung und Erwerbslosenfürsorge erstmals organisatorisch vereinigt worden, finanziell und hierarchisch allerdings ist die Arbeitsverwaltung weiterhin getrennt gewesen. Die Selbstverwaltungsausschüsse wurden im Bereich der Arbeitsverwaltung errichtet. Schließlich fanden neue Programme ihren Eingang in den Arbeitsmarkt: Fortbildung und Umschulung als Kann-Leistung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Krisenfürsorge (spätere Arbeitslosenhilfe) wurden eingeführt.

Das Hauptproblem war nun die organisatorische und finanzielle Fragmentierung der langsam nebeneinander gewachsenen Strukturen. Erst 1927 wurde die Zusammenführung der einzelnen Organisationen erreicht, nachdem 40 Jahre zuvor die selbstverwaltenden Sozialversicherungen von oben herab errichtet worden waren (siehe Übersicht 4).

## Übersicht 4: Soziale Sicherung in Deutschland bis 1945



Eigene Darstellung

### 1.3 Vom Inkrafttreten des AVAVG 1927 bis zur „Machtergreifung“ 1933

Die während und nach dem Ersten Weltkrieg errichteten Institutionen der Arbeitsverwaltung waren zunächst ein Provisorium, welches aber infolge der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Weimarer Republik überdauerten. In der Politik, aber auch bei Gewerkschaften und Arbeitgebern setzte sich zunehmend der Gedanke durch, die finanziellen Ausgleichs-, die arbeitsmarktpolitischen Programme und die Arbeitsvermittlung in einer Organisation zu vereinen.

#### 1.3.1 Organisation: Der Konflikt um das Design

Erste Entwürfe für eine Arbeitslosenversicherung wurden bereits 1919 im Reichsamt für Arbeit entwickelt. Schließlich sollte die soeben verabschiedete Erwerbslosenfürsorge nach einem Jahr auslaufen und durch

eine bis dahin zu entwerfende Arbeitslosenversicherung ersetzt werden.<sup>83</sup> Der erste Gesetzesentwurf wurde 1920 im Reichsrat zurückgezogen, nachdem von allen Seiten die Absicht kritisiert worden war, die Versicherung in die Krankenkassen einzugliedern um Verwaltungskosten einzusparen.<sup>84</sup> Ein zweiter Entwurf, der den Reichsrat und den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat überwunden hatte, kam 1923 im Reichstag nicht zur Beratung.<sup>85</sup> Er beinhaltete die organisatorische Aufteilung der Versicherung: die Unterstützungsprüfung und die Auszahlung sollten die Arbeitsnachweise übernehmen, für den Einzug der Beiträge wären die Krankenkassen verantwortlich gewesen.<sup>86</sup> Die Zeit war anscheinend noch nicht reif für die grundsätzliche Neuordnung der Arbeitslosenvorsorge und der Arbeitsverwaltung. Die hohe Zahl der Regierungen mit ihren wechselnden oder in den meisten Fällen gar nicht vorhandenen Mehrheiten im Reichstag verhinderten eine Lösung, obwohl der Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns von Juni 1920 bis Juni 1928 ununterbrochen dem Kabinett angehörte.<sup>87</sup> Die bereits oben beschriebene turbulente Umwelt hatte nicht nur Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, sondern vor allem auch auf die Regierungsbildung. Dennoch war der vor Kriegsbeginn noch erwünschte Plan, eine Versicherung nach dem Genter System zu errichten, getragen von den Gewerkschaften und unterstützt von den Kommunen, durch die gesellschaftlichen Umwälzungen und die jüngsten Beispielen einer Arbeitslosenversicherung in Großbritannien und Österreich, von allen Seiten verworfen worden.<sup>88</sup>

Zunehmend sind auch die überwiegend organisatorischen Unzulänglichkeiten des Arbeitsnachweiswesens seit dessen Neuorganisation 1922 durch die Krisen bedingt deutlich hervorgetreten. Es stand unter Fachaufsicht der verschiedenen Gebietskörperschaften und zugleich unter der Mitarbeit der Interessengruppen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Ein Instanzenzug mit Weisungsrechten des Reichsamts für Arbeitsvermittlung über die Provinzial- und Landesämter hin zu den

---

<sup>83</sup> Vgl. Schmuhl, a.a.O., S. 135.

<sup>84</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 252ff.

<sup>85</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 331f.

<sup>86</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 259ff.

<sup>87</sup> Vgl. Schmuhl, a.a.O., S. 136.

<sup>88</sup> Vgl. Preller, a.a.O., S. 279.

örtlichen Arbeitsnachweisen bestand nicht. Auch budgetär hatte die Arbeitsverwaltung eine Zwitterstellung zwischen Sozialversicherung und staatlicher Verwaltung inne. Einerseits finanziert durch Beiträge, andererseits steuerfinanziert durch die Gemeinden und unter nicht klar geregelten Beihilfen der Länder und des Reiches. Doch waren dies auch die Anfänge der allgemeinen deutschen Arbeitsverwaltung, in deren Verlauf erst deutlich wurde, daß die Fürsorge bei Arbeitslosigkeit keine provisorische Aufgabe des Staates sein würde. Dies schlug sich auch in der Unterzeichnung des zweiten Übereinkommens der *Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)* über die Arbeitslosigkeit von 1919 am 06. Juni 1925 nieder, womit sich Deutschland verpflichtete, ein System öffentlicher Arbeitsvermittlungstellen einzurichten, das unter der Aufsicht einer Zentralbehörde stand und unentgeltlich arbeitete.<sup>89</sup> Weiterhin wurde bestimmt, daß in der Arbeitsverwaltung zumindest beratende Ausschüsse gebildet würden, die sich gleichermaßen aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammensetzten.

Die Diskussionen über die zukünftige Gestaltung dieser öffentlichen Aufgabe gingen also beständig weiter und erreichten schließlich nach Vorlegen eines dritten Entwurfs im Jahre 1925 ihren Höhepunkt. Hauptpunkt der Auseinandersetzungen war die Organisation der Versicherung. Der Referentenentwurf beließ die bestehende Organisation. Es sollten nur zusätzlich Landesarbeitslosenkassen und eine Reichsausgleichskasse gebildet werden, welche den Risikoausgleich zu vollziehen hätten. Die Prüfung der Unterstützungsvoraussetzungen und die Auszahlung der Leistungen sollten weiterhin von den kommunalen Arbeitsnachweisen übernommen werden. Dieser Vorschlag wollte die Versicherung einführen, aber die Organisation mit all ihren Störungen beibehalten. Dagegen sprachen sich insbesondere die Tarifparteien aus. Arbeitgeber wollten die oft von der SPD regierten Kommunen aus der Versicherung heraushalten und sprachen sich für eine Selbstverwaltung unter Einbeziehung der Länder als Aufsichtsinstanz aus.<sup>90</sup> Die Gewerkschaften sprachen sich ebenfalls für eine reine Selbstverwaltung aus und verlangten, daß die Kommunen gänzlich aus der Arbeitsverwaltung entfernt werden müßten, um die unterschiedlichen Aufsichts- und

---

<sup>89</sup> Vgl. ILO 1919. Übereinkommen 2 über Arbeitslosigkeit, Artikel 2 I.

<sup>90</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 271ff.

Weisungsbefugnisse zu entflechten und somit eine "straff durchorganisierte, konsequent selbstverwaltete Arbeitsverwaltung"<sup>91</sup> zu errichten. Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sollte zu einer einheitlichen hierarchischen Organisation zusammengefaßt werden.<sup>92</sup> Die Kommunen fürchteten um ihren Einfluß auf die Arbeitsnachweise und wandten sich dementsprechend gegen die Vorschläge der Tarifparteien. Sowohl die Regierungsparteien als auch die SPD schlossen sich im sozialpolitischen Ausschuß des Reichstags mehrheitlich den Forderungen der Interessengruppen an, so daß der Entwurf noch einmal vom RMA dahingehend überarbeitet werden mußte, daß Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung organisatorisch zusammenzuführen waren. Nach weiteren kleinen Änderungen in den Beratungen des Parlaments gelangte der Entwurf schließlich zur Abstimmung.<sup>93</sup>

Darauf trat nach zweijährigen Beratungen in den parlamentarischen Ausschüssen das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) am 1. Oktober 1927 in Kraft, das vom Reichstag am 16. Juli 1927 mit 355 von 417 Stimmen angenommen worden war. Nur KPD, Völkischer Block und NSDAP stimmten gegen die Gesetzesvorlage. Es wurde dadurch die *Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (RA)* als selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit von Landes- und Gemeindebehörden unabhängigen Landes- und Ortsstellen errichtet. Alle Instanzen wurden von drittelparitätisch besetzten Selbstverwaltungsausschüssen gesteuert, die Rechtsaufsicht (§47 AVAVG) wurde dem RMA übertragen, die Finanzierung einheitlich durch Beitragseinnahmen geregelt. Die Einflußnahme der Provinzen, Länder und vor allem der Gemeinden wurde bis auf die Mitwirkung in den Selbstverwaltungsorganen zurückgedrängt, so daß auch die umfangreiche geographische Neuabgrenzung der mittleren und unteren Ebenen der Arbeitsverwaltung zwar unter Protest der Kommunen, jedoch ohne Rücksichtnahme auf den politischen Konsens von der Körperschaft durchgeführt werden konnte:<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Siehe Schmuhl, a.a.O., S. 140.

<sup>92</sup> Vgl. Führer, a.a.O., S. 274ff.

<sup>93</sup> Vgl. ebd., S. 279ff.

<sup>94</sup> Bei den LAÄ wurde darauf geachtet, möglichst heterogene Bezirke zu bilden. Es gab aber auch Vorschläge, z.B. für das Ruhrgebiet ein eigenes LAA zu bilden, das von den Branchen Kohle und Eisen dominiert gewesen wäre. Daneben spielten auch Machtinteressen der Landesregierungen eine gewichtige Rolle, insbesondere in Süddeutschland. Vgl. Landesarbeitsamt Hessen 1945.

- Landesarbeitsämter (LAÄ) und Arbeitsämter (AÄ) wurden aus der Landes- und Gemeindeaufsicht herausgelöst und der aus dem Reichsamt für Arbeitsvermittlung hervorgegangenen RA nachgeordnet.
- 22 Provinz- und Landesämter für Arbeitsvermittlung wurden „nach Maßgabe der wirtschaftlichen Vernunft“<sup>95</sup> über Provinz- und Landesgrenzen hinweg zu 13 Landesarbeitsämtern gebündelt.
- 887 kommunale Arbeitsnachweise wurden unabhängig von Kreis- und Gemeindegrenzen zu 361 Arbeitsämtern zusammengefaßt.

Die Hauptstelle und die LAÄ hatten nun auch die *alleinige Rechts- und Fachaufsicht* über ihre nachgeordneten Dienststellen. Die doppelte Hierarchie von kommunalen Verwaltungsleitern und Verwaltungsausschüssen war damit beendet. Die Hauptstelle in Berlin wurde von zwei Selbstverwaltungsorganen geleitet, dem Vorstand und dem Verwaltungsrat, dem unter anderem Konrad Adenauer als Präsident des Preußischen Staatsrats angehörte<sup>96</sup>. Der Präsident der RA als Spitze der Verwaltung leitete diese Gremien. Bei den LAÄ und AÄ wurden Verwaltungsausschüsse als Selbstverwaltungsorgane gebildet, denen die Vorsitzenden der AÄ, bzw. die Präsidenten der LAÄ vorstanden. Die Selbstverwaltungsorgane wurden drittelparitätisch mit Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der öffentlichen Körperschaften besetzt. Allerdings wurde im AVAVG die Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane nach den Aufgaben der Körperschaft bestimmt. In Fragen der Arbeitsvermittlung setzten sich die Organe drittelparitätisch zusammen. Bei Angelegenheiten der Arbeitslosenversicherung hingegen tagte und entschied die Selbstverwaltung gemäß §200 AVAVG lediglich mit den Stimmen der Sozialpartner. Diese unreine Form der Selbstverwaltung ist das Produkt der politischen Willensbildung. Während Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Arbeitsverwaltung alleine gestalten wollten, gleich dem Vorbild der schon bestehenden Sozialversicherungen, drängten die Gebietskörperschaften darauf, ihren bisherigen Einfluß auf die bisher aufgebaute Arbeitsverwaltung beizubehalten. Schließlich wurde die Arbeitsvermittlung/Arbeitsmarktpolitik als neues Aufgabenfeld des Staates

---

Zur Organisation der Arbeitsverwaltung im Reich und im Landesarbeitsamtsbezirk Hessen. Geschichtliche Entwicklung und Neuaufbau, in: SEAD-BA, S. 6ff.

<sup>95</sup> Siehe Hentschel, a.a.O., S. 111.

<sup>96</sup> Vgl. Karl Heinz Kuck a.a.O., S. 296.

angesehen, so daß bei diesen Fragen die Gebietskörperschaften mitbestimmten, hingegen bei den Fragen der Arbeitslosenversicherung aufgrund der Finanzierung das reine Prinzip der Selbstverwaltung eingehalten wurde.

Die Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane:

Zu den Aufgaben der Selbstverwaltung gehörte es, über Personalangelegenheiten (§36 AVAVG) zu entscheiden, eine Geschäftsordnung zu verabschieden und den Vollzug der Aufgaben mit Richtlinien zu konkretisieren und zu vereinheitlichen (§41 AVAVG), den Haushalt (§43 AVAVG) für die jeweilige Behörde zu bestimmen, nachdem als allererste Aufgabe die räumliche Zuständigkeit der LAÄ und AÄ bestimmt war (§2 AVAVG).

Der Präsident der RA wurde nach Anhörung des Verwaltungsrats und des Reichsrats vom Reichspräsidenten ernannt; die Präsidenten der LAÄ wurden im Benehmen mit dem Vorstand der RA und den jeweiligen für die Arbeitsmarktpolitik zuständigen obersten Landesbehörden ebenfalls vom Reichspräsidenten ernannt und waren somit dienstrechtlich den Reichsbeamtenengesetzen unterworfen. Die Vorsitzenden der AÄ wurden nach Anhörung der örtlichen Verwaltungsausschüsse vom Vorstand der RA ernannt, wurden aber nicht zwangsläufig in die Beamtenlaufbahn erhoben (§34 AVAVG). Für das weitere Personal waren ausschließlich Arbeitskräfte mit privatrechtlichem Dienstvertrag vorgesehen (§35 III AVAVG). Die Dienstbezüge setzte der Verwaltungsrat fest (§39 AVAVG). Die Körperschaft besaß damit die Tariffähigkeit.

Die Reichsanstalt wurde nach den bisherigen Grundsätzen der Sozialversicherung ausgestaltet, was unter anderem daran zu erkennen ist, daß für Rechtsstreitigkeiten als letzte Instanz nicht das Reichsarbeitsgericht, sondern das Reichsversicherungsamt für zuständig erklärt wurde. Dies erklärt sich aus der Tatsache, daß das Reichsversicherungsamt seit seinem Bestehen für nahezu alle Sozialversicherungen diese Funktion innehatte.<sup>97</sup> Gegen Bescheide des Arbeitsamtes konnte bei dem örtlichen Spruchausschuß Einspruch eingelegt werden. Als weitere Instanz konnte der Spruchausschuß des jeweiligen Landesarbeitsamtes angerufen werden.

---

<sup>97</sup> Siehe hierzu auch: Horst Peters 1978. Die Geschichte der sozialen Versicherung, Sankt Augustin: Asgard-Verlag 3. Aufl, S. 71ff.



Schließlich ist auf Ebene der Hauptstelle ein Spruchsenat gebildet worden. Zusammengesetzt wurde dieser aus jeweils einem Leiter der Verwaltung und Vertretern der Sozialpartner. Hinzu kam ein Vertreter des Reichsversicherungsamts oder der Oberversicherungsämter auf der mittleren Ebene (§29ff AVAVG).

Im Gegensatz aber zu den anderen Sozialversicherungsträgern wurden die Mitglieder der Leitungsgremien nicht per Sozialversicherungswahl bestimmt, sondern von den Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und Gebietskörperschaften bestellt.

Dagegen hatten sich die Selbstverwaltungsbefugnisse im Vergleich zu den Arbeitsnachweisen vor 1927 zunächst erweitert.<sup>98</sup>

Infolge der Finanzierungskrise der öffentlichen Haushalte, insbesondere bei der RA nach 1929 wurden durch die Notverordnungen der Regierungen Brüning und Papen auch die Selbstverwaltungsrechte eingeschränkt. Mit der Verordnung zur Vereinfachung und Verbilligung der Arbeitslosenversicherung vom 21. März 1932 (RGBl. I S. 45) wurde der Verwaltungsrat verkleinert und seltener zu Sitzungen einberufen und Aufgaben des Verwaltungsrates auf den Vorstand übertragen. Die Personalhoheit der Verwaltungsausschüsse der mittleren und unteren Instanzen ging auf die Präsidenten der LAÄ über und die Haushalte der Arbeitsämter wurden nun vom Verwaltungsrat festgesetzt.<sup>99</sup> Dem RMA wurden weiterhin die Aufsichtsrechte über sämtliche Sozialversicherungen in fachlicher Hinsicht übertragen, soweit es sich um das Finanzgebaren der Sozialversicherungen handelte, also Einnahmen und Ausgaben betroffen waren.<sup>100</sup>

### 1.3.2 Finanzen: Die Arbeitsverwaltung auf dünnen Beinen

Die errichtete RA mußte zunächst mit einem Grundkapital ausgestattet werden. Dafür bekam die Körperschaft aus Reichsmitteln eine sog. „Morgengabe“ in Höhe von 50 Mio. RM für die Bildung eines Vermögensgrundstockes und weitere 109 Mio. RM aus

---

<sup>98</sup> Vgl. Schmuhl, a.a.O., S. 150f.

<sup>99</sup> Vgl. Wolfgang Scheur 1967. Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, Dissertation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln, S. 36.

<sup>100</sup> Vgl. ebd., S. 35.

Beitragsüberschüssen der bisherigen Erwerbslosenfürsorge übertragen.<sup>101</sup> Beitragszahler wurden all diejenigen Arbeitnehmer, welche auch Mitglieder in der gesetzlichen Krankenversicherung und der Angestelltenversicherung waren. Von der Beitragspflicht ausgenommen wurden lediglich die Landarbeiter, die aufgrund ihrer relativ geringen Löhne und einer hohen Arbeitsplatzsicherheit in der Regel keine Beiträge abzuführen hatten. So waren nach der Einführung der Versicherung etwa 17,25 Mio. Arbeiter und Angestellte, ebenso wie deren Arbeitgeber Mitglieder der Körperschaft, welche jeweils zur Hälfte die Beiträge zu erbringen hatten<sup>102</sup>. Der Beitragsatz wurde zunächst auf 3 v.H. des Bruttolohnes festgesetzt (§245 AVAVG). Eingezogen wurden die Beiträge von der jeweiligen Krankenkasse und sind von dort an die LAÄ weitergeleitet worden (§§145, 146 AVAVG). Der Vorsitzende des Arbeitsamtes hatte dann die für seinen Bezirk notwendigen Mittel vom zuständigen LAA anzufordern (§151 AVAVG). Sollten die Beiträge für die Leistungen nicht ausreichen, traten daneben weitere Einnahmen von Seiten der öffentlichen Hand. Das Reich bildete einen Notstock für die RA von mindestens 150 Mio. RM, der gemäß §159 II AVAVG Arbeitslosengeld für 600.000 Arbeitslose über 3 Monate zu gewähren hatte<sup>103</sup>. Wenn auch dieser Betrag ausgeschöpft werden sollte, mußte das Reich mit Darlehen aushelfen (§163 AVAVG).

Das neue Versicherungsprinzip veränderte besonders die *Auszahlungsbedingungen*. Während die Erwerbslosenfürsorge eine bedürftigkeitsabhängige, einheitliche Unterstützung gewährte, gleich wie hoch der Beitrag des Einzelnen hierfür gewesen war, unterschied die Arbeitslosenversicherung nach der Höhe der eingezahlten Beträge (Äquivalenzprinzip). Das Arbeitslosengeld orientierte sich an 11 Lohnklassen und inklusive etwaiger Familienzuschlägen durften die Leistungen je nach Höhe des Lohnes zwischen 60% und 80% der gebildeten Einheitslöhne nicht übersteigen (§107 II AVAVG). Anfänglich betrug die wöchentliche Höchstunterstützung somit in der Lohnklasse I 6,40RM (80%), in der Lohnklasse XI 37,80RM (60%).<sup>104</sup> Während des Bezugs von Arbeitslosengeld war der Arbeitslose weiterhin durch die RA

---

<sup>101</sup> Vgl. RA 1938. Zehn Jahre Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1927-1937, S. 72f.

<sup>102</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 335f.

<sup>103</sup> Vgl. ebd., S. 340.

<sup>104</sup> Vgl. ebd., S. 338f.

krankenversichert (§117 AVAVG). Gezahlt wurden überdies auch die Anwartschaftssätze der weiteren Sozialversicherungen (§129 AVAVG). Neben dem Arbeitslosengeld wurde auch das *Kurzarbeitergeld* für noch nicht Arbeitslose gewährt, das zusammen mit dem Lohn nicht höher als 5/6 des vollen Lohnes betragen durfte (§130 AVAVG). Ausgezahlt wurden die Geldleistungen im voraus, jeweils für eine Woche – sechs Arbeitstage – in bar (§109 AVAVG).

Im Einvernehmen mit dem RMA konnte der Verwaltungsrat die Höchstdauer der Arbeitslosenunterstützung bis auf 39 Wochen ausdehnen (§99 AVAVG).

Probleme bereitete von Anfang an der von der Erwerbslosenfürsorge übernommene Beitragssatz von 3% der Lohnsumme, für den paritätisch Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufzukommen hatten und der in etwa für 600.000 -700.000 Erwerbslose pro Jahr ausreichte. Doch bereits ab dem Winter 1927 verweilte die Arbeitslosenzahl fortwährend über der Zahl von 1 Mio., so daß das Reich im ersten Jahr mit einem Darlehen von 184 Mio. RM aushelfen mußte.<sup>105</sup>

Die Haushaltslage verschlechterte sich erneut mit der Großen Depression ab 1928. Das Defizit der RA stieg in der Folge auf bis zu 612 Mio. Reichsmark zum Haushaltsabschluß 1931, was einem Drittel der gesamten Ausgaben der RA entsprach (vgl. Übersicht 5). Anders herum kann auch gesagt werden, daß die Einnahmen die Ausgaben nur zu 2/3 deckten und die Reichsregierung sich aufgrund ihrer eigenen, immens steigenden Staatsverschuldung kaum in der Lage sah, den Saldo mit Darlehen auszugleichen, zu dem sie gemäß AVAVG verpflichtet worden war.

*Übersicht 5: Entwicklung der Finanzen der RA, 1927-1933, in Mio. RM*

Jahr	Arbeitslose in 1000	in % davon AL-Bezieher	Einnahmen	Ausgaben	Saldo	Abweichung E/A in %
1927/28	1470	61,2	396,9	493,8	-96,9	-24,4
1928/29	1658	67,5	843,1	1192,2	-349,1	-41,4
1929/30	2019	63,0	889,8	1338,2	-448,4	-50,4
1930/31	3483	52,9	1208,4	1821,1	-612,7	-50,7

<sup>105</sup> Vgl. RA 1938, a.a.O., S. 72f.

1931(31/32 Finanzjahr)	4520	37,9	1326,1	1302,0	+24,1	+1,8
1932(32/33)	5603	19,4	1034,0	661,2	+372,8	+36,1

Quelle: Wilhelm Adamy/Eckart Reidegeld 1988. 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland, Teil II: Sozialabbau in der Weimarer Republik, in: Soziale Sicherheit 1/1988, S. 23f.

In der Folge ging es darum, entweder durch Beitragserhöhungen und Ausdehnung des Versichertenkreises die Einnahmenseite zu stärken, oder durch Leistungskürzungen und erhöhte Anspruchskriterien die Ausgabenseite zu entlasten. Die Berechtigung zur Unterstützung wurde durch den Reichstag im Oktober 1929 von bisher 26 auf 52 Wochenbeiträgen erhöht, im Dezember des gleichen Jahres wurde der Beitragssatz auf 3,5% angehoben. Dieser Satz hätte dennoch ein Defizit am Ende des Haushaltsjahres für die RA bedeutet. Um dies finanziell aufzufangen, war von der Reichsregierung geplant worden, die Massensteuern zu erhöhen, die Steuern für die Wirtschaft zu senken, die Darlehenspflicht des Reiches für die Reichsanstalt aufzuheben und den Beitrag zur RA auf 4,0% anzuheben. Das lehnte die mitregierende SPD-Fraktion allerdings ab und führte am 27. März 1930 zum Bruch der letzten parlamentarisch legitimierten Regierung unter dem sozialdemokratischen Reichskanzler Hermann Müller.<sup>106</sup> Im April 1930 führte der Reichstag unter dem ersten Kabinett Brüning's Reichszuschüsse für die RA ein.<sup>107</sup>

In der zweiten Amtsperiode Brüning's kam dessen Deflationspolitik zum Tragen. Mit einer radikalen Ausgabenkürzung wurde versucht, den infolge der Depression wegbrechenden Einnahmen im Reichshaushalt zu entgegnen. Mit Hilfe der Notverordnungscompetenz des Reichspräsidenten und unter dem Druck weiter sinkender Einnahmen infolge der Verringerung der Beitragszahler durch erhöhte Arbeitslosigkeit wurde insbesondere das Sozialversicherungssystem und damit auch die Arbeitslosenversicherung zunehmend ausgehöhlt.<sup>108</sup> So stieg der Arbeitslosenbeitrag im August 1930 auf 4,5%, im Oktober 1930 schließlich auf 6,5%, der in dieser Höhe bis zum Ende der nationalsozialistischen

<sup>106</sup> Vgl. Wilhelm Adamy/Eckart Reidegeld 1988. 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland Teil II: Sozialabbau in der Weimarer Republik, in: Soziale Sicherheit 1/1988, S. 22.

<sup>107</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 342ff.

<sup>108</sup> Vgl. Preller, a.a.O., S. 395.

Diktatur verblieb. Noch einmal bezuschusste das Reich die RA mit 574 Mio. RM, so daß die Mittel für den Winter 1930/31 ausreichten<sup>109</sup>. Insbesondere sanken in den Sozialversicherungen die gesetzlich garantierten Leistungen. Im Juni 1931 wurde außerdem sowohl die Darlehens- als auch die Zuschußpflicht des Reiches abgeschafft, was zur Folge hatte, daß bei defizitärer Finanzierung der Versicherung die Leistungen weiter gekürzt werden mußten, um den Haushalt der Reichsanstalt ausgleichen zu können. Die durchschnittlichen Aufwendungen der RA für einen Leistungsempfänger pro Monat gingen so von 80,93RM in 1927 auf 47,50RM in 1932 zurück. Gleichzeitig sank der Anteil der Leistungsempfänger an der Zahl der Arbeitslosen von 63% (1929/30) auf 19% (1932), wohlgermerkt bei 5 bis 6 Mio. Arbeitslosen.<sup>110</sup> Hauptgrund für die geringer werdenden Einnahmen war die Zahl der Arbeitslosen, die von Juni 1929 von 1,26 Mio. auf 6 Mio. im März 1932 stieg. Während durch den Wegfall des Defizitausgleichs durch das Reich die Ausgaben sich den Einnahmen anpassen mußten, ist also zum einen an den Leistungen gekürzt worden, zum anderen wurden die Anspruchsvoraussetzungen verschärft. So konnte die RA am Ende des Haushaltsjahres 1931 einen Überschuß von 24,1 Mio. RM erzielen, obwohl die Zahl der Beitragszahler deutlich gesunken war. Die Ausgaben wurden binnen eines Jahres unter den Regierungen von Papens und Schleichers von 1932 – 1933 um 50% (660 Mio. RM) gekürzt, indem unter anderem die Bedürftigkeitsprüfung in der Arbeitslosenversicherung wieder eingeführt und diese bei der Krisenunterstützung verschärft wurde. Für die bisher steuerfinanzierte Krisenunterstützung wurden von den Arbeitern und Angestellten Beiträge von 1,5-6,5% der Lohnsumme als Beitrag erhoben. Gleichlaufend wurden die Leistungen auf das Niveau der Armenpflege der Vorkriegszeit gestutzt, so daß nach der sogenannten Machtübernahme Hitlers zum Ende des Rechnungsjahres 1932/33 (Ende März) ein Überschuß von 372 Mio. RM erzielt wurde und die neue Versicherung nicht mehr ihren Zweck hinreichend erfüllen konnte, den Versicherten im Fall der Arbeitslosigkeit zu unterstützen.<sup>111</sup> Hinzu trat die Verlagerung der

---

<sup>109</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 344.

<sup>110</sup> Vgl. Wilhelm Adamy/Johannes Steffen 1982. „Arbeitsmarktpolitik“ in der Depression, Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927-1933, in: MittAB 3/1982, S. 276-291, S.285.

<sup>111</sup> Vgl. Adamy/Reidegeld, a.a.O., S. 23ff.; Syrup, 100 Jahre, S. 345f.

finanziellen Unterstützung der Arbeitslosen von der RA auf die Gebietskörperschaften, insbesondere die Gemeinden, welche den immer größer werdenden Anteil der Arbeitslosen, die bereits die Höchstförderdauer der Arbeitslosenversicherung und der Krisenunterstützung ausgeschöpft hatten, mit ihrer Wohlfahrtspflege zu unterstützen hatten.<sup>112</sup>

Die RA hatte seit Beginn ihres Bestehens keine finanziellen Spielräume, um aktiv auf den Arbeitsmarkt einzugreifen; das war aber auch nicht ihre vordringliche gesetzliche Aufgabe. Daher wurden unter der Regierung von Papen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit dem „Papen-Programm“ in Höhe von 308 Mio. RM und unter der Regierung von Schleicher mit dem „Sofortprogramm“ von 600 Mio. RM die wertschaffende Arbeitslosenunterstützung finanziert.<sup>113</sup>

Festzuhalten ist, daß sämtliche Maßnahmen keinem strategischen Konzept folgten, sondern stets aus der (Finanzierungs-) Not geborene Momententscheidungen waren, von denen die Arbeitslosenversicherung und die Krisenfürsorge am stärksten betroffen waren.<sup>114</sup> Die Ausgabenkürzungen sowie die Einnahmenerhöhungen wurden lediglich unter dem Diktat der schlechten Haushaltslage der öffentlichen Finanzen infolge der wirtschaftlichen Depression und der hohen Arbeitslosigkeit von ständig wechselnden Regierungen getroffen.

### 1.3.3 Programme: Das AVAVG

Die Praxis der Arbeitsvermittlung wurde 1927 unverändert aus dem Arbeitsnachweisgesetz übernommen.<sup>115</sup> Hinzu kamen neue Aufgaben für die Arbeitsverwaltung, im einzelnen die Berufsberatung, die Lehrstellenvermittlung und die Berufsförderung. Neben der Arbeitslosenversicherung, deren Entgelte oft unterhalb des Existenzminimums lagen, trat für die aus der Versicherung Ausgesteuerten noch die im Anschluß an die Versicherungsleistung gewährte, vom Reich

---

<sup>112</sup> Vgl. Gerhard Wilke/Gerhard Götz 1980. Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit, Stuttgart: Kohlhammer, S. 21f.

<sup>113</sup> Vgl. Adamy/Reidegeld, a.a.O., Teil III, S. 39.

<sup>114</sup> Vgl. Hentschel, a.a.O., S. 131., auch Preller resümiert ähnlich, S. a.a.O., S. 395.

<sup>115</sup> Vgl. Hans Henschel 1959. Geschichte der Arbeitsvermittlung in Deutschland, in: Valentin Siebrecht (Hg.), Handbuch der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung I, Stuttgart: Kohlhammer, S. 54.

und den Gemeinden finanzierte, bedürftigkeitsabhängige Krisenfürsorge sowie schließlich die kommunale Wohlfahrtspflege.

Die *Arbeitsvermittlung* ist zunächst kostenfrei für Suchende als auch für Anbieter von Arbeit auf dem Arbeitsmarkt. Die Vermittler handeln hierbei unparteiisch und ohne Ansehen der Person. Hinderliche Merkmale der Arbeitssuchenden werden an die Arbeitgeber seitens des Amtes nicht weitergegeben. Zunächst wurde von der RA ein Augenmerk darauf gelegt, die Effektivität der Vermittlungstätigkeit zu steigern, indem die Methoden überprüft wurden und eine auf die Persönlichkeit gerichtete, weniger „schematisch bürokratische ‚Abfertigung‘“<sup>116</sup> angestrebt werden sollte. Finanziert wurde die Arbeitsvermittlung ebenso wie die meisten anderen Maßnahmen aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung.

Mit der *Berufsberatung* wurde der Arbeitsverwaltung eine neue Aufgabe des Staates übertragen. Die Berufsberatung ist für den Bürger eine freiwillige und kostenlose Angelegenheit. Bei der Beratung werden Berufsanfänger und Berufswechsler über Anforderungen und Aussichten im angestrebten Beruf informiert. Die Ratschläge der Berufsberater werden zum einen unter den Gesichtspunkten der individuellen Eignung und Befähigung der Berufsanfänger getroffen, zum anderen aber auch unter dem Blickwinkel der Wirtschaftspolitik. Zu zukünftig sicheren Arbeitsplätzen soll geraten, von unsicheren und im Augenblick überlaufenen abgeraten werden. Letztendlich hat aber der Berufsanfänger seine Entscheidung selbst zu treffen.

Wegen der zunehmenden Industrialisierung innerhalb der Wirtschaft war es zu Beginn des 20. Jahrhunderts für die Nachkommen nicht mehr selbstverständlich, den Beruf des Vaters auszuüben. Gleichzeitig hatte das Handwerk mit einem Nachwuchsmangel zu kämpfen, und die Frauen drängten zunehmend in die außerhäusliche Beschäftigung. Aufgrund dieser Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und der einhergehenden sozialen Problemen richteten die Zusammenschlüsse des Handwerks Lehrstellennachweise ein, um für die Berufe des Handwerks zu werben. Ebenso wurden von Frauenvereinigungen Auskunftsstellen für Frauenberufe gegründet. Diese freiwilligen Einrichtungen forderten bereits 1916, daß die Aufgabe der Berufsberatung nicht statt wie bisher von

---

<sup>116</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 313.

privaten, sondern zukünftig von öffentlichen Trägern übernommen werden sollte. Nach dem I. Weltkrieg verschärften sich die sozialen Probleme, da eine Berufsberatung für Kriegsbeschädigte und für die Kriegsjugend, denen die Schul- und Berufsausbildung fehlte, als notwendig erachtet wurde.<sup>117</sup>

Aufgrund dieses Wandels auf dem Arbeitsmarkt wurden im Dezember 1918 die obersten Landesbehörden, sowie Gemeinden und Gemeindeverbände vom Amt für Demobilmachung verpflichtet, „Einrichtungen für eine allgemeine gemeinnützige Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung“<sup>118</sup> einzurichten. Die sich einstellenden Erfolge dieser Berufsberatungsämter führten innerhalb der Politik und der Verwaltung zu der Auffassung, daß die Berufsberatung förderlich sei, um die Arbeitslosigkeit präventiv zu bekämpfen. Das Arbeitsnachweisgesetz von 1922 sah die Eingliederung der Berufsberatung bei den Arbeitsnachweisen vor, nicht - wie ebenfalls diskutiert wurde - bei den Schulen. Die Einrichtung der Berufsberatung innerhalb der Arbeitsnachweise war zunächst eine Kann-Vorschrift für die Landesbehörden, wobei weiterhin private Träger diese Aufgabe nachgehen konnten, bis schließlich 1927 das AVAVG die Berufsberatung als Pflichtaufgabe der Reichsanstalt übertrug. Gleichzeitig wurde die gewerbsmäßige Berufsberatung verboten und die nichtgewerbsmäßige Beratung mit wenigen Ausnahmen unter die Aufsicht der Reichsanstalt gestellt.<sup>119</sup>

Weiterhin hatte die Arbeitsverwaltung in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die *Beschaffung von Arbeit* auszuweiten, um einerseits die individuellen psychischen und physischen Auswirkungen langer Arbeitslosigkeit<sup>120</sup> zu mildern, andererseits die Ausgaben des Staates für die Arbeitslosen, sei es in Form der Armenpflege oder der Krisenfürsorge mit Werte schaffender Arbeit wieder einzuholen. Mit öffentlichen Bauarbeiten, bei denen die Materialkosten im Gegensatz zu den Lohnkosten gering sind, gelingt dies effektiv. Schon im Mittelalter sind von den Gemeinden unterstützte Arme zu solchen Bauarbeiten zur Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen herangezogen worden, so z.B. beim Trockenlegen von

---

<sup>117</sup> Vgl. ebd., S. 313f.

<sup>118</sup> Siehe ebd., S. 314.

<sup>119</sup> Vgl. ebd., S. 314f.

<sup>120</sup> Vgl. Paul F. Lazarsfeld et al. 1933 (1975). Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch, über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Frankfurt/M.: Suhrkamp.



Mooren, beim Bau von Brücken oder beim Anlegen von Entwässerungsgräben. Reichsweit erlangten diese sogenannten *Notstandsarbeiten* erst nach dem Ersten Weltkrieg an Bedeutung. Zunächst trat an die Seite der unterstützenden Erwerbslosenfürsorge die produktive Erwerbslosenfürsorge, bei der die von der unterstützenden Fürsorge eingesparten Gelder für die geleistete Arbeit der ansonsten Arbeitslosen bereitgestellt wurden. Mit Gründung der Reichsanstalt wurde die Finanzierung der Arbeitsbeschaffung neu geregelt. Die RA stellte in dem Umfang, in der sie Arbeitslosengeld einsparen konnte, Darlehen und Zuschüsse für die Gebietskörperschaften bereit, die Notstandsarbeiten planten. Das Reich und die Länder beteiligten sich daran ebenfalls mit Darlehen, sofern sie nicht selbst die Baumaßnahmen durchführten. Unterstützt wurden lediglich solche Maßnahmen, welche aus eigenen Mitteln der Körperschaften nicht zu erbringen waren, vornehmlich von Arbeitslosen ausgeführt wurden und einen Mehrwert für die Volkswirtschaft erbrachten. Überwiegend wurden dabei Projekte gefördert, welche die einheimische Rohstoff- und Nahrungsmittelbasis erhöhten (Aufforstungen, Gewinnung von Ackerflächen, Talsperren zur Energiegewinnung) oder die Infrastruktur verbesserten (Bau von Kanälen, Eisenbahnstrecken, Landstraßen), um dadurch langfristig neue Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Darüber hinaus bezweckten die Notstandsarbeiten auch eine Überprüfung der Arbeitswilligkeit der Arbeitslosen. Denjenigen, welche aus nichtigen Gründen diese Arbeiten ablehnten, entzog man ihre Versicherungsleistungen. In den Jahren von 1927 bis 1930 wurden so jährlich rund 250.000 Arbeitslose zu solchen Bauten herangezogen, in die rund 2 Mrd. RM investiert wurden. Eine intendierte Wirkung dieser Notstandsarbeiten war auch die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt, insbesondere bei den Zulieferern der Baustellen.<sup>121</sup>

Die Finanzknappheit des Reiches bedingte allerdings ein Zusammenschrumpfen der Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Daher wurde 1930 die "Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten" (Oeffa) gegründet, die mit Geldern der öffentlichen Hand zentral die Notstandsarbeiten finanzieren sollte.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 346ff.

<sup>122</sup> Vgl. Preller, a.a.O., S. 434.

In die gleiche arbeitsmarktpolitische Richtung führte der 1931 eingeführte *freiwillige Arbeitsdienst*, der zunächst arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren, ab Juli 1932 dann allen Jugendlichen unter diesem Alter vorbehalten war.<sup>123</sup> In der Freiwilligkeit des Arbeitsdienstes lag der Unterschied zu den Notstandsarbeiten. Verwehrte jemand den Arbeitsdienst, konnte man ihn nicht mit Leistungsentzug bestrafen. Die Art der Tätigkeiten war ähnlich derjenigen der Arbeitsbeschaffungen. Die Finanzierung übernahm je zur Hälfte die RA und das Reich. Vollzugsorgane für den gesamten Bereich der Arbeitsbeschaffung waren die AÄ unter der Leitung eines Reichskommissars und dessen Bezirkskommissaren, die in Personalunion die Präsidenten der RA und der LAÄ stellten. Träger des Arbeitsdienstes konnten private Verbände, kirchliche Organisationen oder parteipolitische Verbände, wie etwa auch der freiwillige nationalsozialistische Arbeitsdienst sein, der 1932 erstmals in Erscheinung trat. Deren Zulassung als Träger hing allerdings von der Arbeitsverwaltung ab. Die Beteiligung an dem freiwilligen Arbeitsdienst stieg im März 1932 von 27.000 Jugendlichen auf 250.000 im Oktober 1932, was in dieser Höhe bis zur Errichtung des Reichsarbeitsdienstes 1935 verblieb.<sup>124</sup>

1927 wurden also vier unterschiedliche Aufgaben des Staates zusammengefaßt und einer weitgehend selbständigen Körperschaft übergeben. Die Aufgabe der Kommunen, Fürsorge für die Armen zu leisten wurde zum Teil – nämlich für den der erwerbsfähigen Arbeitslosen – auf die RA übertragen. Die Arbeitsvermittlung, lange Zeit gewerblich und von den Kommunen durch die Arbeitsnachweise übernommen, wurde zum großen Teil monopolisiert und unter staatliche Aufsicht gestellt.<sup>125</sup> Auch wurde die jüngste öffentliche Aufgabe auf dem Arbeitsmarkt, die Berufsberatung aufgrund der sichtbaren Erfolge weiter betrieben und als Aufgabe der RA institutionalisiert. Die Finanzierung dieser Maßnahmen ist von den Gebietskörperschaften auf die Mitglieder der RA, also Arbeitnehmer und Arbeitgeber übergegangen. Die Maßnahmen zur

---

<sup>123</sup> Arbeitsdienste waren nach 1929 in vielen Staaten eingeführt worden, neben Deutschland war der US-amerikanische Arbeitsdienst der bedeutendste, siehe hierzu: Kiran Klaus Patel 2003. „Soldaten der Arbeit“, Arbeitsdienste in Deutschland und den USA 1933-1945, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

<sup>124</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 354ff.

<sup>125</sup> Vgl. hierzu Dieter Maier 1993. Die geschichtliche Entwicklung des Alleinvermittlungsrechts der Bundesanstalt für Arbeit, in: arbeit und beruf 1/1993, S. 2-6.

Arbeitsbeschaffung wurde schließlich federführend an die Reichsanstalt übergeben, nachdem sie vorher hauptsächlich eine freiwillige kommunale Aufgabe war.

#### 1.3.4 Personal aus ehemaligen Landes- und Kommunalbediensteten

Die RA übernahm nach ihrer Gründung von den LAÄ und AÄ insgesamt 14.612 Personen, die keineswegs einheitlich ausgebildet waren. Jede Gemeinde besaß ein eigenes Dienstrecht und verfolgte bei der Einstellung von Personal eigene Grundsätze. Von diesen Beschäftigten waren 1.500 Beamte, die aus den Vorgängerorganisationen übernommen wurden. Hinzu kamen nochmals 767 Beamte auf den Leitungspositionen (Leiter AÄ, LAÄ und Hauptstelle, sowie deren Stellvertreter).<sup>126</sup> 1930 hatte man zu den unveränderten Planstellen noch 4.000 zusätzliche Saisonarbeitskräfte eingestellt, die aber aufgrund der schlechten Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nicht nur für den Sommer eingestellt, sondern darüber hinaus weiterbeschäftigt wurden.<sup>127</sup>

In §35 AVAVG beschränkte man die Zahl der Beamten auf eben diese Leitungspositionen. Alle anderen sollten als Angestellte oder Arbeiter eingestellt werden. Es war vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt, eine größere Zahl neuer Beamten zu schaffen, obwohl die RA mit der Dienstherrenfähigkeit ausgestattet wurde.<sup>128</sup> Dennoch hat man die Zahl der Beamten im weiteren Zeitverlauf der Reichsanstalt erhöht, was mit den vermehrt hoheitlichen Tätigkeiten der RA begründet worden ist. Ein Problem bereitete zunächst das verschiedene Lohnniveau der vormals Gemeinde- und Reichsangestellten, wobei letztere weniger Lohn erhielten, was erst 1931 nach Abschluß eines einheitlichen Tarifvertrags mit den Angestellten der RA gelöst wurde.<sup>129</sup> Erster Präsident der RA wurde der bereits erwähnte Friedrich Syrup<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> Vgl. RA 1931. Geschäftsbericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1930, S. 63f.

<sup>127</sup> Vgl. ebd., S. 67.

<sup>128</sup> Vgl. Oskar Weigert et al. 1927. Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927. Kommentar, Berlin: Hobbing und Vahlen, S. 152.

<sup>129</sup> Vgl. Preller, a.a.O.

<sup>130</sup> Dr. Friedrich Syrup (1881-1945), studierte Maschinenbau sowie Rechts- und Staatswissenschaften. Ab 1918 sozialpolitischer Referent im Demobilisierungsamt, nach dessen Auflösung im Reichsarbeitsamt, 1920 Präsident des Reichsamtes für Arbeitsvermittlung. Vgl. Schmuhl, a.a.O., S. 144.

### 1.3.5 Fazit: Das Scheitern der Arbeitsverwaltung

Die 1927 entstandene Arbeitsverwaltung mit der Arbeitslosenversicherung als Körperschaft des öffentlichen Rechts kann nur mit den seit Anfang des 20. Jahrhunderts beginnenden gesellschaftlichen Entwicklungen erklärt werden. Bis zum Ende des Kaiserreichs waren Forderungen der Gewerkschaften, eine Arbeitslosenversicherung unter Selbstverwaltung zu gründen, nicht durchzusetzen, da für die Exekutive aufgrund der geringen Arbeitslosigkeit – auch europaweit - keine Notwendigkeit hierfür bestand. Arbeitslose wurden weiterhin durch die Armenpflege der Gemeinden versorgt. Erst mit der Demobilmachung von 6 Millionen Soldaten und der durch den Kriegsausgang und Reparationszahlungen geschwächten deutschen Wirtschaft, die dieses Heer nicht auffangen konnte, wuchs die Bereitschaft, den Soldaten eine andere Fürsorge zuteil werden lassen, als die diskriminierende Armenfürsorge. Die steuerfinanzierte Erwerbslosenfürsorge entstand. Durch die immer höheren Staatsausgaben infolge der Inflation und der Ruhrkrise wurde die Finanzierung dieser Fürsorge *paritätisch* auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer verteilt, die auch erste Mitspracherechte in den Verwaltungsausschüssen erhielten. Nachdem die Inflationsskrise überstanden war, kamen die Parteien unter dem Druck der seit dem Burgfrieden etablierten Gewerkschaften zu der Erkenntnis, die Arbeitslosenfürsorge als Versicherung, nach dem Vorbild der selbstverwaltenden Sozialversicherungen zu etablieren. Zuvor dachte man noch, daß die Arbeitsmarktpolitik ein vorübergehendes Betätigungsfeld des Reiches sei, solange bis die Marktverhältnisse vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges wiederhergestellt sein würden.

Die Organisation, wie sie heute noch im Kern existiert, entstand unter der Kompromißbereitschaft aller beteiligten Akteure. Die bald nach Errichtung der RA einsetzende wirtschaftliche Depression ließ der Arbeitsverwaltung kaum Zeit und Spielraum, ihr Repertoire zu entfalten und die Organisation in einer stabilen Umwelt auszugestalten. Seit 1929 wurden nun aufgrund der finanziellen Engpässe der RA und des Reichshaushalts die Leistungen immer weiter zusammengekürzt, so daß diese durch immer neue Notverordnungen nur noch rudimentär erhalten blieben. Die durch die wirtschaftlichen Gegebenheiten geschwächte Demokratie erhielt keine stabile Mehrheit mehr, deren Regierungen hatten nurmehr eine geringe Lebensdauer, da nun auch für Sozialausgaben zur Erhaltung der Lebensqualität kaum noch Ressourcen vorhanden waren. Nach dem

Durchschreiten des wirtschaftlichen Tals im Jahr 1932 blieb der Demokratie keine Möglichkeit mehr, die Arbeitsmarktpolitik auszubauen. Dies übernahm nun die NSDAP, welche auch die Früchte des Aufschwungs ernten konnte.

## 2. 1933-1952: Diktatur und Wiederaufbau

Das Ende der Republik und die ersten Jahre der Diktatur waren geprägt von den Anstrengungen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit und der Überwindung der wirtschaftlichen Depression. Die bisher angewandten Mittel wurden nach 1933 weiterverfolgt, aber im Rahmen der nationalsozialistischen Ideologie und Tyrannei mit Zwangsmaßnahmen, Rüstungswirtschaft, Lohnreduzierung und Mobilmachung flankiert. Während der Kriegszeit herrschte Arbeitskräftemangel, der mit Zwangsarbeit und Hebung von Arbeitskräften in den Kriegsgebieten verringert wurde. Nach dem Krieg folgte eine Zeit großer physischer Not, und die große Zahl an Obdachlosen, Kriegsheimkehrern und Flüchtlingen erschwerte den Wiederaufbau eines funktionierenden Arbeitsmarktes. Die Zwangsmaßnahmen wurden unter anderen ideologischen Gesichtspunkten von den Alliierten weiterbetrieben. Nach Gründung der Bundesrepublik war es bis 1952 die Aufgabe, wieder eine einheitliche Arbeitsverwaltung zu errichten.

### 2.1 Die Arbeitsverwaltung unter dem Nationalsozialistischen Regime

Mit einem Ermächtigungsgesetz schaltete Hitler den Reichstag und den Reichspräsidenten in Deutschland aus und konnte nun seine politischen Vorstellungen durchsetzen. Dabei wurden zunächst die arbeitsmarktpolitischen Programme aus der Weimarer Republik fortgeführt und mit der gleichen Organisation vollzogen. Erst nach und nach wandelte sich die Reichsanstalt in eine nachgeordnete, monokratische Reichsbehörde, die zunehmend den Arbeitsmarkt mit Zwangsmitteln bewirtschaftete und im Rahmen des Vierjahresplans zu einem wichtigen Instrument der Kriegswirtschaft wurde.

#### 2.1.1 Organisation: Von der Gleichschaltung zur Polykratie

Nachdem die Regierungen Brüning und von Papen, gestützt auf die Notverordnungscompetenz des Reichspräsidenten, die Selbstverwaltungsrechte durch zunehmende Weisungsbefugnisse sowie Aufsichts- und Kontrollrechte zugunsten des RMA beschnitten hatten, wurde dieser Weg unter Hitler weiter fortgesetzt. Nach Inkrafttreten des vom Reichstag am 24. März 1933 beschlossenen „Gesetzes zur Behebung

der Not von Volk und Staat“, weithin als Ermächtigungsgesetz bekannt, konnte die Reichsregierung ohne Beschluß des Reichstages und ohne Unterschrift des Reichspräsidenten Gesetze erlassen und vollziehen. Der Reichstag war damit ausgeschaltet und tagte alsdann nur noch aus propagandistischen Zwecken; Reichspräsident von Hindenburg war bis zu seinem Tode im August 1934 faktisch entmachtet.

Auf dem Gebiet der Sozialversicherungen wurde zunächst das Selbstverwaltungsrecht außer Kraft gesetzt. Die Aufsichtsbehörden wurden ermächtigt, die Inhaber von Ehrenämtern von ihren Posten zu entheben, also auch die Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeber in den Selbstverwaltungsorganen der RA.<sup>131</sup> Im folgenden wurde den Selbstverwaltungsorganen ihre Kompetenzen schrittweise weiter entzogen und den Leitern der Dienststellen der RA übertragen, bis die Selbstverwaltungsorgane sich letztlich selbst auflösten.<sup>132</sup> Schließlich wurde das "Führerprinzip" eingeführt<sup>133</sup> (Gesetz über die „Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“, 7. April 1933 und Gesetz über die „Ehrenämter in der Sozialversicherung und der Reichsversorgung“, 15. Mai 1933). Dies geschah allerdings entgegen der vorherrschenden Literatur über die Reichsanstalt erst nach und nach. Ein Kennzeichen dieses Prinzips ist es, die Gesetze nicht mehr im einzelnen detailliert zu regeln, sondern den ausführenden Behörden die grundlegenden Maßnahmen vorzuschreiben (Finalprogramme), und im Falle der RA dem Präsidenten die Ausfüllung der Gesetze durch Richtlinien zu überlassen. Weiter ist für das Führerprinzip charakteristisch, daß letztlich alle Weisungen direkt oder indirekt auf Hitler zurückzuführen sein mußten. Daher ist der Wegfall der Mitbestimmung mit der gleichzeitigen Aufsichtserweiterung durch den Reichsarbeitsminister zunächst der erste Schritt. Die Gründung der parteieigenen Organisationen Deutsche Arbeiterfront (DAF) und Reichsarbeitsdienst (RAD) weitete den Einfluß der NSDAP auf die Arbeitsmarktpolitik weiter aus. Die teilweise Unterstellung der Arbeitsverwaltung unter den Beauftragten für den Vierjahresplan, die organisatorische Eingliederung der Reichsanstalt in das Reichsarbeitsministerium waren die nächsten Etappen. Vollendet wurde das

---

<sup>131</sup> Gesetz über Ehrenämter in der Sozialversicherung und der Reichsversorgung vom 18. Mai 1933, RGBl. I, S. 277.

<sup>132</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 407.

<sup>133</sup> Vgl. Hentschel, a.a.O., S. 136.

Führerprinzip in der Arbeitsverwaltung erst mit Ernennung *Sauckels* zum Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz und der damit vollzogenen Verschmelzung der Führung der Verwaltung mit der Partei.

Im Zuge der Gleichschaltung der Interessengruppen mit der Auflösung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und der Gründung der Deutschen Arbeiterfront als Parteiorgan waren die Beschlußorgane der Selbstverwaltung hinfällig geworden. Noch aufgrund einer Verordnung des Reichspräsidenten konnte der Reichsarbeitsminister *Franz Seldte* Befugnisse der Organe der RA auf den Präsidenten der RA übertragen, wovon der Minister im März und Mai desselben Jahres Gebrauch machte. Zunächst wurde der Selbstverwaltung die Mitbestimmung bei den Personalangelegenheiten entzogen, in einem zweiten Schritt wurde der Selbstverwaltung die Mithilfe bei der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge untersagt; die Befugnisse gingen auf die leitenden Beamten der LAÄ und AÄ über. Schließlich wurde nach der Bildung der DAF durch Erlaß des Reichsarbeitsministers vom 10. November 1933 die Selbstverwaltung in den Sozialversicherungen endgültig aufgelöst und durch einen Leiter mit einem Beirat ersetzt.<sup>134</sup> Die Mitglieder des Beirats wurden vom RMA berufen. Dieses Gremium hatte allerdings nur Anhörungsrechte, ohne über Sachfragen entscheiden zu können. Einzig die Entlastung des Haushaltes oblag ihm. Nun hätte die DAF eigentlich die Selbstverwaltungsorgane ausfüllen können, dies war politisch aber nicht gewollt und entsprach auch nicht der Praxis in den anderen Sozialversicherungen.<sup>135</sup>

Die Befugnisse der Selbstverwaltungsorgane wurden dem Präsidenten der RA, *Friedrich Syrup* übertragen, der nun alleinige Spitze der Verwaltung war. Ihm waren die Präsidenten der LAÄ unterstellt, jenen wiederum die Leiter der Arbeitsämter. Die Rechtsaufsicht der RA verblieb beim RM für Arbeit, zusätzlich erhielt das Ministerium noch die Fachaufsicht, konnte also auf den Vollzug der Gesetze direkten Einfluß ausüben.<sup>136</sup> Damit war organisatorisch der Weg für den nun im großen Stil beginnenden Arbeitseinsatz frei. Die RA wurde in kurzer Zeit durch den starken Abbau der Arbeitslosigkeit, nicht zuletzt infolge des Arbeitseinsatzes, von einer

---

<sup>134</sup> Vgl. Karl Heinz Kuck, a.a.O., S. 297f.

<sup>135</sup> Vgl. Andreas Kranig 1983. *Lockung und Zwang. Zur Arbeitsverfassung im Dritten Reich*, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, S. 152.

<sup>136</sup> Vgl. Siebert a.a.O., S. 36, Scheur, a.a.O., S. 99f.



Leistungsverwaltung der Sozialversicherung zu einer überwiegend hoheitlich tätig werdenden Verwaltung.<sup>137</sup>

Mit dem Beginn des Vierjahresplanes 1936 wurde der Arbeitsmarkt weiter eingeschränkt, und es wurde deutlich, daß der Arbeitseinsatz volkswirtschaftlich eng mit der Lohnpolitik der Reichstreuhand zusammenhing. Verknappung der Arbeitskräfte in der Rüstungsindustrie erhöhte die Löhne, wenn von Seiten des Staates nicht auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes steuernd eingegriffen würde. Daher ist 1936 der Arbeitseinsatz unter den Bereich Görings gestellt und damit die Arbeitseinsatzpolitik organisatorisch enger mit der Lohnpolitik verzahnt worden, die ebenfalls in den Geschäftsbereich Görings fiel. Ministerialdirektor Mansfeld vom RMA und Syrup leiteten gemeinsam die Abteilung Arbeitseinsatz im Apparat des Vierjahresplans, wobei Mansfeld den Geschäftsbereich Sozialpolitik und Syrup den Geschäftsbereich Arbeitseinsatz übernahm.<sup>138</sup>

Diese organisatorische Lösung galt zunächst bis zum 21.12.1938, als durch einen Führererlaß<sup>139</sup> die Aufgaben und Befugnisse des Präsidenten direkt auf den RM für Arbeit übergangen und die Hauptstelle der RA in das RMA eingegliedert wurde, dessen Leiter weiterhin Syrup blieb, der nunmehr allerdings als Staatssekretär im RMA diente. Durch Verordnung des RMA vom 25.03.1939<sup>140</sup> wurden LAÄ und AÄ zum 1. April des Jahres zu unmittelbar nachgeordneten Reichsbehörden des Reichsministeriums. Die seit 1939 vollständig dem RMA eingegliederte Arbeitsverwaltung bestand 1943 aus 26 LAÄ, über 400 AÄ und 1300 Nebenstellen<sup>141</sup> (seit 1935 erhöhte sich die Zahl der LAÄ aufgrund der Gebietszuwächse des Reiches: Saarland, Österreich, Sudetengebiete). Damit wurde die gesamte Arbeitsverwaltung mit ihrem Unterbau erstmals zu einer unmittelbaren Reichsbehörde. Die Körperschaft d.ö.R. bestand nur noch als *Reichsstock für den Arbeitseinsatz*, dessen Finanzen vom Ministerium verwaltet wurden. Obwohl bereits seit 1933 die Rechts- und Fachaufsicht dem Ministerium oblag, wurde die Eingliederung in die unmittelbare Reichsverwaltung mit der vermehrt

---

<sup>137</sup> Vgl. Kranig, a.a.O., S. 154.

<sup>138</sup> Vgl. Dieter Petzina 1968. Autarkiepolitik im Dritten Reich: Der nationalsozialistische Vierjahresplan, Stuttgart: Deutsche Verlags Anstalt, S. 60f.

<sup>139</sup> RGBl I S. 1892.

<sup>140</sup> RGBl I S. 575.

<sup>141</sup> Vgl. Siebert a.a.O., S. 39f.

hoheitlich befugten Arbeitsverwaltung, die seit der Dienstverpflichtung endgültig zur Arbeitseinsatzverwaltung umgeformt wurde, begründet. Somit ging auch die Dienstaufsicht vom Präsidenten der RA auf das Ministerium über. Faktisch jedoch blieb der Arbeitseinsatz unverändert in der Zuständigkeit des Vierjahresplans.

Eine weitere Auflösung der bisherigen Strukturen der Arbeitsverwaltung geschah mit der schrittweisen Einführung des Systems der Doppelhierarchie, in welchem idealtypisch die politische Partei der Verwaltung auf allen Ebenen einen Parteifunktionär zur Kontrolle gegenüberstellt.<sup>142</sup> Jedoch wurde dies nicht in reiner Form vollzogen, vielmehr wurde dieses System bekanntlich erst ex post in der Totalitarismus-Forschung beschrieben. Die Realität in der Arbeitsverwaltung war um einiges vielschichtiger, als es das Modell angibt. Auf der obersten Ebene wurden erste Schritte im März 1942 mit der Ernennung *Fritz Sauckels*, des Reichsstatthalters und Gauleiters von Thüringen, zum Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz (GBA) im Rahmen des Vierjahresplans vollzogen, der zum einen als GBA dem Beauftragten für den Vierjahresplan (Göring) unterstand, zum anderen als Gauleiter direkt Hitler unterstellt blieb. Dem Generalbevollmächtigten wurden die Abteilungen III (Lohn) und V (Arbeitseinsatz) des RMA, sowie deren nachgeordneten Dienststellen, also auch die LAÄ und Arbeitsämter fachlich unterstellt<sup>143</sup> (vgl. Übersicht 6). Eine Ursache für die neue Führungsorganisation der Arbeitsverwaltung war einerseits die neue Kriegssituation an der Ostfront, andererseits die schwache Durchsetzungskraft des Reichsarbeitsministers und der Arbeitsverwaltung gegenüber den Gauleitern bei der weiteren Aushebung von Arbeitskräften, was ohne die Hilfe der Mittelinstantz der Gauleiter organisatorisch nicht zu bewerkstelligen war. Die folgende Abbildung zeigt die Unterstellung der Arbeitsverwaltung unter mehrere Akteure während Krieges. Zum einen ist die Arbeitsverwaltung dem RMA rechtlich unterstellt, zum anderen greifen der GBA und Einheiten der Organisation Todt auf einzelne Abteilungen der

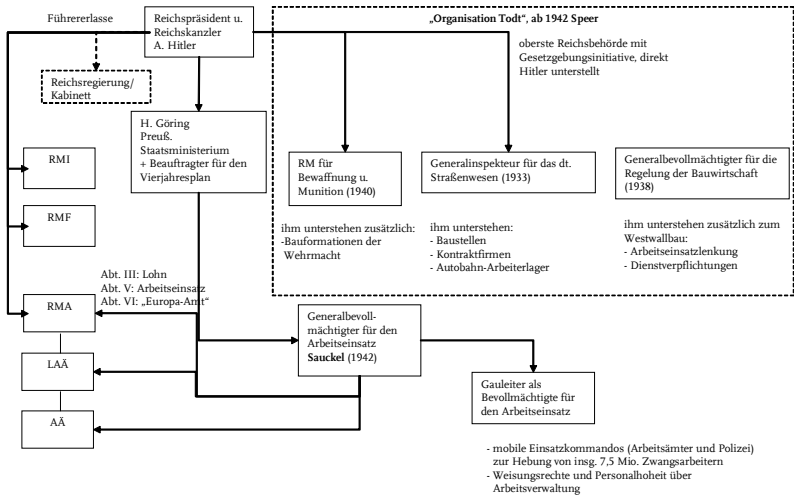
---

<sup>142</sup> Siehe zu diesem Aspekt Renate Mayntz 1978. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: C.F. Müller, S. 77ff.

<sup>143</sup> Vgl. Dieter Maier 1994. *Arbeitseinsatz und Deportation. Die Mitwirkung der Arbeitsverwaltung bei der nationalsozialistischen Judenverfolgung in den Jahren 1938-1945*, Berlin: Publikation der Gedenkstätte Haus der Wannsee-Konferenz, S. 13f.

Arbeitsverwaltung zu. Abteilungen können so gleichzeitig mehreren Personen unterstellt sein, die nicht immer ihre Politik untereinander abstimmten.

### Übersicht 6: Die Polykratie der Arbeitsverwaltung



Quellen: Martin Broszat 1971. Der Staat Hitlers, München: dtv. Dieter Petzina 1968. Autarkiepolitik im Dritten Reich. Der nationalsozialistische Vierjahresplan, Stuttgart, 134ff. Dieter Rebentisch 1987. Führerstaat und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg: Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik; 1939-1945, Stuttgart: Steiner, 346ff. Eigene Darstellung

Durch Sauckel, der innerhalb der Partei und bei den Gauleitern hohes Ansehen genoß, erhoffte man sich, diese Schwächen zu überwinden, was zunächst auch erfüllt wurde.<sup>144</sup> Seine erste Anordnung betraf denn auch die Einbeziehung der Gauleiter in den Arbeitseinsatz, indem er diese zu seinen Bevollmächtigten innerhalb der Gaue bestellte. Jetzt gab es allerdings eine *geographische Überschneidung* zwischen den Bevollmächtigten des

<sup>144</sup> Vgl. Dieter Rebentisch 1989. Führerstaat und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg. Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939-1945, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 359.

Arbeitseinsatzes und den LAÄ und AÄ. Daher wurden per Verordnung vom 27. Juli 1943 nochmals die Strukturen der Arbeitsverwaltung verändert. Aus den bisherigen 26 LAÄ wurden entsprechend der räumlichen Gliederung der NSDAP 40 Gauarbeitsämter geschaffen, um die Verwaltung durch die Gauleiter besser steuern zu können und die Einräumigkeit der Reichstreuhandverwaltung mit der Arbeitsverwaltung herzustellen. Nachdem im März 1943 Sauckel per Führererlaß noch die Personalhoheit über die Arbeitsverwaltung bekommen hatte, war der Reichsminister für Arbeit in der Arbeitsverwaltung entmachtet.<sup>145</sup>

Während die Arbeitsverwaltung im bisherigen Staatsgebiet noch eine Sonderverwaltung war, wurden die Arbeitsämter und LAÄ in den Ostgebieten und Österreich dem jeweiligen Reichsstatthalter, der die Landesregierungen beaufsichtigte, unterstellt, in Danzig-Westpreußen und im Wartheland wurden sie sogar gänzlich in die allgemeine innere Verwaltung eingegliedert. Sie sind dort auf Gauebene dem Reichsstatthalter und dem Regierungspräsidenten, auf Kreisebene dem Landrat unterstellt gewesen.<sup>146</sup> Diese Hierarchie der Verwaltung sollte nach erfolgreichem Ende des Krieges auf die gesamte Behördenstruktur des Reiches ausgedehnt werden. Die Arbeitsverwaltung in diesen Reichsgauen war also Feldexperiment für das angestrebte System der Doppelhierarchie. Gleichzeitig war mit der Ernennung Sauckels das Führerprinzip endgültig in der Arbeitsverwaltung vollzogen. 1944 gab es 40 Gauarbeitsämter, 2 Dienststellen im Protektorat Böhmen und Mähren und im Generalgouvernement sowie die 2 Reichsstatthalter in Danzig-Westpreußen und im Wartheland und 466 Arbeitsämter<sup>147</sup>

Nach der „Machtergreifung“ Hitlers trat der neue RMA, *Franz Seldte* zugleich das Amt des Reichskommissars für den freiwilligen Arbeitsdienst an. Bereits am 31. März 1933 übernahm *Konstantin Hierl*, der bisher den freiwilligen nationalsozialistischen Arbeitsdienst leitete, die Leitung des Arbeitsdienstes mit dem Range eines Staatssekretärs im Arbeitsministerium, der nun innerhalb eines Jahres den freiwilligen

---

<sup>145</sup> Vgl. Dieter Rebentisch 1989, a.a.O., S. 359f.

<sup>146</sup> Vgl. Siebert, a.a.O., S. 78ff.

<sup>147</sup> Vgl. Generalbevollmächtigter für den Arbeitseinsatz 1944. Handbuch für die Dienststellen des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz und die interessierten Reichsstellen im Großdeutschen Reich und in den besetzten Gebieten, Band I, Berlin, S. 281ff.

Arbeitsdienst zu einem „NS-Arbeitsdienst“ als Verein der Partei umformte, indem er die zahlreichen kirchlichen, parteipolitischen und weiteren Träger dieses Dienstes ausschaltete. Seit 1934 übernahm er auch die Funktion des Reichskommissars für den freiwilligen Arbeitsdienst, nun aber lediglich formell (Abteilung VII) dem Reichsministerium des Innern (RMI) unterstellt<sup>148</sup>, das die Einheitlichkeit der Verwaltung beibehalten wollte und sich gegen das Bestreben Hierls wandte, den Arbeitsdienst direkt Hitler unterzuordnen. Des weiteren löste er die Arbeitsdienstverwaltung von der Arbeitsverwaltung und richtete sie organisatorisch zu einer Sonderverwaltung auf Ebene der Mittelinstanz aus. Zur Verwaltung im Arbeitsdienst wurden fortan primär Personen aus den Parteiverbänden (HJ, SA, etc.) rekrutiert. Mit der Einführung der Arbeitsdienstpflicht und der Umbenennung der Arbeitsdienstverwaltung in Reichsarbeitsdienst (RAD), wuchs diese Verwaltung zunehmend zu einer Sonderorganisation aus, welche ab 1940 sogar eine eigene Gerichtsbarkeit erhielt<sup>149</sup>. Die Zwitterstellung des RAD gilt als „Musterbeispiel der Verquickung von Staat und Partei“<sup>150</sup>. Schließlich wurde Reichsarbeitsdienstführer Hierl 1943 Chef der vom RMI herausgelösten und nun unmittelbar Hitler unterstehenden Obersten Reichsbehörde.<sup>151</sup>

### 2.1.2 Personal: Säuberung und Verbeamtung

Mit dem „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ vom 7. April 1933 wurde in der öffentlichen Verwaltung Personal, das entweder nicht die „für ihre Laufbahn vorgeschriebene oder übliche Vorbildung“ (§2 I) besaß, das „nicht arischer Abstammung“ (§3 I) war, oder das nicht die politische Grundeinstellung der NSDAP vertrat (§4), entlassen oder in den Ruhestand versetzt. Von dieser Säuberung blieb auch das Personal der Reichsanstalt nicht verschont. Ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes waren von den 26.500 Beschäftigten der Anstalt über 3.400 entlassen oder in den Ruhestand versetzt worden, demnach 13% des gesamten Personals. Unter ihnen waren 259 (von 361, also 72%) Vorsitzende von Arbeitsämtern

---

<sup>148</sup> Vgl. Rebentisch, a.a.O., S. 94.

<sup>149</sup> Siehe hierzu Wolfgang Benz 1968. Vom freiwilligen Arbeitsdienst zum Arbeitsdienstpflichtgesetz, in: Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte VJHZ 16/1968, Heft 4.

<sup>150</sup> Siehe Martin Broszat 1971. Der Staat Hitlers. Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung, München: dtv, S. 334.

<sup>151</sup> Vgl. ebd., S.332ff.

und 3 Präsidenten der Landesarbeitsämter. Weiteren Angestellten wurde zum nächstmöglichen Zeitpunkt gekündigt.<sup>152</sup> Diese Personen gehörten aller Wahrscheinlichkeit nach den Gewerkschaften oder der SPD an und waren deshalb der Säuberung des „Wiederherstellungsgesetzes“ ausgesetzt. Im gleichen Zeitraum sind zudem 11.000 Personen neu eingestellt worden, wovon etwa 50% „zum Personenkreis der Sonderaktion: SA-Männer aus der Zeit vor Januar und Parteigenossen der Mitgliedsnummer bis 300.000 (gehörten, d.V.). Es sei demnach bei kaum einer Behörde des Reiches so ausgeräumt worden wie bei den Arbeitsämtern.“<sup>153</sup> 670 Beschäftigten wurde nach §2 gekündigt, nach §3 wurden 102 Personen gekündigt, wobei die Zahl in der Realität noch höher gewesen zu sein scheint, da viele (2092) nach §4 entlassen wurden, die ansonsten durch den gesetzlichen Schutz aufgrund von Verdiensten aus dem Ersten Weltkrieg noch vor Entlassungen geschützt gewesen wären (§3 II).<sup>154</sup>

Mit der Zieländerung der RA, von der Absicherung der Arbeitslosen hin zur planwirtschaftlichen Lenkung des gesamten Arbeitsmarktes in Verbindung mit der Lenkung der Wirtschaft wurden die hoheitlichen Aufgaben ausgeweitet, so daß den Beamten eine verstärkte Rolle innerhalb der RA zugewiesen wurde. „Je staatsnäher die Aufgaben wurden, desto notwendiger erwies sich eine Verstärkung des Beamtenelements in der Reichsanstalt.“<sup>155</sup> Die Zahl der Beamten sollte erhöht werden. Durch die neuen Aufgaben wurden aber auch vermehrt Angestellte und Hilfskräfte eingestellt. 1937 umfaßte der Haushalt 27.000 Planstellen für Angestellte und Hilfskräfte, darunter alleine 3.500 für die Verwaltung des Arbeitsbuches und 2.500 Arbeiter.<sup>156</sup>

Bis 1942 leitete F. Syrup die Arbeitsverwaltung, konnte zuletzt jedoch aufgrund seiner angeschlagenen Gesundheit nicht mehr seine Aufgaben erfüllen. Im März 1942 löste daher der thüringische Gauleiter und SS-

---

<sup>152</sup> Vgl. Dieter Maier 1990. Arbeitsverwaltung und nationalsozialistische Judenverfolgung in den Jahren 1933-1939, in: Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik, Band 8, Berlin: Rotbuch, S. 62-136, S. 67.

<sup>153</sup> Siehe Soziale Praxis, 43/1934, Heft 24, S. 714; zitiert nach Dieter Maier 1990, a.a.O., S. 67.

<sup>154</sup> Vgl. Maier, 1990. a.a.O., S. 68 und Hans Mommsen 1966. Beamtentum im Dritten Reich, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, S. 55, wobei sich die Zahlen bei Maier und Mommsen aufgrund verschiedener Datenquellen geringfügig unterscheiden.

<sup>155</sup> Siehe RA 1938. Zehn Jahre, S. 64.

<sup>156</sup> Vgl. ebd., S. 63ff.

Obergruppenführer *Fritz Sauckel* Syrup ab und wurde zum Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz ernannt. Er wiederum ernannte die Gauleiter zu seinen Bevollmächtigten, so daß die Doppelhierarchie auch in die Arbeitsverwaltung Einzug erhielt.

### 2.1.3 Budget: Das Ende des Versicherungsgedankens

Die Versicherungsleistungen wurden bis 1939 nahezu abgeschafft; ein Rechtsanspruch für Arbeitslose auf Unterstützung wurde nicht mehr gewährt und nur Bedürftige, die sich einer Bedürftigkeitsüberprüfung unterzogen und dem Arbeitseinsatz nicht zur Verfügung stehen konnten, wurden unterstützt.<sup>157</sup> Die Arbeitslosenunterstützung wurde damit allgemein von der Bedürftigkeit des Arbeitslosen abhängig gemacht, das Fürsorgeprinzip hielt nach 14 Jahren wieder Eingang in die Arbeitsmarktpolitik.<sup>158</sup>

Die RA wurde in den „*Reichsstock für Arbeitseinsatz*“ umbenannt, der die Beitragseinnahmen lediglich zu verwalten hatte.<sup>159</sup> Der Beitragssatz verblieb trotz der zwangsweise erreichten Vollbeschäftigung durch den Arbeitsdienst unverändert bei 6,5%. Die Beitragseinnahmen stiegen infolge dieser Umstände auf 1,5 Mrd. RM. Gleichzeitig sanken auch die bisherigen Ausgaben. Die dadurch erzielten Überschüsse verblieben hingegen nicht in der RA, sondern wurden für versicherungsfremde Zwecke genutzt: Bis 1938 wurden dem Reich für die Reichswohlfahrtshilfe 563 Mio. RM überwiesen, obwohl das Reich dieses Geld den Gemeinden als Vollzugsträger erstattete, 58 Mio. RM führte man der Rentenversicherung zu, mit 300 Mio. RM wurde der staatliche Arbeitseinsatz an öffentlicher Infrastruktur, v.a. Reichsstraßen und Reichswasserstraßen bezuschußt und für den Bau von Reichsautobahnen wurden 150 Mio. RM als Darlehen zur Verfügung gestellt.<sup>160</sup> 1944 stammten 3,5 Mrd. von insgesamt 3,9 Mrd. RM an Darlehen, die dem Bau der Reichsautobahn zugute kamen von der Arbeitslosenversicherung.<sup>161</sup>

Von Seiten der Regierung ist nach der Machtergreifung mit dem „Reinhardt-Programm“, benannt nach dem Staatssekretär im Finanzministerium, eine Milliarde RM für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereitgestellt worden.<sup>162</sup> Neben den Programmen aus der Endzeit der Weimarer Republik (Papen-Programm, Sofort-Programm unter Schleicher), die allerdings erst nach der

---

<sup>157</sup> Vgl. Rottenecker/Schneider a.a.O., S. 120.

<sup>158</sup> Vgl. Peters, a.a.O., S. 121.

<sup>159</sup> Vgl. Henschel a.a.O., S. 56.

<sup>160</sup> Vgl. RA 1938. Zehn Jahre Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1927-1937, S. 77.

<sup>161</sup> Vgl. Scheur, a.a.O., S. 110.

<sup>162</sup> Vgl. Adamy/Reidegeld, a.a.O., Teil III, S. 39.



Machtergreifung vollzogen wurden, und weiteren öffentlichen Investitionsprogrammen (Instandsetzung von Wohnungen, Reichsautobahn, Reichsbahn, Ausbau der Notstandsarbeiten) wurden zwischen 1933 und 1935 mehr als 5 Mrd. RM für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verwendet, welche die Arbeitslosigkeit rapide verminderten.<sup>163</sup>

#### 2.1.4 Programme: "Arbeitseinsatz" für die "Soldaten der Arbeit"

Einschneidende Änderungen sind überwiegend in der Arbeitsmarktpolitik und deren Vollzugsbehörden vorgenommen worden. Auch die damit einsetzende Veränderung des offiziellen Sprachgebrauchs macht dies deutlich:

„Aus der Arbeitsvermittlung wurde der ‚Arbeitseinsatz‘, die Arbeitsbeschaffung ‚Arbeitssschlacht‘, der Arbeiter selbst sollte als ‚Soldat der Arbeit‘ ‚Dienst‘ tun, die Zuweisungskarte des Arbeitsamtes wurde zum Gestellungsbefehl der ‚Dienstverpflichtung‘, der Unternehmer wurde ‚Führer des Betriebes‘ und die Belegschaft seine ‚Gefolgschaft‘.“<sup>164</sup>

An die Stelle der Arbeitsvermittlung trat seit 1934 immer mehr der staatlich gelenkte Arbeitseinsatz, der den aus der Weimarer Republik übernommenen freiwilligen Arbeitsdienst ersetzte, in welcher der freien Stellenwahl kaum eine Bedeutung mehr zukam, zunächst um die Landflucht zu stoppen und die regionale Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, ab 1936 im Rahmen der Vierjahresplanung um den Arbeitsmarkt auf die Rüstung und den Krieg umzustellen.<sup>165</sup>

Das *Monopol der Arbeitsvermittlung* wurde durch Gesetz vom 05. November 1935<sup>166</sup> vollendet, nachdem zuvor häufig durch Parteistellen der NSDAP Arbeitskräfte mit Parteibuch unter Ausschluß der RA und deren Richtlinien vermittelt worden waren. Die Zahl der Beschäftigten stieg binnen 5 Jahren (1932-1937) von 12 Mio. auf 19,6 Mio. stark an. Dadurch bedingt erhöhten sich auch die Vermittlungszahlen der Arbeitsämter, die in der Spitze (1936) mehr als 10 Mio. Arbeitskräfte pro Jahr vermittelten.<sup>167</sup>

---

<sup>163</sup> Vgl. Scheur, a.a.O., S. 42.

<sup>164</sup> Siehe Syrup, 100 Jahre, S. 403f.

<sup>165</sup> Vgl. Willi A. Boelke 1985. Arbeit und Soziales, in: Kurt Jeserich, Hans Pohl, Georg Christoph von Unruh 1985. Deutsche Verwaltungsgeschichte Band 4 – Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, S. 803f.

<sup>166</sup> RGBl., S. 1281.

<sup>167</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 407f.

Für die Senkung der Arbeitslosigkeit waren etliche Sondermaßnahmen verantwortlich. Ziel dieser Maßnahmen war es, einen überregionalen Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt zu erreichen, um den ländlichen Regionen Arbeitskräfte aus dem Überangebot der Ballungszentren zuzuführen, um schließlich insgesamt die Arbeitslosenquote senken zu können. In einer Erhebung der RA 1934 kamen die regionalen Unterschiede zum Vorschein: Während in Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern die Arbeitslosenquote bei etwa 10,3% lag, war diese in kleinen Gemeinden mit 4,2% deutlich niedriger.<sup>168</sup> Daher wurde per Gesetz vom 15. Mai 1934 zur Regelung des Arbeitseinsatzes<sup>169</sup> die RA ermächtigt, ein umfangreiches Repertoire an Maßnahmen zu benutzen.

Um die Landflucht zu stoppen und somit die geplante Autarkie im Ernährungssektor zu erreichen, *subventionierte* die Reichsanstalt diejenigen Bauern, welche zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen bereit waren. Die RA kam für deren Lohn auf, für Kost und Logis hatte die Bauernfamilie aufzukommen. So gelang es, jährlich etwa 100.000 junge Arbeitslose aus den Großstädten in die ländliche Gegend zu vermitteln. Regulative Programme stellten sicher, daß auch die Landarbeiter nicht von der Industrie abgeworben werden konnten. Ebenso verfügte die RA eine *Zuzugssperre* für Berlin, Hamburg und Bremen, damit die dortigen Arbeitsmärkte nicht stetig mit neuen Landflüchtigen aufgefüllt wurden. In Berlin ging daher innerhalb von 18 Monaten (1934-35) die Zahl der Arbeitslosen von mehr als 500.000 auf unter 200.000 zurück. Einen Einfluß auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit hatte auch die im März 1935 eingeführte allgemeine *Wehrpflicht*. Im Gewerbe wurde weiterhin von den Arbeitsämtern ein Arbeitsplatzaustausch durchgeführt, um der damaligen hohen Arbeitslosenquote der über 40-jährigen zu entgegenen. Es wurden junge Arbeitskräfte in den Betrieben durch ältere ersetzt, allerdings nur, wenn für die Ersetzten ein Arbeitsplatz, sei es in der Landhilfe oder im Arbeitseinsatz zur Verfügung gestellt werden konnte. Mittels Zuschüsse für die Einstellung älterer Arbeitnehmer und Einstellungszwänge für Betriebe, wurden dabei zwischen 1934 und 1935 130.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Vgl. ebd., S. 415.

<sup>169</sup> RGBl., S. 381.

<sup>170</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 415ff.

Die Lenkung der Arbeitskräfte gelang unter anderem 1935 mit der Wiedereinführung des *Arbeitsbuchs*.<sup>171</sup> In einzelnen Ländern, etwa in Sachsen wurden im 19. Jhd. Arbeitsbücher verwendet. Arbeitgeber konnten daraus ersehen, wo, wie lange und mit welchen Tätigkeiten der Arbeiter vor der Bewerbung beschäftigt gewesen war. Die Arbeiter hingegen fürchteten den Mißbrauch der Arbeitsbücher durch die Arbeitgeber, indem diese durch etwaige Geheimzeichen den Arbeiter hätten diskreditieren können. 1935 wurde das Arbeitsbuch ausschließlich unter dem Blickwinkel der Arbeitskräfte lenkung eingeführt; bis zum Herbst 1936 wurden insgesamt 22 Mio. Arbeitsbücher ausgefertigt.<sup>172</sup> Hierdurch wurde ein „Überblick über die Verteilung, Gliederung, Vorbildung und berufliche Verwendbarkeit aller im Reichsgebiet vorhandenen Arbeitnehmer geschaffen“<sup>173</sup>. Wurden früher die Arbeitsbücher noch von der Ortspolizei ausgestellt, übernahm dies nun das Arbeitsamt. Arbeiter und Angestellte konnten alsdann nur beschäftigt werden, wenn sie dieses Dokument besaßen. Eintragungen durften nur die Arbeitsämter und die Arbeitgeber vornehmen, die auch das Buch bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses aufbewahrten. Für jeden Beschäftigten wurde im Arbeitsamt parallel eine Kartei geführt, welche die gleichen Merkmale verzeichnete wie das Arbeitsbuch. Neue Vermerke, die der Unternehmer vornahm, hatte er aus diesem Grund auch dem Arbeitsamt zu melden. Durch die statistische Auswertung sollte der nun planwirtschaftlich organisierte Arbeitsmarkt effektiv auf Angebot und Nachfrage agieren und reagieren können. Unentbehrlich wurden die Daten für die Arbeitsvermittlung, insbesondere aber später für den Arbeitseinsatz, die Maßnahmen der Dienstverpflichtung und die Berufsberatung. Angestrebt wurde damit die perfekte Berufslenkung im Sinne der Wirtschafts- und Rüstungspolitik der Nationalsozialisten.

Obendrein trat die *psychologische Eignungsuntersuchung* für Berufsanfänger. Diese sollte die allgemeinen Fähigkeiten für technische, kaufmännische oder künstlerische Berufe, die der Heranwachsende ausüben wollte,

---

<sup>171</sup> RGBl., S. 311, zur Vertiefung ist hier zu empfehlen: Dieter Maier 1986. Vom Arbeitsbuch zur Beschäftigtenstatistik – Vor 50 Jahren wurde das Arbeitsbuch eingeführt, in: arbeit und beruf 10/1986.

<sup>172</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 437ff.

<sup>173</sup> Vgl. Henschel a.a.O., S. 55.

feststellen, um erkennen zu können, ob er sich tatsächlich für bestimmte Berufsfelder eignete.<sup>174</sup>

Weiterhin erlangte die *Berufsberatung* eine neue Bedeutung, indem sich dort seit 1938 alle Schulabgänger registrieren lassen mußten und von den Behörden gezielt in kriegswichtige Berufe geschleust wurden.<sup>175</sup> Die Zahl der Ratsuchenden erhöhte sich dadurch von jährlich etwa 400.000 Personen zwischen 1927 und 1933 kontinuierlich bis auf 1,5 Mio. in 1939. Die in Lehrstellen vermittelte Personenzahl stieg im gleichen Zeitraum auf jährlich 600.000, wogegen sie vor 1933 zwischen 100.000 und 150.000 Vermittlungen pro Jahr schwankte.

Zur Lenkung der Schulabgänger diente der sogenannte Nachwuchsplan, der erstmals 1939 aufgestellt wurde, und der mit Hilfe der Arbeitsbuchstatistik und der Volkszählung den künftigen Bedarf an Lehrlingen nach Branchen gegliedert feststellte.<sup>176</sup>

Durch die Verordnungen zum Vollzug des „*Vierjahresplans zum Aufbau der deutschen Rohstoffwirtschaft*“ vom Herbst 1936 wurden der Reichsanstalt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere im Bereich des Arbeitseinsatzes in der Bauwirtschaft und der Metallindustrie. Die Beschäftigung von Metall- und Bauarbeitern mußte hiernach den AÄ gemeldet werden, um im Zuge der Aufrüstung dem Arbeitskräftemangel in diesen Branchen zu entgegnen und negativen Folgen wie Lohnerhöhungen vorzubeugen.<sup>177</sup> Durch den Vierjahresplan wurden durch die AÄ gezielt Arbeiter den Rüstungskonzernen zugeführt, die fortan nicht mehr eigenhändig über die Einstellung von Personal entscheiden konnten. Damit wandelte sich die RA von einer Versicherung und einem Dienstleister für den Arbeitsmarkt zu einem Kontroll- und Lenkungsorgan des Regimes für die kriegswichtige Wirtschaft.

Ferner wurde 1938 für Frauen unter 25 Jahren ein berufliches *Pflichtjahr* eingeführt, das sie in der Landwirtschaft oder in der städtischen Hauswirtschaft abzuleisten hatten und ohne diesem sie keine weitere

---

<sup>174</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 445f.

<sup>175</sup> Vgl. Wilhelm Adamy/Eckart Reidegeld 1988. 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland Teil III: Nationalsozialistische Arbeitsmarktlenkung, in: Soziale Sicherheit 2/1988, S. 41.

<sup>176</sup> Vgl. Adolf Hartwig 1959. Die Entwicklung der Berufsberatung in Deutschland, in: Valentin Siebrecht (Hg.) Handbuch der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung II, Stuttgart: Kohlhammer, S. 29-59, S. 52.

<sup>177</sup> Vgl. RA 1938, a.a.O., S. 57ff.

Anstellung eingehen konnten. Gleichfalls konnten sie sich eine zweijährige Tätigkeit im Gesundheitsdienst oder in der Wohlfahrtspflege anrechnen lassen.<sup>178</sup>

Mit der politischen Umgestaltung der Arbeitsvermittlung zum Arbeitseinsatz kamen weitere neue Aufgaben auf die Ämter der Reichsanstalt hinzu. Die Lohnpolitik, vor 1933 eine nichtstaatliche Angelegenheit zwischen den Tarifpartnern wurde nach der Gleichschaltung der Verbände zu einer staatlichen Aufgabe. Die Reichstreuhandverwaltung, welche bisher in Streitfällen zwischen den Tarifparteien geschlichtet hatte und die Lohnpolitik rechtlich überwachte, wurde zum hoheitlichen Träger der Lohnpolitik umgestaltet, indem nun die Reichstreuhand selbst die Lohnsätze für die Erwerbstätigen in den jeweiligen Branchen festlegte.<sup>179</sup> Da der Reichstreuhandverwaltung ein eigener behördlicher Unterbau fehlte, wurde sich ab 1940 kommissarisch der Leiter der AÄ bedient, welche in diesem Bereich fachlich dem Reichstreuhand unterstellt wurden. Die dienstrechtliche Aufsicht verblieb beim RMA. In einzelnen Gebieten, dem Protektorat Böhmen und Mähren sowie in den besetzten Ostgebieten wurden die mittleren Behörden der Reichstreuhandverwaltung und der LAÄ miteinander verschmolzen.<sup>180</sup> Die Reichstreuhand schlossen relativ geringe Lohnerhöhungen ab, so daß die Entwicklung der Löhne hinter der Zunahme des Sozialprodukts zurückblieb. Dagegen erhielten die Arbeiter durch den Arbeitseinsatz eine relativ hohe Arbeitsplatzgarantie, was ihnen unter den Erfahrungen der Großen Depression wichtiger erschien als der Lohnzuwachs.<sup>181</sup>

Im Jahr 1938 wurde die sogenannte „*Dienstverpflichtung*“<sup>182</sup> eingeführt, eine Verordnung, die lediglich aus drei Vorschriften bestand und deren weiteren Durchführungsbestimmungen der RA zukamen. Die AÄ hatten nun die Möglichkeit, deutsche Staatsangehörige, auch wenn diese in einem festen Beschäftigungsverhältnis standen, zunächst für eine begrenzte Zeit, ab 1939 für unbegrenzte Dauer an einen bestimmten Arbeitsplatz zu versetzen oder sie einer weiteren beruflichen Ausbildung zu unterziehen. Die Dienstverpflichtung nutzte vor allem der „*Organisation Todt*“. Dabei wurden

---

<sup>178</sup> Vgl. Syrup, 100 Jahre, S. 448ff.

<sup>179</sup> Vgl. Siebert, a.a.O., S. 61.

<sup>180</sup> Vgl. ebd., S. 66f.

<sup>181</sup> Vgl. Hardach, a.a.O., S. 73.

<sup>182</sup> RGBl., S. 652.

alleine 400.000 Arbeiter zum Bau des Westwalls eingezogen. Binnen eines Jahres wurden mehr als 1,4 Mio. Arbeiter durch die Dienstverpflichtung zwangsversetzt.<sup>183</sup> Die Dienstverpflichtung bildete nun den vorläufigen Höhepunkt der fortschreitenden Abkehr des 1927 aufgestellten Grundsatzes der zwangsfreien Arbeitsvermittlung.

Schließlich wurde 1939 zu Beginn des Polenfeldzugs der Wechsel des Arbeitsplatzes nochmals erschwert. Nun mußten in allen Branchen die freiwerdenden Arbeitsplätze der Arbeitsverwaltung gemeldet werden, und Einstellung sowie Kündigung von Beschäftigten waren seither von der Zustimmung des Arbeitsamtes abhängig.<sup>184</sup> Nicht nur die Vermittlung, auch der Stellenwechsel wurde reguliert und konnte verboten werden.<sup>185</sup>

Zu Kriegsbeginn herrschte Vollbeschäftigung. Jetzt wurden aber viele Männer zum Kriegsdienst einberufen, so daß auf dem Arbeitsmarkt eine erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften entstand. Zwischen Mai 1939 und Mai 1941 erhöhte sich die Zahl der Soldaten von 1,4 Mio. auf 7,1 Mio. – im Mai 1944 waren es 9,1 Mio. Soldaten, 3,3 Mio. waren bereits gefallen.<sup>186</sup> Waren vor Kriegsbeginn noch 24,5 Mio. Männer beschäftigt, sank deren Zahl bereits ein Jahr später auf 20,4 Mio. bis 1942 auf 16,9 Mio. und bis Mai 1944 auf 14,2 Mio. Männer. Die Zahl der beschäftigten Frauen blieb in diesem Zeitraum jedoch konstant zwischen 14 und 15 Millionen. Dem großen Abzug von Arbeitskräften aus dem Arbeitsmarkt wurde zu entgegnen versucht, indem man *Fremdarbeiter*, z.B. aus Italien in das Reich brachte, *Kriegsgefangene* verwendete und *Zwangsaushebungen* in den besetzten Gebieten vornahm.<sup>187</sup> So stieg die Zahl dieses Personenkreises auf dem Arbeitsmarkt von 0,3 Mio. im Mai 1939 auf 7,1 Mio. im Mai 1944.<sup>188</sup> Für die Zwangsaushebungen wurden Beschäftigte der Arbeitsämter zu mobilen Einsatzkommandos herangezogen, „die in den besetzten Gebieten mit Nachhilfe der Polizei Millionen von `Fremdarbeitern`

---

<sup>183</sup> Vgl. Petzina 1968. a.a.O., S. 160.

<sup>184</sup> Vgl. Peters, a.a.O., S. 121.

<sup>185</sup> Vgl. H. Link 1939. Das Arbeitsamt als Führer zum verpflichtenden Arbeitseinsatz, in: Arbeitseinsatz und Arbeitslosenhilfe 12/1939, S. 191-195, S. 191.

<sup>186</sup> Vgl. Hardach, a.a.O., S. 98f.

<sup>187</sup> Vgl. Wilhelm Adamy/Eckart Reidegeld 1988. 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland Teil III: Nationalsozialistische Arbeitsmarktlenkung, in: Soziale Sicherheit 2/1988, S. 41f.

<sup>188</sup> Siehe zu den Zahlen: Dieter Petzina 1970. Die Mobilisierung deutscher Arbeitskräfte vor und während des zweiten Weltkrieges, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1970.

zusammenholten und diese als Zwangsarbeiter in die Rüstungsindustrie des Reiches pumpten.“<sup>189</sup>

Verfolgte Personen nach den Nürnberger Gesetzen von 1935 wurden in dieser Zeit von den Arbeitsämtern zunehmend diskriminiert. Sie wurden, nachdem die meisten von ihren Arbeitgebern entlassen worden waren, von der Arbeitslosenunterstützung ausgegrenzt und ab 1938 in speziellen Arbeitseinsatzgruppen der Zwangsarbeit zugeführt, wo sie gedemütigt und ausgebeutet wurden.<sup>190</sup> Unbeschrieben bleiben hier die Konzentrationslager, in denen eine Unzahl von Häftlingen durch Zwangsarbeit vernichtet wurde.<sup>191</sup> Schließlich wurden 1943 noch einmal etwa 3 Millionen Frauen und 500.000 Männer aus dem Arbeitsmarkt gezogen und dem Kriegsdienst zugeschoben, kriegsunwichtige Betriebe mußten daraufhin – ähnlich wie im ersten Weltkrieg - schließen.

### 2.1.5 Fazit: Verirrung der Pfade

Die Machtübernahme Hitlers bedeutet keinen radikalen Bruch mit der Form und Weise der Arbeitsverwaltung. Die erst sechs Jahre zuvor beschrittenen und verfestigten Pfade wurden zunächst nur vereinzelt verlassen. Die schon in der Weimarer Republik durch Notverordnungen begonnene Entmachtung der Selbstverwaltung zugunsten erhöhter Weisungs- und Kontrollbefugnisse des Arbeitsministeriums wurde weitergeführt. Die Ausschaltung der Selbstverwaltung war letztlich eine notwendige Folge der „Zerschlagung“ von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und deren Zusammenführung zur DAF. Der Präsident der RA blieb aber derselbe. Erst 1938 wurde – ähnlich wie im Ersten Weltkrieg - die RA direkt in das RMA eingegliedert, verantwortlich blieb weiterhin Syrup, nun wieder als Staatssekretär.

Programmatisch wurden die während der Depression begonnenen Maßnahmen, vor allem der freiwillige Arbeitsdienst ausgebaut und schließlich verpflichtend gemacht. Die Versicherungsleistungen wurden weiter beschränkt, bis sie 1939 durch die Bedürftigkeitsprüfung wieder

---

<sup>189</sup> Siehe Martin Broszat a.a.O., S. 378.

<sup>190</sup> Siehe hierzu ausführlich Dieter Maier 1990. Arbeitsverwaltung und nationalsozialistische Judenverfolgung in den Jahren 1933-1939, in: Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik, Band 8, Berlin: Rotbuch, S. 62-136.

<sup>191</sup> Siehe hierzu: Wolfgang Sofsky 1993. Die Ordnung des Terrors: Das Konzentrationslager, Frankfurt/M.: Fischer.

Fürsorgecharakter erhielten. Allerdings war zu diesem Zeitpunkt die Arbeitslosigkeit kaum mehr vorhanden. Erreicht wurde der Abbau der Arbeitslosigkeit durch die zunehmende Regulierung des Arbeitsmarktes. Mit der Schaffung des RAD, der Ausweitung der Notstandsarbeiten – nicht nur für den Autobahnbau - der Einführung des Arbeitsbuches, den Dienstverpflichtungen und daneben der 1935 eingeführten allgemeinen Wehrpflicht konnte die Arbeitslosigkeit innerhalb von fünf Jahren in eine Arbeitskräfteknappheit umgewandelt werden. Dadurch wandelte sich der Charakter der Arbeitsverwaltung erneut. Sie wurde ab 1939 dazu verwendet, Zwangsarbeiter in den besetzten Gebieten auszuheben und für die Kriegswirtschaft einzusetzen. Diese Wirtschaftsform bedingte einen genauen Überblick über den Arbeitsmarkt, der durch das Arbeitsbuch beschafft werden konnte. Finanziell war die RA bald saniert, jedoch wurden die Beiträge nicht angespart, sondern für versicherungsfremde Leistungen verwendet. Der gegründete „Reichsstock für den Arbeitseinsatz“, der die Versicherung der RA ersetzte, hatte lediglich eine haushaltstechnische Funktion. Das Personal der RA war von den politischen Säuberungen besonders betroffen. Aufgefüllt mit alten Gefolgsleuten der NSDAP erhöhte sich insbesondere der Beamtenanteil, welche die stetig mehr werdenden hoheitlichen Befugnisse durchführten. Die freiwillige Arbeitsvermittlung wurde zum Zwangsinstrument für das planwirtschaftlich geführte System. Während des Krieges wurde die Arbeitsverwaltung vor allem dazu benutzt, die kriegswichtigen Branchen mit Arbeitskräften zu versorgen. Schließlich wurde die RA organisatorisch der Parteigliederung angepaßt, um die Kontrolle der Arbeitsverwaltung zu verbessern.

Alle Variablen der Organisation, bis auf die Selbstverwaltung blieben in ihren Grundzügen erhalten. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde zugunsten der passiven Leistungsauszahlung ausgebaut. Die Zwangsmaßnahmen wurden verstärkt, die Verwaltung und das Personal dem Führungssystem angepaßt. Jedoch änderte sich mit diesen Maßnahmen der Charakter der Organisation, indem diese nicht mehr in einem Rechtsstaat operierte, sondern nun als Instrument der Tyrannei benutzt wurde. Ähnlich erging es dem gesamten politischen System; Verwaltung, Beamtentum und Militär erfuhren die gleiche Pervertierung.



## 2.2 Der Aufbau nach 1945

Die Kapitulation von 1945 stellte zwar eine tiefgreifende Zäsur in der Geschichte Deutschlands wie in der Geschichte der Arbeitsverwaltung dar: es zeigte sich aber auch, daß bürokratische Organisationen auch unter schwierigen Umständen weiter existieren können, solange sie Ressourcen und Programme an die Hand erhalten, mit denen sie die Probleme ihrer Umwelt bearbeiten können. Es waren dieselben Instrumente, welche die Arbeitsverwaltung vor und während des Krieges benutzt hatte. Doch waren das Herrschaftssystem und die zu bearbeitenden Probleme gänzlich andere.

### 2.2.1 Umwelt: Die Anfänge nach dem Zusammenbruch

Nach der Kapitulation Deutschlands übernahm der Alliierte Kontrollrat in Berlin alle staatliche Gewalt in Deutschland. Für den ohnehin daniederliegenden Arbeitsmarkt hatten Entmilitarisierung und Deindustrialisierung, neben den bereits durch Bombardierungen zerstörten Industrieanlagen, Auswirkungen. Die deutsche Wirtschaft sollte anfänglich auf den Standard von 1932 herabgesetzt werden, was die Demontage von über 1.500 Industrierwerke allein in den Westzonen bedeutete, allerdings wurde der Abbau 1947 unter dem Eindruck des beginnenden Kalten Krieges deutlich reduziert. Die Produktion von Rüstungsgütern wurde verboten, alle Patente (insgesamt 200.000 und 24.000 Warenzeichen) wurden enteignet. Naturwissenschaftliche und industrielle Forschungsanstalten mußten schließen. Nach dem selbst verursachten „braindrain“ in den 30er Jahren folgte nun ein weiterer.<sup>192</sup> Infolge der sich einstellenden Erkenntnis der westlichen Alliierten, daß Westdeutschland benötigt wurde um den Kommunismus vor einem weiteren Vordringen nach Europa zu stoppen, trat 1948 das Europäische Wiederaufbauprogramm (Marshall-Plan) neben die Demontage. Dieser sollte es Deutschland und den westeuropäischen Staaten ermöglichen, ihren Wiederaufbau zu erleichtern. Es fehlte aber vor allem an Nahrung und Unterkünften für die Bevölkerung. Gleichzeitig kamen in den amerikanischen und britischen Zonen 6 Millionen Flüchtlinge an, so daß in diesen beiden Zonen 1946 über 3 Millionen

---

<sup>192</sup> Vgl. Hardach, a.a.O., S. 109ff.

Menschen mehr wohnten als noch 1939.<sup>193</sup> Bis 1950 kamen noch einmal 4 Millionen Menschen, ehemalige Kriegsgefangene und Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone hinzu.

### 2.2.2 Organisation und Personal: Der Wiederaufbau auf Landesebene

Organisatorisch versuchte man die Einheitlichkeit der Arbeitsweise in der Arbeitsverwaltung auf verschiedene Wege wieder herzustellen. Obwohl im Potsdamer Abkommen der Grundsatz festgeschrieben war, Deutschland als wirtschaftliche Einheit zu behandeln, kam es nicht zur Bildung einer zentralen Institution auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitsämter arbeiteten überwiegend in ihren alten geographischen Grenzen zunächst unabhängig, wurden aber nach einigen Monaten wieder den neugegründeten LAÄ unterstellt. Das Personal der Arbeitsverwaltung arbeitete unter neuer Führung weiter.

Die Aufsicht über die LAÄ war aber dann je nach Besatzungszone verschieden. In der britischen Zone war ab 1947 das „Zentralamt für Arbeit in der britischen Zone“ in Lemgo unter der Führung von Präsident Scheuble Aufsichtsbehörde, in der amerikanischen Zone war der Länderrat in Stuttgart eine Institution zur Koordination der LAÄ, während die Aufsicht durch die Landesministerien erfolgte.<sup>194</sup> Die Franzosen errichteten zu diesem Zwecke in ihrem Gebiet 1946 ein „Zentralamt für wirtschaftliche und soziale Organisation“, und die sowjetische Besatzung bildete bereits im September 1945 eine „Deutsche Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge“.<sup>195</sup> Seit 1947 gab es regelmäßige Treffen der Präsidenten der LAÄ, Ende 1948 erstmals von allen Präsidenten der LAÄ der Westzonen. Unterhalb dieser Ebene wurden Referentenausschüsse gegründet, um die Arbeitsweisen gegenseitig anzugleichen und einheitliche Dienstvorschriften herauszugeben. Seit September 1948 übernahm in der zwischenzeitlich gegründeten britisch-amerikanischen Bi-Zone die „Verwaltung für Arbeit“, in der auch das britische Zentralamt für Arbeit aufging unter Leitung des späteren Bundesarbeitsministers Anton Storch die Koordination innerhalb dieses Politikfeldes, jedoch ohne Aufsichtsbehörde zu sein.

---

<sup>193</sup> Die Franzosen lehnten es ab, in ihrer Zone Flüchtlinge aufzunehmen, Siehe Hardach, a.a.O., S. 118f.

<sup>194</sup> Vgl. Uhlig, a.a.O., S. 283.

<sup>195</sup> Vgl. Rottenecker/Schneider, a.a.O., S. 126.

Innerhalb der LAÄ und AÄ wurden infolge der Kontrollratsdirektive Nr. 29 vom 17. Mai 1946 beratende Ausschüsse nach dem Vorbild der Verwaltungsausschüsse zu Zeiten der Weimarer Republik gegründet. In ihnen waren Vertreter der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und der Gebietskörperschaften paritätisch vertreten. Ihre Aufgabe beschränkte sich allerdings auf beratende Tätigkeiten; steuernde Tätigkeiten wie die ehemaligen Verwaltungsausschüsse hatten sie noch nicht.<sup>196</sup>

Für die zukünftige Organisation der Arbeitsverwaltung gab es vor Gründung der Bundesrepublik mehrere Vorschläge.

Die Arbeitsminister der Länder wollten ihren erneuten Einfluß auf die LAÄ erhalten und forderten, die LAÄ als nachgeordnete Behörden der Landesregierungen zu formieren. Zur Koordination ihrer Handlungsweisen sollte eine Arbeitsgemeinschaft der jeweiligen Behörden unter Aufsicht der Verwaltung für Arbeit errichtet werden. Von einer unabhängigen, länderübergreifenden Körperschaft unter Selbstverwaltung war nicht die Rede.<sup>197</sup>

Das Lemgoer Zentralamt für Arbeit favorisierte hingegen eine Bundesanstalt unter Selbstverwaltung durch Arbeitnehmer, Arbeitgeber und öffentlichen Körperschaften in der Kontinuität von 1927.<sup>198</sup>

Der DGB und die Arbeitgebervereinigungen verabschiedeten schließlich im Januar 1950 unter anderem zur Frage der Organisation der Arbeitsverwaltung ein gemeinsames Kommuniqué (die sog. Hattenheimer Entschlüsse). Beide Parteien waren überein gekommen, die paritätische Selbstverwaltung ohne öffentliche Körperschaften zu errichten. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten in allen Organen der Körperschaft je zur Hälfte vertreten sein. Den Vorsitz der Organe sollte jährlich zwischen den Parteien wechseln und der Stellvertreter jeweils dem anderen Lager entstammen als der Vorsitzende.<sup>199</sup> Der erste Regierungsentwurf über ein Gesetz zur Errichtung der Bundesanstalt<sup>200</sup> vom Februar 1951 folgte noch dieser Übereinkunft. Alle weiteren Entwürfe, so die des Ausschusses für Arbeit des Bundestages<sup>201</sup> im Juni 1951 und der Regierungsfraktion<sup>202</sup> im

---

<sup>196</sup> Vgl. Otto Uhlig, a.a.O., S. 283.

<sup>197</sup> Vgl. Schmid/Wiebe/Hoffmann, a.a.O., S. 290.

<sup>198</sup> Vgl. ebd., S. 290.

<sup>199</sup> Vgl. Die Hattenheimer Entschlüsse, abgedruckt in: RdA 3/1950, Heft 2, S. 68f.

<sup>200</sup> BT-Drs. 1/2131

<sup>201</sup> BT-Drs. 1/2385

<sup>202</sup> BT-Drs. 1/2875

November 1951 wichen davon ab, indem sie unter Hinzunahme der öffentlichen Körperschaften die reine Selbstverwaltung zugunsten der alten Lösung von 1927 aufgaben.<sup>203</sup> Vor allem bei den Ländern stieß die duale Selbstverwaltung auf Ablehnung, da sie ihren Einfluß auf die Arbeitsverwaltung seit 1927, insbesondere aber seit 1946, als die Arbeitsverwaltung den jeweiligen Landesministerien unterstellt wurden, beibehalten wollten. Die "mannigfachen Verbindungen (..), die sich zwischen der Arbeit der Dienststellen der Bundesanstalt und der der öffentlichen Körperschaften zwangsläufig ergeben, z.B. auf dem Gebiet der allgemeinen Fürsorge, des Flüchtlingswesens, der Jugendbetreuung, des Bauwesens, der produktiven Erwerbslosenfürsorge, des Gesundheitsdienstes usw."<sup>204</sup> diente hierbei als fachliche Argumentation. Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes im Mai 1949, ist dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Arbeitsverwaltung übertragen und im Bundesministerium für Arbeit (BMA) eine oberste Bundesbehörde für dieses Politikfeld errichtet worden. Jedoch konnte das Ministerium keine Aufsichtsrechte wahrnehmen und Weisungen an die LAÄ und AÄ erteilen, da diese noch den Ländern unterstanden. (Die Tarifparteien, Ministerien und Sozialpolitiker versuchten, die frühere Selbstverwaltung nach Art. 74 Nr. 12 GG und Art. 87 I GG wieder herzustellen.) Bis jedoch 1951 das Gesetz über den Sitz der Bundesanstalt verabschiedet werden konnte, wurden viele Kontroversen ausgetragen. Denn „die Beschlußfassung im Deutschen Bundestag über den Sitz der Bundesanstalt erforderte insgesamt 10 Abstimmungen, davon 5 durch 'Hammelsprung'.“<sup>205</sup> Der Sitz der zentralen Instanz der Arbeitsverwaltung ist nach Nürnberg neu verlegt worden, allerdings war noch nicht entschieden, welche Organisationsform die Verwaltung erhalten sollte. Denn das Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) wurde fast drei Jahre lang diskutiert, ehe es mit Wirkung zum 01. Mai 1952 in Kraft treten konnte. Damit waren die grundlegenden

---

<sup>203</sup> Eine Gegenüberstellung der einzelnen Entwürfe liefert der DGB 1952. Die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Dokumente über die Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und die Forderungen der Gewerkschaften, Düsseldorf, in: SEAD-BA.

<sup>204</sup> Siehe Erdmann 1951. Die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, in: RdA 4/1951, Heft 6, S. 203.

<sup>205</sup> Siehe Heinrich Franke 1992. Vierzig Jahre Bundesanstalt für Arbeit, in: Arbeit und Beruf 5/1992, S. 125.

Organisationsentscheidungen für die Arbeitsverwaltung in der Bundesrepublik getroffen worden.

### 2.2.3 Budget: Landesstocks für den Arbeitseinsatz

Im Hinblick auf die Unterstützung von Arbeitslosen wurde zunächst das Vermögen des Reichsstocks nach der Neubildung der Länder auf "Landesstocks für den Arbeitseinsatz" aufgeteilt. Erstmals bekamen im Winter 1946/47 Arbeitslose im britischen Sektor Geld aus diesem Vermögen ausbezahlt. Die Arbeitslosenunterstützung blieb in der französischen Zone hingegen bis Ende 1948 eingestellt.<sup>206</sup> Dennoch wurden die Beiträge in Höhe von 6,5% weiter erhoben. Den Einnahmen in Höhe von 2,86 Mrd. RM standen bis zur Währungsreform im Juni 1948 Ausgaben von lediglich 1,13 Mrd. RM gegenüber. Die angesammelten Reserven von 1,73 Mrd. RM wurden schließlich mit der Währungsreform mit dem Umstellungsverhältnis 100 zu 6,5 in 113 Mio. DM umgewandelt.<sup>207</sup> Nach Gründung der Bundesrepublik wurde der Beitragssatz vom Wirtschaftsrat der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes im Juni 1949 auf 4% herabgesetzt. Die Regelung der Leistungsansprüche blieb demgegenüber weiterhin zunächst Ländersache und war dementsprechend uneinheitlich.<sup>208</sup> Lediglich entfielen einheitlich im Juni 1949 die Leistungen an die Rentenversicherungsträger, die vorher etwa 20% des Beitragsaufkommens der Arbeitslosenversicherung aufzehrte. Nach der Währungsumstellung meldeten sich wieder vermehrt Arbeitslose bei den Arbeitsämtern, um die Leistungen in der nun attraktiven, neuen Währung zu erhalten. Bis zur Gründung der neuen Bundesanstalt 1952, konnte durch die weiter erzielten Überschüsse eine Reserve von 1,3 Mrd. DM angesammelt werden.

### 2.2.4 Programme: Alte Programme unter neuen Bedingungen

Schon bevor Deutschland am 8. Mai 1945 bedingungslos kapitulierte, begannen im März 1945 die AÄ in den besetzten Gebieten Deutschlands

---

<sup>206</sup> Vgl. Günther Schmid, Nicola Wiebe, Dierk Hoffmann 2001. Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung (Westzonen) und Arbeitskräftegewinnung und Arbeitskräfte lenkung (SBZ), in: BM für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) 2001. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 2, S. 283.

<sup>207</sup> Vgl. Wilke/Götz a.a.O., S. 24.

<sup>208</sup> Vgl. Rottenecker/Schneider, a.a.O., S. 131f.

unter neuer Führung wieder mit ihrer Arbeit. Die Organisationsgewalt übernahmen die Besatzungsmächte, welche die Gauarbeitsämter auflösten oder umbenannten und neue AÄ und LAÄ errichteten. Als sich die Landesregierungen bildeten, wurden die LAÄ überwiegend den Arbeits- und Sozialministerien unterstellt.<sup>209</sup>

Programmatisch versuchten die AÄ nach den rechtlichen Grundsätzen von 1927 zu arbeiten, was mit den Lenkungs- und Zwangsbestimmungen der Besatzungsmächte in der Nachkriegszeit kaum gelang. Hinzu kam, daß viele Verordnungen und Gesetze aus der Zeit nach 1933 immer noch in Kraft waren oder auf ähnliche Weise fortgeführt wurden, wenn auch aus anderen Zielvorstellungen heraus. Der Arbeitsmarkt wurde nach dem II. Weltkrieg ebenso umfassend mit planwirtschaftlichen Methoden geregelt wie im Verlauf der Hitler-Diktatur. So gab es seit Januar 1946 durch den Kontrollrat-Befehl Nr. 3 eine Registrierungspflicht für alle Männer im Alter von 14-65 und allen Frauen von 15-50 Jahren bei den AÄ, welche diesem Personenkreis ab 1947 einen Beschäftigungsnachweis – den Nachfolger des Arbeitsbuches – aushändigte, von dem wiederum die Ausgabe von Lebensmittelkarten abhing.<sup>210</sup>

Ein Wechsel des Arbeitsplatzes hatte unter Einschaltung des Arbeitsamtes zu geschehen, und Arbeitgeber hatten ihren Arbeitskräftebedarf zu melden. Die Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt war also ebenso regulativ wie während des Krieges. Schließlich konnten die Ämter durch diesen Befehl Arbeitsverpflichtungen, vormals Dienstverpflichtungen verhängen.<sup>211</sup> Hinsichtlich der Praxis des ehemaligen Reichsarbeitsdienstes waren nun die Pflichten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer weitestgehend die gleichen, doch sollten diese Zwangsmaßnahmen – nun als Notstandsarbeiten titulierte – diesmal den notwendigen Wiederaufbau des Gemeinwesens bewirken. Die Mittel wurden vorerst beibehalten, es änderten sich nur die Ziele. Ähnlich wie später in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung, wurden die Notstandsarbeiten zu Beginn stark ausgeweitet, um die Folgen des Zusammenbruchs des Wirtschaftssystems zu mildern und die Infrastruktur für das Gemeinwesen zu verbessern.

---

<sup>209</sup> Vgl. Hans Henschel, a.a.O., S. 57.

<sup>210</sup> Die Beschäftigtenkartei als Nachfolger des Arbeitsbuches wurde im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen, nach einem Bericht des BWV 1956 aufgelöst. Bundesanstalt für Arbeit 1970. Die Selbstverwaltung in der BA – Beilage zum Geschäftsbericht 1969 der BA, S. 32.

<sup>211</sup> Vgl. Rottenecker/Schneider, a.a.O., S. 128f.

Jedoch hatten die Programme oft nicht die intendierten Wirkungen, was sich auf die veränderten Randbedingungen zurückführen läßt. Auf Seiten der Arbeitnehmer gab es reichlich Defizite. So war nur noch ein Bruchteil der potentiellen Arbeitnehmer aufgrund körperlicher Gebrechen aus Kriegszeiten überhaupt arbeitsfähig. Die unzureichende Ernährungslage, mangelnde Unterkunft und Bekleidung sowie die Überalterung der Belegschaften reduzierte das Arbeitskräftepotential weiter.<sup>212</sup>

Den Arbeitgebern im industriellen Bereich fehlten die Maschinen infolge der Kriegsschäden und der Deindustrialisierung durch die Alliierten, um produzieren zu können. Hinzu kam, daß die Marktwirtschaft hauptsächlich durch die Tauschwirtschaft abgelöst wurde. Betriebe, die in Naturalien entlohnten, waren unter den Arbeitnehmern begehrt als andere Unternehmen, und auf dem Schwarzmarkt konnte man deutlich mehr verdienen als auf dem Arbeitsmarkt.

Die Folgen des Krieges ließen den Arbeitsmarkt aus seinen bisherigen Fugen geraten, die eine Planung und Arbeitskräfte lenkung unmöglich machten. *Valentin Siebrecht* schreibt im Juni 1947:

„Kräftebedarf steht neben Menschenüberfluß, Arbeitslosigkeit neben Arbeitermangel, selbst im gleichen Beruf und im gleichen Bezirk. Das Handwerk klagt über fehlenden Nachwuchs, aber zur selben Zeit halten viele Meister mit der Einstellung von Lehrlingen zurück. Die Landwirtschaft ruft nach erfahrenen Fachkräften, während in der britisch-amerikanischen Zone Zehntausende von Landarbeitern arbeitslos gemeldet sind. Eine Arbeitslosenunterstützung wird eingeführt, aber kaum in Anspruch genommen. Eben noch werden Kurzarbeiter unterstützt, und schon müssen in der gleichen Industrie besondere Anreize zur Aufnahme von Arbeit geschaffen werden.“<sup>213</sup>

Die Arbeitsverwaltung stand trotz regulativer Programme demnach weitgehend machtlos den chaotischen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt

---

<sup>212</sup> Vgl. Valentin Siebrecht 1956. Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik in der Nachkriegszeit, Stuttgart: Kohlhammer, S. 35. Der Verfasser schätzt im August 1947 in der Bi-Zone das reale Arbeitskräftepotential auf etwa 4,4 Mio., obwohl dort 12 Mio. Beschäftigte registriert sind. Die Differenz ergibt sich aus der verringerten Belastungsfähigkeit der Arbeitnehmer, dem hohen Krankenstand, dem Mitschleppen von Arbeitskräften infolge rohstoffbedingter Produktionsausfälle und dem Wegbleiben vom Arbeitsplatz um Nahrung und Brennmaterial zu beschaffen.

<sup>213</sup> Siehe ebd., S. 31.

gegenüber. Neben den für diese Situation nicht geschaffenen Programmen, fehlte es zudem am notwendigen Personal, um die Programme vollziehen und kontrollieren zu können.<sup>214</sup> Erst mit der Einführung der Deutschen Mark am 20. Juni 1948 und der bis dahin verbesserten Lebensumstände änderten sich die Präferenzen auf dem Arbeitsmarkt. Nun war man wieder daran interessiert, Geld statt Nahrung für den Lebensunterhalt zu erwerben, was viele vom Schwarzmarkt auf den offenen Markt und indirekt auf den Arbeitsmarkt zurückbrachte.

Diese veränderten Umweltbedingungen auf dem Arbeitsmarkt wurden von der Arbeitsverwaltung registriert. Genaue Informationen zur Planung und zu Veränderungen von Programmen fehlten jedoch aufgrund der geringen Informationsverarbeitungskapazität innerhalb der Organisation. Zudem hatten die einzelnen alliierten Mächte auch nur eine begrenzte Aufnahme- und Verarbeitungsfähigkeit und eine andere Zielhierarchie, was am Beispiel der Deindustrialisierung zu sehen ist, die mit den Zielen der Arbeitsmarktpolitik unvereinbar war. Die westlichen Besatzungsmächte bedienten sich der weitgehend noch funktionsfähigen Arbeitsverwaltung und beließen sie infolge des Fehlens alternativer Konzepte und Organisationen in dieser Form.

An die Stelle der von den Besatzungsmächten dirigierte Planwirtschaft drang nun stetig das Konzept der "sozialen Marktwirtschaft", geprägt von Armin Müller-Armack und Ludwig Erhard, welche ihr Konzept noch im Wirtschaftsrat durchzusetzen vermochten.<sup>215</sup>

An die Stelle der Arbeitsplatzwechselverordnung von 1939 trat schließlich im August 1951 das Kündigungsschutzgesetz, das die Einschaltung des Arbeitsamtes beim Arbeitsplatzwechsel überflüssig werden ließ.<sup>216</sup> Die Berufsnachwuchslenkung aus der Zeit nach 1933 blieb unter den Alliierten vorerst weiter bestehen. Für den Wiederaufbau West-Deutschlands sah man es als unverzichtbar an, zunächst die wichtige Baubranche mit ausreichend Nachwuchs zu versorgen. Die Berufsberatung der AÄ hatte das Monopol

---

<sup>214</sup> Vgl. Hans-Ulrich Derlien 1984. Implementationsprobleme: Bürokratische Ineffizienz oder politische Programmfehler?, in: Verwaltungsarchiv 75, S. 256-271, S. 268f.

<sup>215</sup> Vgl. Johannes Frerich/Martin Frey 1996. Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik, Band 3, München: Oldenbourg, 2. Aufl., S. 20.

<sup>216</sup> Vgl. Heribert Rottenecker/Jürgen Schneider 1996. Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland, Stuttgart: Kohlhammer, S. 130.



zur Lehrstellenvermittlung inne. Die Lehrlingsausbildung und der Lehrstellenwechsel bedurften der Genehmigung der Berufsberatung.<sup>217</sup> Erst durch Art. 12 GG wurde die in der Weimarer Republik geltende Freizügigkeit bei der Berufswahl und -ausübung wieder garantiert. Obwohl der Kontrollrat-Befehl Nr. 3 und die Arbeitsplatzwechselerordnung erst 1951 aufgehoben wurden, hatten die Berufsberater diese Anordnungen nach Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht mehr beachtet.<sup>218</sup> Die Zwangsreglementierung auf dem Arbeitsmarkt seit 1933 war nun zum Großteil überwunden.

Nachdem die Arbeitslosenunterstützung seit Anfang 1947 wieder gewährt und aus den Landesstocks finanziert wurde, trat nach der Höchstförderdauer von bis zu 26 Wochen in der amerikanischen und britischen Besatzungszone erneut die Arbeitslosenfürsorge, für die wieder eine Bedürftigkeitsprüfung verlangt wurde. Die Mittel zu diesem Programm hatten zunächst die Länder bereitzustellen. Organisatorisch verantwortlich für die Prüfung und Auszahlung der Arbeitslosenfürsorge waren hierfür die Arbeitsämter. Die Arbeitslosenfürsorge ergänzte wie in der Weimarer Republik die soziale Sicherung, bestehend aus Arbeitslosenversicherung und kommunaler Fürsorge. Indes gab es in der französischen Zone und in Bremen die Arbeitslosenfürsorge bis zur Gründung der Bundesrepublik nicht.<sup>219</sup> Seit 1950 hat der Bund die Kosten der Arbeitslosenfürsorge übernommen; die Arbeitsämter sind weiterhin Vollzugsorgane geblieben.<sup>220</sup> Kurzarbeiterunterstützung gab es auch weiterhin. Jedoch belastete dieses Programm zu der Zeit enorm die Arbeitslosenversicherung, da die Unternehmen aufgrund der Rohstoff- und Energieknappheit nicht beständig arbeiten konnten.

Mit dem Rückgang der Arbeitsmarktklenkung wurde der Berufsberatung und der Arbeitsvermittlung wieder ein höheres Gewicht beigemessen. Das Monopol der Arbeitsvermittlung - geschaffen 1931, vollzogen 1935 - ging 1947 in der britischen Zone auf das Zentralamt für Arbeit über. Eine Öffnung des Vermittlungsmonopols wurde skeptisch betrachtet, da man fürchtete, daß die privaten Vermittler lediglich leicht zu vermittelnde Arbeitskräfte rekrutieren würden und die benachteiligten Arbeitnehmer nur

---

<sup>217</sup> Vgl. ebd., S. 133.

<sup>218</sup> Vgl. ebd., S. 134f.

<sup>219</sup> Vgl. Schmid/Wiebe/Hoffmann, a.a.O., S. 292.

<sup>220</sup> Vgl. Wilke/Götz, a.a.O., S. 26.

für die Arbeitsverwaltung übrig blieben. Dies würde soziale Lasten erzeugen und den Normalisierungsprozeß der Wirtschaft hemmen.<sup>221</sup>

Neben diesen klassischen Aufgaben der Arbeitsämter traten den Umweltbedingungen entsprechend weitere Tätigkeiten in den Vordergrund. Die Förderung des Wohnungsbaus und der Wiederherstellung von Wohnungen wurde im Rahmen der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge und mit Darlehen aus dem Vermögen der Arbeitsverwaltung seit 1946 vermehrt unterstützt.

Die Flüchtlingsströme aus den abgetretenen Gebieten des Deutschen Reiches beschäftigten auch die Arbeitsverwaltung. Sie war für die gesonderte Arbeitsvermittlung dieser Personen zuständig. Später wurde die Umsiedlung in Gebieten mit Arbeitskräftemangel eine Aufgabe der Arbeitsämter.

---

<sup>221</sup> Vgl. Valentin Siebrecht 1956. a.a.O., S. 57.

### 2.2.5 Fazit: Die Arbeitsverwaltung besteht

Mit der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten wurde zunächst die Selbstverwaltung durch das Führerprinzip ersetzt. Die spätere Eingliederung der RA in das Arbeitsministerium war die konsequente Folge der Politik des Regimes. Auch die Neugliederung und Ablösung der LAÄ durch die Gauarbeitsämter mit dem Prinzip der Doppelhierarchie von Partei und Verwaltung ist Ausdruck des notwendigen Kontrollniveaus eines totalitären Regimes. Gleichzeitig wurde die Arbeitsverwaltung programmatisch neu ausgerichtet. Der Dienstleistungscharakter verschwand zunehmend zugunsten hoheitlicher Aufgaben. Insbesondere die Arbeitskräfte lenkung durch vermehrte regulative Politik unter Gewaltandrohung war zum einen Ausdruck der Staatsauffassung des Nationalsozialismus, zum anderen notwendige Voraussetzung für die Transformation des freien Wirtschaftssystems zur staatlich gelenkten Kriegswirtschaft. Die Eroberungen erforderten einerseits die geographische Ausdehnung der Arbeitsverwaltung, andererseits das Einsetzen neuer Programme. Die Reduzierung des Arbeitskräftepotentials durch die Mobilmachung und der durch Kriegsverluste bedingte Nachschub an Soldaten für die Wehrmacht mußte durch Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, Kriegsgefangene und Zwangsarbeiter kompensiert werden.

Das Personal hatte nun zum Teil andere, vermehrt hoheitliche Programme durchzuführen. Deshalb wurden nun verstärkt Beamte eingesetzt und eingestellt. Waren doch bis zur Machtergreifung Hitlers die Beamtenstellen auf Leitungspositionen der drei Ebenen beschränkt gewesen.

Seit Beginn ihrer Gründung hatte die RA unter Finanzierungsdruck zu leiden, was der steigenden Arbeitslosigkeit entsprang. Die Arbeitslosenversicherung konnte die Folgen der Wirtschaftskrise ab 1929 nicht mehr ohne weiteres auffangen, so daß die Leistungen immerfort weiter ausgehöhlt wurden. Das Versicherungsprinzip wurde schließlich zugunsten des Fürsorgeprinzips aufgegeben. Der Anspruch auf Leistung infolge von Beitragszahlungen wurde aufgehoben. Die jährlichen Defizite verwandelten sich rapide in jährliche Überschüsse. Damit wurden dann zwischen 1933 und 1945 überwiegend versicherungsfremde Leistungen (Reichsautobahnbau, Finanzierung des Rentensystems) bezahlt.

Nach der Kapitulation Deutschlands nahmen die Arbeitsämter sehr zügig unter Aufsicht der Okkupationsmächte ihre Arbeit wieder auf. Die LAÄ wurden wiedererrichtet und den Landesregierungen als nachgeordnete

Behörden unterstellt. Die Arbeitskräftelenkung und der Arbeitseinsatz liefen zunächst weiter, um die Versorgung der Gesellschaft mit Lebensnotwendigem zu verbessern. Da ein Rückgriff auf andere Organisationsformen in der Arbeitsverwaltung unter den herrschenden Bedingungen nicht möglich war, rückten die Alliierten nicht von den beschrittenen Wegen in der deutschen Verwaltung ab. Selbst die unter den Nationalsozialisten eingeführten Programme zur Arbeitsmarktlenkung blieben unter geänderten Zielvorgaben bestehen. Die Flüchtlingsströme aus den sowjetisch besetzten Gebieten bedingten alsbald eine überregionale Koordinierung der Arbeitskräftelenkung, so daß sich zunächst innerhalb der Besatzungszonen, später zwischen den westlichen Zonen Koordinierungsinstanzen bildeten. Bis zur Gründung der Bundesrepublik war die Meinungsfindung so weit fortgeschritten, daß die Arbeitsverwaltung künftig wieder unter den Rechtsinstituten von 1927 arbeiten sollte. Dies zu erklären ist nicht einfach, hatte doch die Arbeitsverwaltung seit ihrer Gründung keine Erfolge zu verzeichnen und wurde überdies als Machtinstrument mißbraucht. Es war letztlich die Funktionsfähigkeit der Verwaltung, die nach dem Zusammenbruch den Arbeitsmarkt sogleich wieder bedingt ordnen und steuern konnte. Da dies unter widrigen Umständen gelang, wollte man daher auch nicht auf diese Organisationsform verzichten. Die Verwaltung hatte ein umfangreiches Instrumentarium erlernt, das zunächst nur in turbulenten Umwelten Wirkung für die Kontrolle des Arbeitsmarktes zeigte. Davon konnte die Arbeitsverwaltung in der neu gegründeten Bundesrepublik nur profitieren, zumal hier anfangs nicht von einem Wirtschaftswunder ausgegangen werden konnte. Eine weitere Ursache für die Kontinuität bildet auch die personelle Wiederkehr der republikanischen Eliten nach 1945, welche sich nach nur 12 Jahren ihrer politischen Abwesenheit für die Restauration der Arbeitsverwaltung einsetzten.

### 3. 1952-1969: Von der passiven zur aktiven Arbeitsmarktpolitik

Organisatorisch wurden die Strukturen von vor 1933 wieder hergestellt. Die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) wurde wieder zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts unter Selbstverwaltung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und den Gebietskörperschaften. Der Sitz wurde von Berlin nach Nürnberg verlegt. Damit wurden 14 LAÄ und 211 AÄ mit über 36.000 Mitarbeitern erneut in die Selbstverwaltung überführt.<sup>222</sup> Die Vermögen der Landesstöcke wurden der BAVAV übertragen. Die Mitarbeiter wechselten ihren Dienstherrn von den Ländern zur BAVAV. An die Stelle der Arbeitsausschüsse traten bei LAÄ und AÄ die Verwaltungsausschüsse und bei der BAVAV der Vorstand und Verwaltungsrat. Der Verwaltungsrat faßte bald in Anlehnung an die geographische Gliederung der Bundesrepublik die drei LAÄ Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zu einem LAA Baden-Württemberg zusammen, nachdem dieses Land gebildet worden war. Durch das Haushaltsrecht konnte ein Finanzausgleich zwischen den LAÄ eingerichtet werden, um die regionalen Unterschiede bei Einnahmen und Ausgaben ausgleichen zu können. Neben dem Haushaltsrecht trat nach Beschluß des Verwaltungsrats die Tarifhoheit, wonach die Bundesanstalt mit den Gewerkschaften eigene Tarifverträge abschloß.<sup>223</sup>

Aufgrund der Eingliederung der LAÄ und AÄ in die Landesverwaltung nach 1945, war die Ablauforganisation innerhalb der Behörden mittlerweile teilweise sehr unterschiedlich strukturiert worden. Zum einen lag es daran, daß die Programme zwischen 1933 und 1945 zum Großteil keine Anwendung mehr fanden und daher die Grundsätze der Weimarer Republik zum Tragen kamen, mit der Problematik, daß viele Mitarbeiter diese Vorgänge nicht selbst erfahren hatten und nun wieder anwenden konnten, oder gänzlich neue Verfahrensweisen eingeführt wurden.<sup>224</sup> Zum

---

<sup>222</sup> Daß es sich bei der BA tatsächlich um eine Anstalt des öffentlichen Rechts handelt, da deren „Mitglieder“ lediglich Benutzer seien und daher keine Körperschaft sei, wie im Gesetz verankert, meint in ihrem Lehrbuch: Hans Wolff/Otto Bachof 1976. Verwaltungsrecht II, München: Beck., S. 402ff. Ausführlich: Martin John 1967. Die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg.

<sup>223</sup> Vgl. Franke 1992, S. 125. eigene Anmerkung: Die BAVAV hatte nach §2 Abs. I Tarifvertragsgesetz die Tariffähigkeit inne.

<sup>224</sup> Vgl. ebd., S. 125f.

anderen haben die Besatzungsmächte eigene Vorstellungen in Form von Befehlen zur Durchführung an die LAÄ herangetragen. So gab es für die Arbeitslosenfürsorge – das AVAVG von 1927 blieb dafür weiterhin die Rechtsgrundlage – in der Bundesrepublik neun verschiedene Rechtsregelungen, die teilweise stark voneinander abwichen.<sup>225</sup> Erst mit dem Gesetz zur Änderung des AVAVG (sog. „Große Novelle“), das zum 01. April 1957 in Kraft trat, wurden die Rechtsvorschriften innerhalb der Arbeitsverwaltung vereinheitlicht.

Intern wurde 1954 dazu aufgerufen, Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsabläufe einzureichen, die mit Prämien gratifiziert wurden. 1958 wurde ein Lochkartensystem implementiert, um die Zahlung des Arbeitslosengeldes zu rationalisieren.<sup>226</sup> Weiterhin wurde der Beauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, der Präsident des Bundesrechnungshofs, gebeten, ein Gutachten über die Organisation der BA<sup>227</sup> zu erstellen, welches auch einige Veränderungen in der Personalbemessung und den Arbeitsabläufen mit sich brachte.

### 3.1 Die Umwelt im Zeichen des Wiederaufbaus

Die Zahl der durchschnittlich im Jahr erwerbslos gemeldeten Personen ging zwischen 1952 und 1966 kontinuierlich zurück. Betrug sie 1952 noch über 1,6 Mio., so fiel sie 1956 erstmals unter die Millionengrenze. Zwischen 1958 und 1962 gingen die Arbeitslosenzahlen deutlich zurück – von 764.000 auf 155.000. Von 1960 bis 1966 herrschte Vollbeschäftigung. Die Arbeitslosenquote stieg nicht über 1,3%, verblieb vielmehr auf 0,7-0,8%. Die Vollbeschäftigung setzte sich eigentlich bis 1973 fort, wurde jedoch einmal – 1967, als sich die Arbeitslosenzahl infolge eines konjunkturellen Einbruchs von 160.000 auf 460.000 verdreifachte – kurz überschritten. 14 Jahre Vollbeschäftigung in Folge (vgl. Übersicht 7).

Im Zeitraum von 1952 bis 1969 erhöhte sich auch die Zahl der Erwerbspersonen von 10,1 Mio. auf 18,6 Mio.

---

<sup>225</sup> Vgl. BAVAV 1953. Erster Geschäftsbericht der BAVAV 1952, S. 41.

<sup>226</sup> Vgl. BAVAV 1962. Ein Jahrzehnt Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1952-1962, S. 68f.

<sup>227</sup> BWV 1956. Gutachten über die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, abgedruckt in: BAVAV 1956. Aktuelle Fragen des Arbeitsmarktes in ihrer Auswirkung auf die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, in: SEAD-BA.

Übersicht 7: Entwicklung der Arbeitslosigkeit, 1952-1969

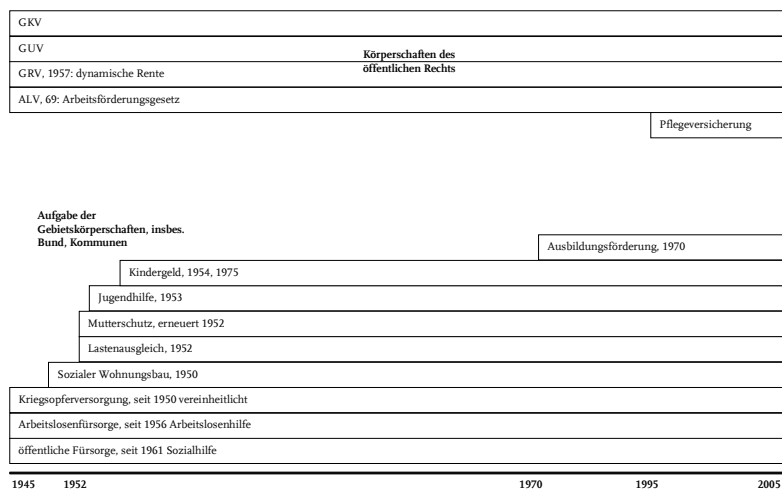
Jahr	Arbeitslose in 1000	Arbeitslosen- quote	Veränderung zum Vorjahr in %	Beitragspflichtige in Mio.
1952	1.652	9,5	-3,6	10.446
1953	1.491	8,4	-9,7	11.427
1954	1.411	7,6	-5,4	12.053
1955	1.074	5,6	-23,9	12.755
1956	876	4,4	-18,4	13.189
1957	754	3,7	-13,9	13.862
1958	764	3,7	1,3	12.859
1959*	540	2,6	-29,3	15.265
1960	271	1,3	-49,8	15.600
1961	181	0,8	-33,2	15.830
1962	155	0,7	-14,4	16.113
1963	186	0,8	20,0	16.091
1964	169	0,8	-9,1	16.199
1965	147	0,7	-13,0	16.940
1966	161	0,7	9,5	16.952
1967	459	2,1	185,1	16.581
1968	323	1,5	-29,6	17.076
1969	179	0,9	-44,6	18.617

\* ab 1959 mit Saarland.

Quelle: BMA: Statistisches Taschenbuch 1980, 2001.

Die Gründe für die steigende Nachfrage am Arbeitsmarkt liegen im infrastrukturellem Wiederaufbau der Gesellschaft und dem damit einhergehendem Wirtschaftswunder der jungen Republik. Der Marshall-Plan spülte mit seinem ERP-Fonds wieder Geld in das Wirtschaftssystem und der soziale Wohnungsbau (1950) sowie der Lastenausgleichsfonds (1952) förderten ebenfalls die wirtschaftliche Aktivität des Landes (vgl. zu den sozialen Sicherungssystemen in der Bundesrepublik Übersicht 8). Auch die Wiederbewaffnung 1955 trug einen kleinen Anteil zum Rückgang der Arbeitslosigkeit bei.

## Übersicht 8: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik



### Eigene Darstellung

Am 22. Juni 1954 ratifizierte die Bundesrepublik das Übereinkommen Nr. 88 der ILO über die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung von 1948. Dieses Übereinkommen ist in ihrem Inhalt weitreichender als das von 1919. Werden hier doch Bestimmungen über Art und Weise der Tätigkeiten der Arbeitsverwaltung vorgeschrieben.<sup>228</sup> So werden etwa Maßnahmen zur Förderung der beruflichen und örtlichen Mobilität gefordert, ebenso besondere Programme für Behinderte und für Jugendliche<sup>229</sup>.

<sup>228</sup> Vgl. ILO 1948, Übereinkommen 88 über die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung.  
<sup>229</sup> Vgl. ebd., Art. 6ff.



### 3.2 Programme zwischen Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel

Ein großes Problem für den Arbeitsmarkt war die immense Anzahl von Vertriebenen und Flüchtlingen aus den ehemaligen deutschen Gebieten und aus der sowjetischen Besatzungszone. Die sogenannten Flüchtlingsländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern, welche geographisch bedingt die meisten Flüchtlinge aufnahmen, hatten für die Versorgung der Millionen Bürger finanziell aufzukommen. Das *Bundesvertriebenengesetz* von 1953 verpflichtete die Bundesanstalt, arbeitslose Vertriebene unter bestimmten Bedingungen bevorzugt zu vermitteln. Weiterhin war sie an der freiwilligen Umsiedlung von knapp einer Million Vertriebenen in andere Bundesländer maßgeblich beteiligt. Die Arbeitslosenquote unter den Vertriebenen konnte dadurch bis Ende der 50er Jahre deutlich gesenkt werden.<sup>230</sup>

Infolge der weiterhin schwierigen Arbeitsmarktlage nach dem Kriege wurden wieder Arbeitsmarktbeziehungen ins Ausland aufgenommen. 1952 wurde von der Bundesregierung mit Australien ein *Auswanderungsabkommen* unterzeichnet. Durch die Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt wanderten so zwischen 1952 und 1962 jährlich bis zu 5.000 Arbeitskräfte nach Australien aus. Weitere Personen wurden u.a. nach Belgien, Luxemburg, Frankreich, Schweiz, Schweden, Kanada, Südafrika und Neuseeland vermittelt. Neben der Auswanderung wurden auch mittelfristige Arbeitsaufenthalte, also für Gastarbeitnehmer mit zahlreichen westeuropäischen Staaten abgeschlossen. Hierbei gingen jährlich etwa 1.500 Deutsche ins Ausland umgekehrt kamen 500 Gastarbeiter pro Jahr nach Deutschland. Auch der Pendlerverkehr in den Grenzregionen nahm nach 1952 stetig zu, wobei 1961 erstmals die Zahl der Einpendler die Zahl der Auspendler übertraf.<sup>231</sup>

Dem Gedanken der sozialen Marktwirtschaft verpflichtet, hatte die Arbeitsverwaltung überdies für die Vermittlung und *berufliche Weiterbildung von Schwerbeschädigten* sowie geistig und körperlich behinderten Menschen zu sorgen und konnte unter Rückgriff von regulativen Gesetzen für die Arbeitgeber die Arbeitslosigkeit bei diesem Personenkreis senken.

---

<sup>230</sup> Vgl. BAVAV 1962. Zehn Jahre, S. 31f.

<sup>231</sup> Vgl. ebd., S. 36f.

Nach den Aufbaujahren der Bundesanstalt kamen nun neue Aufgaben hinzu. Im Dezember 1959 wurde die *Winterbauförderung* eingeführt, mit deren Hilfe die saisonale Arbeitslosigkeit in der Baubranche gemildert werden sollte. Während zwischen Frühjahr und Herbst die Baubranche mittlerweile unter Arbeitskräftemangel litt, stieg die Zahl der Arbeitslosen während der Wintermonate stark an. Um diese saisonale Unzulänglichkeit auszugleichen, förderte die Bundesanstalt einerseits private Bauherren mit Zuschüssen, damit diese auch während der Wintermonate bauen, andererseits die Arbeitgeber mit Darlehen um Winterbaugeräte anzuschaffen und schließlich mit der Zahlung von Schlechtwettergeld, damit die Weiterbeschäftigung von Personal während dieser Zeit für die Branche attraktiv blieb.<sup>232</sup>

Als sich zu Anfang der 60er Jahre aufgrund des Wirtschaftsaufschwungs ein Arbeitskräftemangel bemerkbar machte, wurde der BAVAV die Aufgabe übertragen, *Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben*. Bereits 1956 wurde damit begonnen, aus Italien Saisonkräfte für die Landwirtschaft anzuwerben. Als dann auch in anderen Branchen der Arbeitskräftemangel sich bemerkbar machte, wurden Anwerbevereinbarungen mit Spanien, Griechenland (1960), Türkei (1961), Portugal (1964), Tunesien und Marokko (1965) sowie zuletzt mit Jugoslawien getroffen.<sup>233</sup> Innerhalb einer Dekade wandelte sich somit das Instrument der Arbeitsmigration von der Auswanderung hin zur Einwanderung.

Aufgrund der Vollbeschäftigung ging die Arbeitsbelastung in den AÄ stetig zurück, insbesondere die Leistungsverwaltung und die Arbeitsvermittlung litt unter einem zunehmenden Personalüberhang. Dies hatte zur Folge, daß der Personalstand der Arbeitsverwaltung bis 1961 von 36.000 um ein Drittel auf 24.000 Mitarbeiter reduziert wurde. Damit einher ging die Verringerung von Dienststellen. Die LAÄ wurden von 12 auf 9 reduziert, die AÄ von 211 auf 146.<sup>234</sup> Aufgrund des Personalüberhangs in den Arbeitsämtern wurde 1961 damit begonnen, das neue Programm des Bundes, die *Kindergeldgewährung* zunächst für zweite Kinder, ab 1974 dann für alle Kinder der Anstalt zu übertragen. Infolge der Ölkrise und deren negativen Auswirkung auf den Arbeitsmarkt wurden die Anwerbevereinbarungen mit

---

<sup>232</sup> Vgl. BAVAV 1962. Zehn Jahre, S. 29.

<sup>233</sup> Vgl. Rottenecker/Schneider a.a.O., S. 143f.

<sup>234</sup> Vgl. Franke 1992, S. 126.

den Staaten wieder gekündigt, die Auszahlung des Kindergeldes allerdings blieb den AÄ übertragen, mit der Folge, daß nun wieder vermehrt Personal eingestellt werden mußte.

### 3.3 Budget: Überschüsse und Rücklagenbildung

Nachdem 1945 der Reichsstock auf die Länder verteilt worden ist, führte man die Reserven der Arbeitsverwaltung nun wieder zusammen. Die Körperschaft erhielt wieder die Hoheit über ihren Haushalt. Das Rechnungsjahr ging zunächst, wie bei öffentlichen Haushalten üblich vom 1. April bis zum 31. März. (Das liegt an der Tradition der Haushaltsaufstellung, da durch die lange Sommerpause der Parlamentarier die Beratungen nicht zum Dezember beendet werden konnten.) 1960 kam die Angleichung an das Kalenderjahr, so daß das Rechnungsjahr 1960 verkürzt vom 1. April bis zum 31. Dezember verlief.

Die Einnahmen entwickelten sich aufgrund des stetigen Rückgangs der Arbeitslosigkeit von Anfang an positiv für die Bundesanstalt. Die Zahl der Beitragszahler stieg von 10,9 Millionen in 1952 auf 15,6 Millionen 1961. Dadurch konnte der Beitragssatz schrittweise von 4% auf 2% gesenkt werden (s. Tabelle 1 im Anhang). Zeitweise wurde aufgrund der nicht mehr vorhandenen Arbeitslosigkeit auf die Erhebung der Beiträge sogar verzichtet (August 1961 bis März 1962).<sup>235</sup> Die Einnahmen pendelten in diesem Zeitraum zwischen 1,6 und 2 Milliarden DM und stiegen bis 1969 auf 3 Mrd. DM an.

Die eigenen Ausgaben der Bundesanstalt blieben bis auf wenige Ausnahmen - so 1957, als im Zuge der Rentenreform der Beitragssatz für die Arbeitslosenversicherung von 3% auf 2% gesenkt wurde - immer unter den Einnahmen zurück. Die Gewährung von Arbeitslosengeld war zunächst der Hauptposten in der Bilanz der BA. Mit Rückgang der Arbeitslosigkeit Ende der 50er Jahre ging auch dieser Posten stark zurück. Machte er anfangs etwa 2/3 der Ausgaben aus, so ging er ab 1960 auf 1/3 zurück. Die Verwaltungsausgaben waren nun mit 300-400 Mio. DM der größte Posten (s. Tabelle 3 im Anhang). Kleinere Geldmengen flossen in die wertschaffende Arbeitslosenhilfe und in Berufsbildungsmaßnahmen.

---

<sup>235</sup> Siehe BAVAV 1962. Ein Jahrzehnt Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1952-1962, S. 63.

Mit der Abnahme der Arbeitslosigkeit konnte der Rücklage der Versicherung große Mengen an Geld zugeführt werden. Diese stieg im Zeitraum 1952-1969 von 1,3 auf 6 Mrd. DM. Die 1,3 Mrd. DM waren die Reste aus dem Reichsstock und die Rücklagen der Landesstöcke seit 1945. Forderungen in Höhe von 3,4 Mrd. RM an das Unternehmen Reichsautobahn konnten durch das Allgemeine Kriegsfolgengesetz vom 05. November 1957 nicht mehr erhoben werden. Mit der Rücklage wurden vor allem arbeitsmarktpolitische Ziele unterstützt. So wurde der soziale Wohnungsbau von 1948 bis 1961 mit insgesamt 1,4 Mrd. DM gefördert. Weitere Kredite wurden zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen gewährt. Ansonsten wurde das Geld in kurz- bis langfristige Wertpapiere angelegt.<sup>236</sup>

### 3.4 Personalverringering

Die Bundesanstalt verfügte zu Beginn über mehr als 36.000 Beschäftigte, davon etwa 2.000 Beamte (vgl. Übersicht 9). Zehn Jahre später, 1962, wurden infolge der geringen Arbeitsbelastung durch die rückgängige Arbeitslosigkeit nur noch 27.000 Mitarbeiter beschäftigt, darunter 19.600 Angestellte und 3.700 Beamte. Die Arbeitsbelastung ging zwischen 1952 und 1959 insbesondere bei der Betreuung von Arbeitslosen um 80% und bei der Berufsberatung um 40% zurück. Dagegen sank die Arbeitsbelastung bei den Vermittlungen nur um 14%.<sup>237</sup>

1969 waren 26.600 Personen beschäftigt, darunter 7.700 Beamte. Der Anteil der Beamten an den Planstellen abzüglich der Nachwuchskräfte ist von 8,1% in 1952 auf 29,1% in 1969 gestiegen, obwohl lediglich für hoheitliche Tätigkeiten Beamte eingestellt wurden. Wobei die Definition nicht nur im Verwaltungsrat der Bundesanstalt immer eine Auslegungssache geblieben ist. Es werden besonders verantwortliche Aufgaben genannt, wie etwa Aufgaben nach dem Schwerbeschäftigtengesetz, Ausländerangelegenheiten und Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme. In der inneren Verwaltung sind es leitende Funktionen, wie der Kassenleiter, der Leiter der

---

<sup>236</sup> Vgl. BAVAV 1962. Ein Jahrzehnt Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1952-1962, S. 67f.

<sup>237</sup> Walter Henkelmann 1961. Um die Reform der Arbeitsämter, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe 5/1961, S. 97-99, S. 98.

Prüfungsstelle, etc. Die hoheitlichen Tätigkeiten<sup>238</sup> beschränkten sich meist auf Führungspositionen innerhalb der Verwaltung. Arbeitsvermittlung und Berufsberatung fallen ausdrücklich nicht in die Kategorie der hoheitlichen Aufgaben. Dagegen wird aber die Entscheidung über die Vergabe der Kann-Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als hoheitliches Wirken angesehen, so daß der Anteil der Beamten direkt nach Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) stieg (siehe Tabelle 5 im Anhang).

*Übersicht 9: Entwicklung des Personals, 1952-1967*

Jahr	Personal der BA (Planstellen)	inkl. Zusatzkräfte	davon Beamte	in % der Plan- stellen
1952	28.052	36.221	2.036	8,1
1957	28.154	33.846	3.074	10,9
1962	23.294	27.336	3.780	16,2
1967	26.750	31.400	4.570	17,1

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit o.J. Personalübersichten 1952-1964, Stichtag 31.12., Ref. IVa der BA, in: SEAD-BA

Zum einen sind die Entlassungen infolge des Arbeitsrückgangs in der Verwaltung ein Grund für den steigenden Anteil der Beamten. Ein anderer Grund ist aber auch der absolute Anstieg der Beamtenzahlen, alleine 1969 wurden 2.000 neue Planstellen für Beamte geschaffen. Ein Grund für die Errichtung neuer Planstellen ist u.a. die Vollbeschäftigung gewesen, da man befürchtete, keine qualifizierten Angestellten zu erhalten, die in der freien Wirtschaft besser verdienen könnten.<sup>239</sup>

<sup>238</sup> Vgl. Karl Lücking 1956. Hoheitsrechtliche Befugnisse der Bundesanstalt für AV und AV, in: Soziale Sicherheit 1/1956, S. 14-18. und BAVAV 1953. Sitzungsprotokoll des Vorstands am 1.7.1953, Punkt 7: Grundsätze der Beamtenpolitik der Bundesanstalt, V258/53, in: SEAD-BA.

<sup>239</sup> o.V. 1962. Die Arbeitsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, SEAD-BA, S. 130ff.

#### 4. Vom Arbeitsförderungsgesetz 1969 bis zum Fall der Mauer 1989

Als dann Mitte der 60er Jahre die Zahl der Arbeitslosen wegen der Konjunkturabkühlung wieder zu steigen begann, wurde von der - auch wegen des wirtschaftlichen Einbruchs gebildeten - Großen Koalition das Leitbild der keynesianischen Wirtschaftspolitik, das sich im StWG von 1967 ausdrückte auch auf den Arbeitsmarkt übertragen. 1969 wurde das Arbeitsförderungsgesetz verabschiedet und damit das seit 1927 bestehende AVAVG abgelöst. Die BAVAV wurde in Bundesanstalt für Arbeit (BA) umbenannt, um „die neue ganzheitliche Sicht der Aufgabenstellung“<sup>240</sup> zu unterstreichen. Die Arbeitsverwaltung bekam nun neue Aufgaben und modifizierte Ziele. Während das AVAVG v.a. die aktuelle Arbeitsmarktlage im Blickfeld hatte und einerseits durch Arbeitsvermittlung und Berufsberatung unterstützend eingriff, andererseits die Beschäftigten durch die Arbeitslosenversicherung absicherte, sollte durch das AFG zudem die zukünftige Arbeitsmarktlage beachtet werden und durch neue Maßnahmen präventiv eingegriffen werden. „Arbeitsmarktpolitik versteht sich seither nicht mehr nur als Politik zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit, sondern primär zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit.“<sup>241</sup>

Der seither unveränderte §1 AFG stellt die Bedeutung des keynesianischen Leitbildes heraus:

„Die Maßnahmen nach diesem Gesetz sind im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.“

Wie die Wirtschafts- und Finanzpolitik, so sollte auch die Arbeitsmarktpolitik vorausschauend agieren, um negativen Entwicklungen vorbeugen zu können. Protegiert wurde diese Neuausrichtung von der westlichen internationalen Gemeinschaft, die im Rahmen von Empfehlungen und Übereinkommen<sup>242</sup> eine vorausschauende

---

<sup>240</sup> Siehe Heinrich Franke 1987. 60 Jahre deutsche Arbeitsverwaltung, in: Arbeit und Beruf 10/1987, S. 310.

<sup>241</sup> Siehe Franke 1992, S. 126.

<sup>242</sup> Empfehlung der OECD über eine aktive Arbeitsmarktpolitik vom 21. Mai 1964, in: SEAD-BA; ILO 1964. Übereinkommen 122 über die Beschäftigungspolitik.

Arbeitsmarktpolitik als notwendiges Mittel ansah, um wirtschaftliches Wachstum anzuregen und Rezessionen abzuschwächen.<sup>243</sup> Die Arbeitsmarktpolitik wandelte sich hierbei von einer rein sozialen und auf wirtschaftliche Entwicklungen reagierenden Politik zu einer agierenden, auf die wirtschaftliche Entwicklung Einfluß ausübenden Politik. Um dieser neuen Zieldefinition der Arbeitsmarktpolitik gerecht zu werden, bedurfte es verschiedener neuer Einrichtungen und Maßnahmen.

#### 4.1 Umwelt: Von der Vollbeschäftigung zum Arbeitslosensockel

Die Vollbeschäftigung wurde 1959, spätestens 1960 erreicht. Die Arbeitslosenquote betrug 2,6% bzw. 1,3%. von 1961 bis 1966 blieb die Arbeitslosenquote unter einem Prozent (vgl. Übersicht 10). Die Zahl der Arbeitslosen sank unter 200.000. Der Mangel an Arbeitskräften stand im Vordergrund der arbeitsmarktpolitischen Diskussionen. Infolge der ersten Rezession in Deutschland 1966 und dem damit verbundenen Anstieg der Arbeitslosen im folgenden Jahr um 185% auf 460.000 ist die Diskussion noch einmal verschärft worden und die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag beauftragte die Bundesregierung, ein neues, den Umständen angepaßtes Gesetz über den Arbeitsmarkt zu erarbeiten<sup>244</sup>. Nach Inkrafttreten des AFG 1969 sank zunächst die Arbeitslosenquote konjunkturbedingt wieder unter ein Prozent und bis 1973 herrschte weiterhin Vollbeschäftigung, zum bisher letzten Mal in der Bundesrepublik. Die beiden Ölkrisen 1973 und 1975 verursachten schließlich ein Ansteigen der Arbeitslosenzahlen auf über eine Million Menschen, was zuletzt 1955 verzeichnet wurde.

---

<sup>243</sup> Einen Überblick über die Ratifizierungsrate internationaler Abkommen: Wilhelm Adamy 1995. Bedeutung internationaler Arbeitsnormen für die deutsche Arbeits- und Sozialpolitik, in: Soziale Sicherheit 5/1995, S. 165-173.

<sup>244</sup> BT-Drs. V/222.

Übersicht 10: Entwicklung der Arbeitslosigkeit, 1969-1990

Jahr	Arbeitslose in 1000	Arbeitslosen- quote	Veränderung zum Vorjahr in %
1969	179	0,9	-44,6
1970	149	0,7	-16,8
1971	185	0,8	24,2
1972	246	1,1	33,0
1973	273	1,2	11,0
1974	582	2,6	113,2
1975	1.074	4,7	84,5
1976	1.060	4,6	-1,3
1977	1.030	4,5	-2,8
1978	993	4,3	-3,6
1979	976	3,8	-1,7
1980	889	3,8	-8,9
1981	1.272	5,5	43,1
1982	1.833	7,5	44,1
1983	2.258	9,1	23,2
1984	2.266	9,1	0,4
1985	2.304	9,3	1,7
1986	2.228	9,0	-3,8
1987	2.229	8,9	0,0
1988	2.242	8,7	0,6
1989	2.038	7,9	-9,1
1990	1.883	7,2	-7,6

Quelle: BMA: Statistisches Taschenbuch, versch. Jahrgänge

Bis 1980 konnte die Zahl der Arbeitslosen wieder auf knapp 900.000 abgesenkt werden. In den folgenden beiden Jahren wurden aber zusätzlich eine Million Erwerbstätige wieder arbeitslos und 1983 wurde die Zahl von Zwei Millionen überschritten, die bis 1988 bei etwa 2,2 Millionen verharrte. Kurz vor der deutschen Wiedervereinigung 1990 ist die Arbeitslosenzahl letztmalig unter die Zwei-Millionen-Grenze gesunken.

Seit 1973 hat sich demzufolge der Arbeitsmarkt grundsätzlich verändert. In der Entstehungsphase des AFG 1966-1969 ging man von einer zukünftigen



Vollbeschäftigung aus, in der nur kurzfristige konjunkturelle Schwankungen mit den neuen Programmen bekämpft werden sollten.

#### 4.2 Budget: Ausgaben senkung bei hoher Arbeitslosigkeit

Die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt wirkten sich wie zuvor zunächst auf die Finanzlage der Bundesanstalt aus.

Auf der Seite der Einnahmen reagierte die BA auf die Arbeitsmarktlage stets mit Erhöhung der Beiträge und Ausweitung der Versicherungspflichtigen. Betrag der Beitragssatz 1969 noch 1,3% des Bruttolohnes, so stieg dieser schrittweise bis 1983 auf 4,6% an, um bis 1987 auf 4,3% gesenkt zu werden. Insbesondere in Zeiten stark steigender Arbeitslosigkeit (1973-1975; 1980-1983) ist der Beitragssatz stets mit Verzögerung weiter angehoben worden (von 1,7% auf 3%, bzw. von 3% auf 4,6%). In Zeiten abnehmender Arbeitslosigkeit blieb der Beitragssatz dem Leitsatz der antizyklischen Haushaltspolitik folgend konstant (1968-1970; 1976-1980). Die Zahl der Beitragspflichtigen stieg von 18,6 Millionen im Oktober 1969 auf 21,5 Millionen 1989. Insbesondere aber erhöhte sich durch die Erhöhungen der Beitragssätze das Beitragsaufkommen der BA. Belief sich die Höhe dieser Einnahmen zu Beginn des AFG auf 2,5 Mrd. DM, waren es beim Fall der Mauer 1989 schon 35,5 Mrd. DM.

Die originären *Versicherungsleistungen* blieben den Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt unterworfen. Ein starker Anstieg ist zwischen 1973 und 1975 zu verzeichnen, als sich die Ausgaben für Versicherungsleistungen von 1,5 auf 8,8 Mrd. DM nahezu verfünffacht haben (Anstieg um 487% in diesem Zeitraum bei gleichzeitigem Anstieg der Arbeitslosenzahlen um 293%). Anschließend gingen diese wieder leicht zurück, um sich zwischen 1979 und 1982 von 9 auf 18 Mrd. DM zu verdoppeln (Anstieg der Arbeitslosenzahlen um 88%). Infolge des Haushaltsbegleitgesetzes der neuen Regierung im Dezember 1983 wurden die Leistungen für Arbeitslose beschnitten, was zu einer Ausgabenentlastung der BA führte und die Leistungen auf 14,5 Mrd. DM in 1987 zurückgeführt werden konnten.

Die Ausgaben im Rahmen der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* stiegen im Zeitraum von 1969-1990 kontinuierlich von 1 Mrd. auf 14 Mrd. DM an. Gerade aber in Zeiten hoher (1976/77) und steigender (1982/83) Arbeitslosigkeit wurden die Ausgaben zur Verhütung von Arbeitslosigkeit gesenkt, was mit finanziellen Zwängen, nicht aber mit antizyklischer

Arbeitsmarktpolitik zu erklären ist. Die prozyklische Arbeitsmarktpolitik wurde faktisch etabliert<sup>245</sup>, obwohl das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz sowie das Arbeitsförderungsgesetz als Ziel eine antizyklische Ausgabenpolitik angaben.

#### 4.3 Organisation: Umformung zur Bundesanstalt für Arbeit

Für die neue Zielrichtung des AFG mit der aktiven, vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik wurden zunächst einmal Informationen benötigt, welche für die Zielerreichung des AFG, eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik zu gestalten unabdingbar waren. Eine Vielzahl von Daten über den Arbeitsmarkt, Konjunkturbeobachtungen, strukturelle Veränderungen der Arbeitswelt, Bevölkerungsentwicklung sind zu sammeln, auszuwerten und zu erklären bzw. prognostizieren, um der politischen Planung Grundlagen für ihre Programmgestaltung zu liefern. Daher wurde das *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)* in Nürnberg als Teil der Bundesanstalt eingerichtet, welches durch §6 AFG die Aufgabe erhielt, den Arbeitsmarkt wissenschaftlich zu erforschen, den Ist-Zustand in Form von Statistiken für die BA und der Bundesregierung bereitzustellen und vor allen Dingen die Entwicklung des Marktes zu erklären und prognostizieren. In ihrer fachlichen Arbeit sind hierbei die Wissenschaftler weisungsfrei, die Bundesregierung kann daneben Gutachten vom IAB anfordern.

Neben den herkömmlichen Aufgaben der Berufsberatung, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung traten nun die neuen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere die Förderung der beruflichen Bildung, die Gewährung von berufsfördernden Leistungen zur Rehabilitation und die Gewährung von Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, was eine Neuorganisation der BA mit sich führte.<sup>246</sup> Des weiteren wurden Rationalisierungsmaßnahmen umgesetzt, wie der vermehrte Einsatz von Rechnern und die Umstellung von Barauszahlung auf Überweisung des Arbeitslosengeldes. Ein *Zentralamt der Bundesanstalt* wurde errichtet, welches die Hauptstelle von

---

<sup>245</sup> Vgl. Douglas Webber 1982. Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1974 bis 1982, in: MittAB 3/82, S. 261-275.

<sup>246</sup> Vgl. § 3 AFG.

Verwaltungsarbeiten entlastete, wie etwa das Rechenzentrum oder die Kassenstelle.<sup>247</sup>

1972 wurde eine Zentralabteilung als Stabsorganisation in der Hauptstelle eingerichtet, die auf ein Gutachten einer Unternehmensberatung zurückgeht. Hierin sind Aufgaben der Planung, Koordinierung, Information und Kontrolle zusammengefaßt worden, die zuvor auf verschiedene Abteilungen verstreut gewesen sind.<sup>248</sup> Schließlich hat man 1978 die bisher getrennten Abteilungen Arbeitsvermittlung und Berufsberatung zusammengefaßt, um nach Berufsbereichen besser beraten und vermitteln zu können.<sup>249</sup>

Die Selbstverwaltungsorgane wurden in ihren Rechten eingeschränkt, indem das Bundesarbeitsministerium in bestimmten Fällen Weisungen an die Bundesanstalt ohne Zustimmung des Verwaltungsrates erteilen kann. Die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter wurden nun an die Beschlüsse der nächst höheren Selbstverwaltungsinstanz gebunden. Zusätzlich ernannte nun der Bundespräsident die Beamten der Besoldungsgruppe B innerhalb der Bundesanstalt, während dies zuvor in der Kompetenz des Vorstands der BA lag. Es hat zwar Einwände seitens des Verwaltungsrates gegen diese Bestimmungen gegeben, doch waren die verbündeten Parteien dieses Mal alle in der Regierungskoalition vertreten und wurden aus Konsensgründen nicht weiter beachtet.<sup>250</sup>

#### 4.4 Programme: Das Arbeitsförderungsgesetz und dessen Novellen

Zu dem Bereich der passiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich die bisher bereits gewährten Lohnersatzleistungen zählen, insbesondere das Arbeitslosengeld (§§ 100 ff AFG) und die Arbeitslosenhilfe (§§ 134 ff AFG). Finanziert wurde die Arbeitslosenhilfe zwischen 1966 und 1981 aus den Beiträgen der Versicherung. Ab 1981 übernahm der Bund die Finanzierung

---

<sup>247</sup> Vgl. BA 1970. a.a.O., S. 39ff.

<sup>248</sup> Vgl. Knut Bleicher 1977. Die Organisation der Bundesanstalt für Arbeit, in: ZfO 46/8, S. 433-442, S. 436.

<sup>249</sup> Vgl. Hans-Peter Klös 1991. Reform der Arbeitsverwaltung, Köln: Dt. Instituts-Verlag, S. 35f.

<sup>250</sup> Vgl. Michael Wübbels 1984. Zum Verhältnis von Interessengruppen und Selbstverwaltung. Eine Analyse am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, S. 35ff.

der Arbeitslosenhilfe. Die Bundesanstalt übernahm aber weiterhin die Durchführung der Leistungsgewährung.

1974 wurde mit dem Gesetz über *Konkursausfallgeld*<sup>251</sup> eine weitere Leistung der passiven AMP verankert. Die Finanzierung obliegt dabei alleine den Arbeitgebern, welche in Form einer Umlage aufgebracht wird. Dabei werden die Gelder von den Berufsgenossenschaften eingezogen und an die BA weitergeleitet, welche die Mittel verwaltet und im Konkursfall eines Unternehmens an die betroffenen Mitarbeiter ausbezahlt. Die Leistung ist damit von der allgemeinen Arbeitslosenversicherung abgekoppelt, da hierfür nur die Arbeitgeber aufkommen. Man kann sie daher auch als „Konkursausfallversicherung“<sup>252</sup> der Arbeitgeber für ihre Beschäftigten bezeichnen.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird zunächst mit Programmen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in Verbindung gebracht. Am bekanntesten sind hierbei die *Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung* (ABM) nach §§ 97 ff AFG. Mit Darlehen und Zuschüssen aus den Mitteln der Bundesanstalt werden öffentliche und private Arbeitgeber gefördert, welche Arbeitslose beschäftigen. Historisch betrachtet ist die Arbeitsbeschaffungsmaßnahme allerdings keine neue Maßnahme. Bereits 1919 gab es Notstandsarbeiten, gefördert vom Reich, ab 1931 wurde der freiwillige Arbeitsdienst eingeführt, den die Nationalsozialisten zum verpflichtenden Arbeitseinsatz ausbauten und nach 1945 wurden ebenfalls wieder Notstandsarbeiten gefördert.

Ebenso ist die Gewährung von *Kurzarbeitergeld* nach §§ 63 ff AFG keine Erfindung der großen Koalition. Sie wurde ebenfalls bereits vor 1927 zeitweilig gewährt und dient der Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen in Zeiten mangelnder Arbeitsauslastung der Betriebe.

Die *Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft* (§§ 74 ff AFG) ist bereits seit 1959 ein arbeitsmarktpolitisches Programm der BA. Die Finanzierung übernehmen die Betriebe der Baubranche per Umlageverfahren. Ziel dieser Maßnahme ist die Verringerung des Anstiegs der saisonalen Arbeitslosigkeit in den Wintermonaten.

---

<sup>251</sup> BGBl. S. 1481.

<sup>252</sup> Siehe Peter Stein 1995. Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik. Zur Notwendigkeit seiner Weiterentwicklung, Berlin: Duncker&Humblot, S. 68.

Die *Förderung der Arbeitsaufnahme* und der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit dagegen ist eine neue Maßnahme. Nach §§ 53 ff AFG kann die BA Arbeitslosen oder unmittelbar von der Arbeitslosigkeit betroffene Arbeitnehmer Zuschüsse und Darlehen für Bewerbungs- Reise- und Umzugskosten gewähren, um die regionale und berufliche Mobilität der Arbeitnehmer zu fördern. Darunter fallen auch Trainingsmaßnahmen, etwa für eine gute Bewerbung.

Ein Hauptelement der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die *Förderung der beruflichen Bildung* nach §§ 33 ff AFG, die in Programme zur individuellen Förderung (§§ 40 ff AFG) und Programme zur institutionellen Förderung (§§ 50ff AFG) unterteilt sind.

Individuell fördert sie die berufliche Ausbildung, berufliche Fortbildung und berufliche Umschulung der berechtigten Versicherten. Die Förderung der beruflichen Ausbildung dient dem Einstieg ins Berufsleben, die berufliche Fortbildung soll den im Berufsleben Stehenden Weiterbildungsmaßnahmen bereitstellen. Die berufliche Umschulung dient schließlich der beruflichen Mobilität der Versicherten.

Institutionell werden Träger von Einrichtungen mit Zuschüssen und Darlehen gefördert, welche die individuelle Weiterbildung durchführen. Oft sind die Träger der Weiterbildungsmaßnahmen auch die in den Selbstverwaltungsausschüssen der BA sitzenden Gewerkschaften und Arbeitgeber, die mit Tochtergesellschaften an diesem Markt auch verdienen. Während die bisher aufgeführten Programme einen allgemein sozialpolitischen Zweck erfüllen, bzw. die Qualifikation der Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt erhöhen, werden zur aktiven Arbeitsmarktpolitik auch Maßnahmen gezählt, welche den Kreis der Erwerbspersonen verkleinern.

Vor allem die *Förderung des Vorruhestandes* ermöglicht die Verringerung der Angebotsseite auf dem Arbeitsmarkt. Zunächst in Form des zeitlich befristeten Vorruhestandgesetzes<sup>253</sup> von 1984 und seit Januar 1989 im Rahmen des im Jahr zuvor erlassenen *Altersteilzeitgesetzes*<sup>254</sup> fördert die BA den Übergang in den Ruhestand, wenn hierfür Arbeitslose ins Erwerbsleben nachrücken.<sup>255</sup> Aus verschiedenen Gründen waren diese

---

<sup>253</sup> BGBl. I S. 601.

<sup>254</sup> BGBl. I S. 2343.

<sup>255</sup> Vgl. Stein, a.a.O., S. 73f.

Regelungen für das Ziel, die Arbeitslosenquote der älteren Erwerbspersonen zu reduzieren, nicht erfolgreich. Zudem belasteten diese Regelungen die Rentenversicherungsträger, da diesen weniger Beiträge zukommen und gleichzeitig mehr Ausgaben für die in den Vorruhestand getretenen Arbeitnehmer leisten müssen.<sup>256</sup>

Während die passive Arbeitsmarktpolitik an den Versichertenkreis gebunden ist, weicht die aktive AMP davon mehrmals ab. Die Gewährung ist also nicht immer an die Beitragspflicht gebunden und somit keine originäre Versicherungsleistung, sondern eher eine allgemeine sozialpolitische Aufgabe. Darunter fällt zum einen die in §§ 56 ff AFG geregelte *berufliche Rehabilitation*. Hierbei sollen behinderte Personen mit geeigneten Maßnahmen in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Infolge des sich auflösenden Ostblocks und des damit verbundenen Anstiegs von Immigranten in die Bundesrepublik führt seit 1988 die Bundesanstalt auch die *Eingliederung von Aussiedlern* durch. Mit Lohnersatzleistungen, zunächst Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, seit 1990 dann mit einem pauschalen Eingliederungsgeld und der Finanzierung von Sprachkursen und Weiterbildungsmaßnahmen sollte dieser Personenkreis in die Gesellschaft und somit in den Arbeitsmarkt integriert werden. Durch die stark anwachsende Zahl von Aussiedlern infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion sah sich die Bundesregierung gezwungen ab 1993 den größten Teil der Mittel dafür selbst aufzubringen. Der Vollzug des Gesetzes wurde aber weiterhin von der Bundesanstalt übernommen.<sup>257</sup>

Wegen einer besonderen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt wurde einer Teilgruppe von Arbeitslosen besonderer Aufmerksamkeit gewidmet: den Langzeitarbeitslosen. Von 1982 bis 1988 verdoppelte sich der Anteil der Arbeitslosen, die mindestens ein Jahr ohne Arbeit sind, an der Gesamtzahl aller Arbeitslosen von 18 auf 32,6%; der Anteil der seit über zwei Jahren Arbeitslosen stieg von 4,4 auf 16,5%. Die Wirkung der bisherigen Arbeitsmarktpolitik war, gemessen an der Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen, sehr gering. Nach der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 1989, die überraschend Rot-Grün gegen die bisherige

---

<sup>256</sup> Vgl. Manfred G. Schmidt (Hg.) 2005. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 7: Bundesrepublik Deutschland 1982-1989, Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform, S. 257ff.

<sup>257</sup> Vgl. Stein a.a.O., S. 70f.

Regierungsfraktion aus CDU und FDP gewinnen konnte und auch unter dem Gesichtspunkt der unzureichenden Sozialpolitik der Bundesregierung stand, sah sich die Regierung Kohl zum Handeln veranlaßt. Verstärkt wurde dieser Handlungsdruck noch durch die eigentlich 1991 anstehende Bundestagswahl. Die Bundesregierung machte sich Forderungen, insbesondere der SPD und der evangelischen Kirche zu eigen, Programme gegen die Langzeitarbeitslosigkeit zu verabschieden und somit ihre sozialpolitische Komponente der Regierungsarbeit zu unterstreichen. Zwei befristete Programme wurden 1989 mit einem Volumen von insgesamt 2,3 Mrd. DM verabschiedet. Zum einen wurden Lohnkostenzuschüsse zwischen 60 und 80% an die Arbeitgeber gewährt, zum anderen wurden integrierte Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen durch gemeinnützige Träger finanziert. Dadurch konnten 35-40% der teilnehmenden Langzeitarbeitslosen wieder in den ersten oder den zweiten Arbeitsmarkt integriert werden, wohingegen Langzeitarbeitslose ohne Teilnahme an den Programmen kaum Chancen auf Wiedereingliederung haben.

Über die Wirksamkeit der Programme konnte lange Zeit nichts ausgesagt werden, da man sich erst seit den 70er Jahren mit der Erfolgskontrolle staatlicher Programme befaßte.<sup>258</sup> Zunächst wurden Untersuchungen über die Vollzugsprobleme der Arbeitsmarktpolitik angestellt.<sup>259</sup> Erst nach der Wiedervereinigung sollte die Wirksamkeit der Programme gemessen werden. Allerdings war unter Fachleuten die Problematik der Maßnahmen hinlänglich bekannt. Insbesondere die sogenannten „Verschiebebahnhöfe“ zwischen den jeweiligen Trägern der Sozialpolitik stellten die Zweckmäßigkeit der Programme in Frage<sup>260</sup>. Aber auch der Bund verschiebt immer wieder Kosten an die Versicherungen, etwa, wenn wie in den 1980er Jahren die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I auf 32 Monate verlängert wurde, um die Kosten des Bundes bei der Arbeitslosenhilfe zu

---

<sup>258</sup> Siehe hierzu Hans-Ulrich Derlien 1976. Erfolgskontrolle staatlicher Programme. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation, Baden-Baden: Nomos.

<sup>259</sup> Fritz W. Scharpf et al. 1982. Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt: Campus.

<sup>260</sup> Siehe hierzu Werner Tegtmeier 2003. a.a.O.; die Verschiebebahnhöfe zwischen den Sozialversicherungssysteme beschreibt: Christine Trampusch 2003. Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, MPIfG Discussion Paper 03/1.

drücken.<sup>261</sup> Letztlich kommen die Evaluationen aber zum Schluß, daß der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente kaum individuelle und gesamtgesellschaftliche positive Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt zeigen.<sup>262</sup>

Die Zeit nach Gründung der Bundesrepublik bis zur Krise 1974/75 kann als geradliniger Ausbau der Arbeitsverwaltung und des Arbeitsrechts betrachtet werden, der den Arbeitnehmer „kontinuierlich materiell besser stellt“<sup>263</sup>. Nach der Ölkrise und der folgenden internationalen Wirtschaftskrise, stiegen die Ausgaben der Bundesanstalt infolge der nahezu verdoppelten Arbeitslosenzahlen stark an. Deswegen wurde von der sozialliberalen Koalition zur Konsolidierung der Ausgaben im Bereich des Arbeitsmarktes im Dezember 1975 das sogenannte Haushaltsstrukturgesetz verabschiedet. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wurde von 2% auf 3% angehoben, der Zumutbarkeitsbegriff wurde verschärft, Lohnersatzleistungen und Arbeitslosenhilfe wurden für bestimmte Klienten herabgesetzt. Obwohl 1975 für Lohnersatzleistungen 8,8 Mrd. DM ausgegeben wurden, für aktive Arbeitsmarktpolitik 3,5 Mrd. sowie für Kurzarbeitergeld und ABM 2,3 Mrd. DM, wurde insbesondere bei den letzten beiden Haushaltsposten die Leistungen gekürzt, hier vor allem bei den beruflichen Bildungsmaßnahmen, einem Kernstück des AFG.<sup>264</sup>

Die Ausgaben für die aktive AMP gingen bei relativ konstanter Arbeitslosigkeit von 1975 auf 1976 um 16% zurück, bei den ABM sogar um 50%, bei den Lohnersatzleistungen hingegen nur um zunächst 4%.

Die Vierte Novelle zur Änderung des AFG, das am 1.1.1978 in Kraft trat, nahm die Kürzungen bei den beruflichen Bildungsmaßnahmen wieder zum Teil zurück. Im gleichen Gesetz sollte der Zwang zur Arbeitsaufnahme

---

<sup>261</sup> Zum Aspekt der Kostenverschiebung zwischen Bund und Sozialversicherungen siehe Nico Fickinger 2006. Spar-Kassen. Wie der Bund die Sozialversicherungen plündert – und so ständig neuen Reformdruck provoziert, in: FAZ, 7.10.2006, S. 12.

<sup>262</sup> Vgl. Regina Konle-Seidl 2005. Lessons learned - Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB-Forschungsbericht Nr.9/2005, Nürnberg; sowie Marco Caliendo 2006. Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies, Berlin: Springer-Verlag.

<sup>263</sup> Siehe Gerhard Böhme 1977. Arbeitsmarkt und Arbeitsverwaltung in der BRD, in: Kritische Justiz, S. 272-288, S. 272.

<sup>264</sup> Vgl. Eckart Reidegeld 1990. 15 Jahre Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik bei Massenarbeitslosigkeit – Rückblick auf einen Leidensweg, in: Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung, 5/44, S. 129-137, S. 130f.



erhöht werden, indem bestimmte Leistungen gekürzt wurden und der Arbeitslose nun alle drei Monate zu einem Arbeitsberatungsgespräch vorgeladen wurde.<sup>265</sup>

Durch einen Beschluß des Verwaltungsrates, herbeigeführt von Arbeitgebern und den Körperschaften sowie gegen Proteste der Gewerkschaften, wurden 1978 die Kriterien zur Verhängung von Sperrzeiten erheblich herabgesetzt. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit wurde der Versicherte gezwungen, weniger qualifizierte Angebote anzunehmen und die regionale Mobilität zu erhöhen. Mit der Fünften Novelle vom Juli 1979 und der daraus abgeleiteten Verordnung des Verwaltungsrates wurde diese Schraube allerdings wieder gelockert.

Eine „Vermittlungsoffensive“ führte zu organisatorischen Veränderungen und zu einer Aufstockung des Vermittlungspersonals in den AÄ von 13.000 in 1977 auf 15.000 in 1979 (siehe zu den Fallzahlen der Vermittlungsabteilung Tabelle 4 im Anhang).

Beginnend mit einer erneuten Rezession 1981/82 stieg die Zahl der Arbeitslosen drastisch an, von 890.000 1980 auf über 2,2 Mio. drei Jahre später. Daß die Zahl über zwei Millionen steigen könnte, wurde damals „noch für unvorstellbar gehalten“<sup>266</sup>. Die Finanzen der Bundesanstalt gerieten außer Kontrolle: 1981 verzeichnete die Anstalt einen Fehlbetrag von 8,2 Mrd. DM, ein Jahr später noch über 7 Mrd. DM.

Die „Operation 82“ mündete in der Arbeitsmarktpolitik mit dem Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz (AFKG, vom 22.12.1981). Durch Einnahmensteigerungen und Ausgabenkürzungen versuchte die Regierung erneut, ein Gleichgewicht in den Finanzen der Bundesanstalt wiederherzustellen. Die Versicherungszeit, die jeder benötigte, um Anspruch auf Arbeitslosengeld zu bekommen wurde auf 12 Monate verdoppelt. Eventuelle Sperrzeiten wurden von vier auf acht Wochen erhöht und Arbeitslosenhilfe erhielt nur noch derjenige, der mindestens 150 Kalendertage (vorher: 70) sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen war. Daneben wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik gekürzt. Auf der Seite der Einnahmen wurde der Beitragssatz von 3 auf 4% erhöht, was der Versicherung 6 Mrd. DM Mehreinnahmen brachte, gleichzeitig wurde vorübergehend der Beitragssatz für die Rentenversicherung herabgesetzt,

---

<sup>265</sup> Vgl. Reidegeld, a.a.O., S. 131.

<sup>266</sup> Vgl. Reidegeld, a.a.O., S. 132.

welchen die Arbeitslosenversicherung für ihre arbeitslosen Mitglieder an die Rentenkasse überweist, damit diese weiterhin die Mindestansprüche auf Renten erwerben. Die Regierung entlastete damit einen Sozialversicherungsträger zu Lasten eines anderen.

Nach dem Bruch der sozialliberalen Koalition, der nicht zuletzt auf die Sozialpolitik zurückzuführen ist, übernahm die neue Regierung unter Helmut Kohl das Repertoire der Vorgängerregierung, indem es durch die Haushaltsbegleitgesetze von 1983 und 1984 die Leistungsansprüche für Arbeitslose weiter zurückschraubte. Die Rentenversicherungsbeiträge der Leistungsempfänger wurde nun nach der Höhe des Arbeitslosengeldes berechnet, was die Ausgaben der Bundesanstalt und damit des Bundes weiter reduzierte; die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wurde verkürzt und die Beiträge 1983 auf 4,6% angehoben. Die Beitragseinnahmen erhöhten sich dadurch von 24 Mrd. DM in 1982 auf 30 Mrd. DM im Jahre 1984. Die Ausgaben konnten in diesem Zeitraum gekürzt werden, obwohl gleichzeitig die Zahl der Arbeitslosen um 23% anstieg. In diesem Jahr wurden die Sätze für Arbeitslosen-, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld von 68% auf 63% des letzten Nettolohnes herabgesetzt. Bei den beruflichen Bildungsmaßnahmen wurde ein Teil – derjenige der "zweckmäßigen" Bildungsmaßnahmen (es gibt noch die "notwendigen") – zu einer Kann-Leistung der Bundesanstalt gestaltet.

Auf dem Bereich des Arbeitsmarktes wurde 1985 das Beschäftigungsförderungsgesetz verabschiedet, um die "Verkrustung" auf dem Arbeitsmarkt zu lösen, insbesondere wurde die Befristung für Arbeitsverträge auf 18 Monate angehoben und Leiharbeit nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz von 3 auf 6 Monate erhöht.<sup>267</sup>

Die Siebte und Achte Novelle zum AFG vom 20.12.1985 und 14.12.1987 führte zu einer Verschiebung der Ausgaben vom Bund auf die Körperschaft. Die Ausweitung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer diente nicht zuletzt auch dazu, den Bundeshaushalt (Arbeitslosenhilfe) auf Kosten der Bundesanstalt zu entlasten. Um einen Ausgleich für die Anhebung der Rentenversicherungsbeiträge um 0,5% zu schaffen, wurde auf Kosten der Bundesanstalt deren Beitrag um 0,3% auf 4,1% gesenkt. Durch Aufgaben, die der Bundesanstalt übertragen wurden und nicht in direktem Zusammenhang mit den Versicherungsleistungen

---

<sup>267</sup> Vgl. Reidegeld, a.a.O., S. 133f.

standen, wurden gesellschaftliche, eigentlich vom Bundeshaushalt zu finanzierende übernommen. Als Beispiel dient hier die Sprachförderung von Aussiedlern, Flüchtlingen und Asylanten.<sup>268</sup> Dies belastete auch den Haushalt der Bundesanstalt.

Mit der Neunten Novelle vom Dezember 1988 wurde in allen Aufgabenbereichen der BA gekürzt, insbesondere bei den Zuschüssen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Da der Bundeszuschuß nach dem Haushaltsentwurf der Bundesanstalt noch höher als 1988 (fast 5 Mrd. DM) ausfallen sollte, wurde dieser durch die Maßnahmen auf weniger als 2 Mrd. DM reduziert.

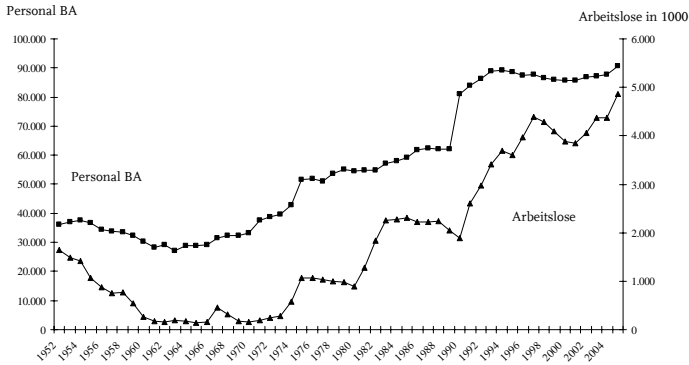
#### 4.5 Personal: Mehr Arbeit mit gleichem Personalbestand

Der Personalbestand der Arbeitsverwaltung, ausgenommen sind hier die etwa 10.000 Auszubildenden, Arbeiter und Zusatzkräfte, stieg nach Verabschiedung des AFG sprunghaft an (vgl. Übersicht 11). Waren 1967 rund 24.000 Personen in der Bundesanstalt beschäftigt, arbeiteten dort 1977 bereits über 40.000 und 1989 insgesamt fast 54.000 Beamte und Angestellte, ein Anstieg um 125% innerhalb von 22 Jahren. Mit Ausnahme der Leitungsebene, die aufgrund der konstanten räumlichen Organisationsstruktur nahezu gleich geblieben ist, verzeichnete die Leistungsabteilung mit einem Zuwachs von 205% den größten Anstieg. Die allgemeine Verwaltung inklusive der statistischen Abteilungen wuchs u.a. infolge der Gründung des IAB um 170% auf über 10.000 Mitarbeiter. Unterdurchschnittlich zum Zuwachs im Personalbestand trug die Arbeitsvermittlung- und Arbeitsberatung mit lediglich 68% Zuwachs bei. Während die Vermittlungs- und Berufsberatungsfälle relativ unabhängig von der Höhe der Arbeitslosigkeit konstant bleiben, ist der Personalzuwachs vor allem den gestiegenen qualitativen Anforderungen an diese Aufgaben anzurechnen. Die immer noch weiter zunehmende Arbeitsteilung und der technische Fortschritt schufen neuartige Lehrstellen und Arbeitsplätze, die auch administrativ gespiegelt werden und somit einen höheren Personalbedarf rechtfertigen.

---

<sup>268</sup> Vgl. ebd., S. 135.

## Übersicht 11: Personal der BA und Arbeitslosenzahlen 1952 - 2005



Eigene Darstellung

Anders sieht es in der Leistungsabteilung aus, die direkt der Konjunktur am Arbeitsmarkt unterworfen ist und daher auch mit der Anpassung der Personalstärke reagieren muß. Insbesondere die Personalstärke in der Leistungsabteilung paßt sich der Umwelt stärker an, als die Personaldecke der Arbeitsvermittlung. Allerdings gab es aber auch hier Ausnahmen. Während des Anstiegs der Arbeitslosenzahlen von 1,2 auf 2,2 Millionen zwischen 1981 und 1983, stieg die Zahl des Personals im gleichen Zeitraum in der Leistungsabteilung lediglich um 20%. 1983 wurde die dortige Personaldecke um 15% verstärkt.

Da der Personalbestand der Bundesanstalt insgesamt mit dem Zuwachs von Arbeitslosen von 344% im Zeitraum von 1967 bis 1989 nicht im selben Maße wuchs (125%), stieg allein dadurch die durchschnittliche Arbeitsbelastung pro Mitarbeiter an. Bezieht man noch die zahlreichen Änderungen des Leistungs- und Förderungsrechts des AFG hinzu, welche die Rechtsmaterie nicht nur umfangreicher, sondern aufgrund ihrer relativ zu anderen Rechtsbereichen hohen Frequenz auch unübersichtlicher

werden ließ, erhöhte dies zusätzlich den Arbeitsaufwand. Die Angestellten protestierten daher in den 80er Jahren mehrmals für eine deutliche Erhöhung des Personalbestandes. Auch der Präsident der Bundesanstalt, Franke, erkannte dieses Problem, konnte aber aufgrund der Haushaltslage des Bundes den Personalzuwachs lediglich in kleinen Schritten vollziehen.<sup>269</sup>

Besonders deutlich wird die Personalsituation, wenn man den Zeitraum von 1980-1985 beachtet, in welchem die Arbeitslosenzahlen binnen fünf Jahren um 159% anstieg. Prüft man den Personalzuwachs im gleichen Zeitraum und nimmt für die verzögerte Reaktion der Verwaltung auf die Umwelt noch das Jahr 1986 mit hinzu, stiegen die Personalzahlen um lediglich 13,6%.

Bei den Beamten innerhalb der BA sieht es in der Entwicklung ähnlich aus. Der Zuwachs war hier allerdings deutlicher ausgeprägt als im Gesamtdurchschnitt. Waren 1967 5.500 Beamte beschäftigt, stieg die Zahl bis 1989 auf 16.200, also um 195% an. Der Anteil der Beamten an der Belegschaft stieg damit von 22,6% auf 30,1% an. Ein Grund dafür war u.a. die Ausbildungsmöglichkeit an der FH des Bundes für die Arbeitsverwaltung in Mannheim, in der viele Nachwuchskräfte ausgebildet wurden, und danach in den Beamtenstatus gehoben wurden.

#### 4.6 Fazit

Ähnlich wie zu Beginn der Arbeitsverwaltung 1927 war das AFG für eine konstante Umwelt bestimmt, mußte aber bald mit dem verschärften Druck auf dem Arbeitsmarkt zurechtkommen. Fünf Jahre später kam die erste große Rezession der Bundesrepublik. Von da an verblieb die Arbeitslosigkeit auf einem hohen Niveau und stieg kontinuierlich weiter an. Die neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik konnten dagegen insgesamt wenig ausrichten, wengleich viele der individuellen Maßnahmen die Arbeitslosen wieder in Beschäftigung brachten. Die Beiträge wurden zunächst den steigenden Ausgaben angepaßt. Später wurden vermehrt die Leistungen gekürzt und durch andere Maßnahmen

---

<sup>269</sup> Vgl. Michael Faust 1992. Computer, Rationalität und Mythen in der politischen Arena. Begründungen und Hintergründe von Entscheidungen über den EDV-Einsatz – am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit, Dissertation Eberhard-Karls-Universität Tübingen, S. 139ff.

das Angebot an Arbeitskräften verringert. Die eigentlich antizyklisch ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik wurde faktisch zu einer prozyklischen verwandelt. Einer formativen Phase nach dem Zweiten Weltkrieg folgte nun eine kurative Phase, um die Sozialversicherungssysteme zu entlasten.<sup>270</sup> Die Kompetenzen der Selbstverwaltung wurden dabei inkrementell verringert und die Organisation reagierte auf den erhöhten Arbeitsaufwand mit der Einstellung von Personal. Letztlich kam es aber zu keinen Reformen, die bestehende Pfade veränderten. Nach der Wiedervereinigung kam es nun zu einer weiteren Bewährungszeit, in der die Pfade der Arbeitsverwaltung zunächst weiter beschränkt wurden.

---

<sup>270</sup> Vgl. Christine Trampusch 2000. Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999, Dissertation an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen, S. 42.

## 5. 1990-2002: Die Wirkungen der Wiedervereinigung

Der Fall der Mauer wirkte sich auf alle gesellschaftlichen Subsysteme aus. Die Umstellung der Planwirtschaft auf den Kapitalismus mußte innerhalb weniger Monaten vorbereitet werden. Die Privatisierung der staatseigenen Betriebe durch die noch in DDR-Zeiten gegründete Treuhandanstalt hatte Massenentlassungen zur Folge, die von der Bundesanstalt in irgendeiner Weise aufgefangen werden mußten. Daneben kam noch die bürokratische Verarbeitung der Übersiedler und Spätaussiedler.

### 5.1 Neue Probleme und alte Mittel

Durch die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten wurde die Bundesanstalt vor neue Herausforderungen gestellt. Einerseits mußte die BA die Arbeitsverwaltung der DDR übernehmen und integrieren, andererseits hatte sie die Aufgabe, die Probleme für die Arbeitnehmer bei der Umstellung von der Plan- in die Marktwirtschaft abzufedern.

Im Bereich der Arbeitsverwaltung gab es in der DDR keine komplementäre Behördenstruktur zu Westdeutschland. Arbeitslosigkeit existierte nicht einmal im offiziellen Sprachschatz der DDR (es sei denn man sprach von den negativen Wirkungen des westlichen Imperialismus), Arbeitslosenfürsorge und Arbeitsvermittlung waren daher unbekannt. Die ostdeutschen „Ämter für Arbeit und Löhne“ hatten die Aufgabe, den Betrieben die erforderlichen Arbeitskräfte bereitzustellen, Berufsberatungszentren übernahmen die Berufsberatung.<sup>271</sup> Mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 01. Juli 1990 trat ein dem westdeutschen entlehntes Arbeitsförderungsgesetz in Kraft.<sup>272</sup> Die neu gebildeten AÄ hatten nun die rasant steigende Arbeitslosigkeit zu bearbeiten. Um dies zu bewerkstelligen, entsandte die Bundesanstalt 800 beratende Mitarbeiter in die DDR. Durch den Einigungsvertrag gingen sämtliche Dienststellen der ostdeutschen Arbeitsverwaltung in den Verantwortungsbereich der BA über. Darunter waren mit insgesamt 11.000 Beschäftigten

---

<sup>271</sup> Vgl. Franke 1992, S. 127.

<sup>272</sup> Vgl. Horst Kinitz 1997. Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern und die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts seit 1989, Opladen: Leske und Budrich.

- die Zentrale Arbeitsverwaltung Berlin
- 38 AÄ mit 151 Nebenstellen
- das Zentrale Forschungsinstitut Dresden
- und die Verwaltungsschule Bantikow

Der beginnende Strukturwandel forderte die ganze Arbeitsverwaltung, so daß Ende 1991 im Osten Deutschlands bereits 25.000 Mitarbeiter beschäftigt und 1.600 Mitarbeiter aus dem Westen unterstützend tätig waren.<sup>273</sup> Mit der Errichtung der LAÄ Sachsen und Sachsen-Anhalt-Thüringen, sowie der Ausdehnung des Zuständigkeitsbereiches westdeutscher LAÄ auf Gebiete des Ostens 1991 – das LAA Schleswig-Holstein-Hamburg mit Mecklenburg-Vorpommern (LAA Nord) und das LAA Berlin auf Brandenburg und Ost-Berlin (LAA Berlin-Brandenburg) – verfügten die 38 AÄ im Osten auch über einen Mittelbau, die seitdem bei der Arbeitsmarktpolitik unterstützend mitwirken. Die Zentrale Arbeitsverwaltung Berlin wurde dabei aufgelöst.<sup>274</sup>

Die Wiedervereinigung stellt hier eine bemerkenswerte Nicht-Kreuzung dar. Gewaltige Umweltveränderungen konfrontierten hier die Bundesanstalt. Ohne viel Vorlauf dehnte sich der Zuständigkeitsbereich auf die fünf neuen Bundesländer aus. Vielleicht hat man alte Akten hervorgeholt, welche als Blaupause für die Erweiterung der Organisation dienen konnten. Schließlich hatte man während der Nazi-Diktatur dieses Problem schon lösen müssen, als bis 1938 auf friedlichen Wege, ab dann auf kriegerischem die geographische Zuständigkeit der BA ebenfalls erweitert wurde. Neben der Erfassung der neuen Mitglieder nebst deren programmatischen Abfertigung kamen aber auf die Bundesanstalt neue, noch nicht dagewesene Schwierigkeiten zu. Herrschte zur Zeit der Gebietsverweiterung in den 30er und 40er Jahren Arbeitskräftemangel, der durch Arbeitsdienst und Aushebungen zwangsweise behoben wurde, kam 1990 ein Heer von gerade entlassenen Arbeitnehmern auf die BA zu, die zudem für viele Berufe nicht ausgebildet oder vorbelastet waren.

---

<sup>273</sup> Vgl. Franke 1992, S. 127.

<sup>274</sup> Vgl. Rottenecker/Schneider, a.a.O., S. 189.



### 5.1.1 Der Zusammenbruch des Arbeitsmarktes im Osten

Die Situation auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt war von tiefgreifenden Umbrüchen geprägt. Zwischen 1989 und 1994 gingen insgesamt 3,6 Mio. Arbeitsplätze – 37% aller bisherigen Arbeitsplätze – verloren. Die Zahl der Arbeitslosen stieg von 640.000 im Dezember 1990 auf durchschnittlich 1,5 Mio. im Jahr 1993, was einer Arbeitslosenquote von 15% entspricht. Weibliche Arbeitskräfte waren von der Arbeitslosigkeit besonders betroffen, die Arbeitslosenquote betrug hier im gleichen Jahr 21%.<sup>275</sup> Durch den Einsatz des gesamten zur Verfügung stehenden Instrumentariums der Arbeitsmarktpolitik wurde versucht, diesen Umwälzungen entgegenzutreten. Mehr als 50% der Gesamtausgaben der BA flossen in den Jahren nach der Wiedervereinigung in die fünf neuen Bundesländer. Davon wurden FuU, ABM, Altersübergangsgeld und Kurzarbeitergeld finanziert. So wurden alleine 1991 in Ostdeutschland 1,6 Millionen Kurzarbeiter finanziell unterstützt. 365.000 Personen bekamen Vorruhestandsgeld, weitere 180.000 Altersübergangsgeld. Im Folgejahr wurden 368.000 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vergeben und 425.000 Fortbildungen und Umschulungen genehmigt.<sup>276</sup> Die Zahlen für Westdeutschland lagen deutlich darunter. Die Folgen der wirtschaftlichen Umstellungen für die Arbeitnehmer belasteten die Bundesanstalt demzufolge in einem noch nie dagewesenen Ausmaß.

Allerdings veränderte der Einsatz dieser Maßnahmen den Arbeitsmarkt nicht sonderlich, wie die Arbeitslosenstatistiken zeigen. Im Gegenteil stieg die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland bis 1998 auf über 18% an. Für die Bundesrepublik betrachtet, stieg die Zahl der Arbeitslosen kontinuierlich bis 1997 an, anschließend konsolidierte sich der Bestand an Arbeitslosen zwischen 1997 und 2002 auf hohem Niveau, ehe er bis 2005 auf 4,8 Mio. Arbeitslose anstieg (vgl. Übersicht 12).

---

<sup>275</sup> Vgl. ebd., S. 186f.

<sup>276</sup> Vgl. Heinz Bach 1994. 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz – ein Grund zum Feiern?, in: Sozialer Fortschritt 43, S. 133-140, S. 136.

Übersicht 12: Entwicklung der Arbeitslosigkeit, 1990-2005

Jahr	Arbeitslose in 1000	Arbeitslosen -quote	Veränderung zum Vorjahr in %	Beitrags- pflichtige in Mio.
1990	1.883	7,2	-7,6	22.054
1991	2.602	7,3	38,2	22.816
1992	2.978	8,5	14,5	28.554
1993	3.419	9,8	31,4	28.676
1994	3.698	10,6	8,2	27.778
1995	3.612	10,4	-2,3	28.178
1996	3.965	11,5	7,2	27.301
1997	4.384	12,7	10,6	27.165
1998	4.279	12,3	-2,4	27.266
1999	4.099	11,7	-4,2	27.568
2000	3.889	10,7	-5,1	27.778
2001	3.852	10,3	-1,0	27.817
2002	4.060	10,8	5,4	27.571
2003	4.377	11,6	7,8	26.955
2004	4.381	11,7	0,1	26.524
2005	4.860	13,0	10,9	26.178

Quelle: BA: Geschäftsberichte, verschiedene Jahrgänge, IAB.

### 5.2.2 Das Defizit als Normalzustand

Die steigenden Ausgaben wurden zunächst mit erhöhten Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung ausgeglichen. Der seit 1987 bestehende Beitragssatz von 4,3% wurde 1991 auf 6,8% angehoben, 1992 auf 6,3% kurzfristig wieder abgesenkt und seit 1992 unverändert auf 6,5% wieder erhöht. Dennoch konnten die Einnahmensteigerungen nicht mit den Ausgabenerhöhungen standhalten, da die Zahl der Arbeitslosen weiter anstieg.

Die Ausgaben stiegen von 60 Mrd. DM vor der Wiedervereinigung auf 102 Mrd. DM in 1991 und stiegen bis 1995 weiter auf 147 Mrd. DM an. Insbesondere die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde ausgeweitet. Sie stieg von 11 auf 28 Mrd. DM im Zeitraum von 1989 bis 1992 an. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden deutlich ausgeweitet, von 4 Mrd. DM auf 24 Mrd. DM im gleichen Zeitraum. Das Arbeitslosengeld stieg von

17 Mrd. DM bis auf 61 Mrd. DM in 1997 an. Die Folge war ein jährlich defizitärer Haushalt (s. Übersicht 13, zu den Beitragseinnahmen kommen noch weitere Größen, wie das Konkursausfallgeld, etc. hinzu, vgl. auch Tabelle 2 im Anhang).

*Übersicht 13: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, 1989-2001, in Mrd. DM*

Jahr	Beitragseinnahmen	Gesamtausgaben	Saldo
1989	35.5	39.8	-1.9
1990	39.6	44.5	-0,7
1991	67.	71.9	-1.7
1992	76.6	93.5	-13.8
1993	79.8	109.5	-24.4
1994	81.5	99.8	-10.2
1995	84.3	97.1	-6.8
1996	85.0	105.5	-13.7
1997	85.7	102.7	-9.5
1998	86.1	98.8	-7.7
1999	88.2	101.1	-7.3
2000	90.6	98.7	-1.6
2001	92.5	102.9	-3.7

Quelle: Geschäftsbericht der BA, versch. Jahrgänge.

Alleine in den drei Haushaltsjahren 1992- 1994 häufte sich ein Fehlbetrag von 48,5 Mrd. DM an, der zum größten Teil von der Bundesregierung ausgeglichen werden mußte. Die letzten Gelder wurden 1998 aus der Rücklage entnommen, die aber insgesamt nur einen kleinen Teil des Saldos ausgleichen konnte, seitdem hatte der Bund den Körperschaftshaushalt mit Zuschüssen auszugleichen. Da die Sozialversicherungssysteme einen hohen Beitrag zur Deutschen Einheit zu leisten hatten, sind nach der Wiedervereinigung die Beiträge zur sozialen Sicherung stark angestiegen. Um die Lohnnebenkosten nicht noch stärker anwachsen zu lassen, verzichtete die Bundesregierung darauf, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung weiter zu erhöhen, was angesichts der defizitären Entwicklung notwendig gewesen wäre. Statt dessen wurde das Defizit, das

sich zwischen 1990 und 2005 auf 140 Mrd. DM anhäufte, vom Bund übernommen, was dessen finanzielle Spielräume weiter verengte.

## 5.2 Die Bundesanstalt reagiert

Nachdem Anfang 1995 vom Vorstand der BA ein neues Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“ beschlossen wurde, ist seit 1998 auch das seit 1969 geltende AFG abgelöst und durch das SGB III ersetzt worden. Damit wurden zum einen die durchzuführende Arbeitsmarktpolitik, zum anderen auch die Organisation und deren Ziele umgestaltet. Die Ziele der Kundenorientierung, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterorientierung wurden neu definiert und das Controlling wurde als Tätigkeitsfeld der BA normiert.<sup>277</sup> Die wichtigste Änderung der Arbeitsmarktpolitik betrifft die „freie Förderung“ nach §10 SGB III. Hierbei wird den örtlichen AÄ ein größerer Ermessensspielraum eingeräumt, indem Mittel aus der aktiven Arbeitsförderung zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung freigegeben werden und in einem einzigen Eingliederungstitel zusammengefaßt werden. Die jeweiligen Verwaltungsausschüsse auf Ortsebene sind für die Aufteilung dieser Mittel zuständig.<sup>278</sup> Durch diese Dezentralisierung der Entscheidung erhöht sich aber gleichzeitig der Aufwand für Evaluation der freien Förderung, sowie für die Kontrolle der Haushaltsmittel. Daher wurde auch im Konzept „Arbeitsamt 2000“ das Controlling als Aktionsraum der BA eingeführt und die AÄ wurden verpflichtet, zahlreiche statistische Angaben über ihre Eingliederungsbilanzen zu führen.<sup>279</sup> In dieses Konzept flossen auch einige Bemerkungen der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ein, die 1995 auf Beschluß des Haushaltsausschusses des Bundestags eine gutachterliche Stellungnahme zur Organisation der Bundesanstalt abgegeben hatte.<sup>280</sup> Darin wurden zum einen Möglichkeiten zur Zusammenlegung von LAÄ und AÄ besprochen, zum anderen aber auch notwendige Verbesserungen in der Organisationsstruktur angemahnt.

---

<sup>277</sup> Vgl. Otto Semmler 1998. Das Arbeitsamt 2000 – Dezentralisierung und Regionalisierung, in: Soziale Sicherheit 12/1998, 47. Jahrgang, S. 401.

<sup>278</sup> Vgl. ebd., S. 402.

<sup>279</sup> Vgl. ebd., S. 403.

<sup>280</sup> Vgl. BWV 1995. Gutachtliche Stellungnahme zu den Organisationsstrukturen der Bundesanstalt für Arbeit, in: SEAD-BA.

Insbesondere die strikte Zentralsteuerung der Arbeitsämter solle zu Gunsten einer dezentralen Organisationsstruktur aufgegeben werden, entsprechend dem Konzept des „AA 2000“. Es zeigte sich aber auch, daß der erhoffte Rationalitätsgewinn beim Einsatz moderner Technik häufig nicht eintrat.<sup>281</sup> Die hohe Regelungsdichte bei den Arbeitsämtern wurde immer wieder von den Mitarbeitern moniert, die dadurch keinerlei Freiräume mehr besäßen und auf besondere Arbeitsmarktprobleme vor Ort, verschärft durch unzureichende Personalausstattung nicht eingehen könnten.<sup>282</sup> Des weiteren werden Kommunen stärker an der Arbeitsförderung beteiligt als früher, weil deren Sozialämter die angewachsene Zahl Arbeitsloser ohne Ansprüche nach dem SGB III vermehrt fördern sollen und neben Verbänden, Kammern und Privaten auch Vermittlungstätigkeiten übernehmen können. Die damit eingeführte Entmonopolisierung der Arbeitsvermittlung – eine Haupttätigkeit der BA – wurde aus den Niederlanden übernommen, wo Erfolgsprämien für Vermittlungstätigkeiten von Privaten und Verbänden die Arbeitsvermittlung effizienter gestalten sollen.<sup>283</sup>

### 5.3 Der Reformator tritt auf

Der sogenannte "Vermittlungsskandal" in der BA sorgte Anfang 2002 für viele Schlagzeilen in den Medien. Um solche Dinge in Zukunft zu verhindern, wurde eine 15-köpfige Kommission aus Wissenschaftlern, Interessenvertretern und Politikern unter dem VW-Personalvorstand *Peter Hartz* einberufen. Diese legte schließlich einen Bericht vor, der nicht nur den organisatorischen Umbau der BA enthielt, sondern ebenso einen Reformvorschlag der bisherigen Arbeitsmarktpolitik.

Die neue Organisationsstruktur soll der BA dazu dienen, sich auf die Kernaufgaben zu beschränken und Arbeitsvermittlung zur Hauptaufgabe zu erheben. Der organisatorische Aufbau soll statt drei nur noch zwei Stufen aufweisen. Die LAÄ fallen dabei weg und werden durch sog. "Kompetenzcenter" in jedem Bundesland ersetzt, die aber außerhalb der

---

<sup>281</sup> Vgl. ebd., S. 24f.

<sup>282</sup> Gisela Lauritzen 1980. Möglichkeiten und Hemmnisse stärkerer Regionalisierung der Handlungskompetenzen von Arbeitsämtern und ihrer Verwaltungsausschüsse. Ergebnisse einer qualitativen Expertenbefragung, in: SEAD-BA, S. 146f.

<sup>283</sup> Vgl. Semmler 1998, a.a.O., S. 403.

Hierarchie zwischen Hauptstelle und AÄ liegen. Die Hauptstelle soll sich dabei auf die Hauptaufgabe der Steuerung und des Controllings konzentrieren, die Personalentwicklung für den gesamten Führungsbereich übernehmen, die Aufgaben für die Arbeitsämter standardisieren und bis zur Errichtung der Kompetenzzentren deren Aufgabe wahrnehmen.<sup>284</sup>

Die LAÄ werden zunächst aus der Hierarchie gestellt und deren Aufgaben an die Zentrale (Steuerung), an die zu schaffenden Kompetenzcenter (Kontakte zur Landesregierung) und an die neuen AÄ (Forderungseinzug) abgegeben, um mittelfristig aufgelöst zu werden.

Die AÄ sollten auf dem strukturellen Boden des "AA 2000" zu Jobcenter weiterentwickelt werden. Das AA 2000 stellte von der funktionalen Organisation, in der Aufgaben neben der allgemeinen inneren Verwaltung von den verschiedenen Fachabteilungen Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, Berufsberatung und Leistungsabteilung verrichtet wurden; Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Leistungsbearbeitung sollten nun personell in ein Team integriert werden, um somit dem „Kunden“ einen Anlaufpunkt bieten zu können. Bis zum Vermittlungsskandal waren 141 der 181 Arbeitsämter auf diese Organisationsform ausgerichtet worden. Die anderen Arbeitsämter, insbesondere in vielen Großstädten verblieben in der alten Organisationsstruktur als die Reform im Zuge des Vermittlungsskandals ausgesetzt wurde, bis die neuen Vorschläge der Kommission eingearbeitet werden konnten.

## **6. Die Reformen am Arbeitsmarkt**

Infolge des Vermittlungsskandals trat am 26. 03.02 eine veränderte Fassung des Gesetzes zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat in Kraft.<sup>285</sup> Hierdurch wurden Teile des SGB III, die Organisation der BA betreffend, geändert. Komplementär zu einer Aktiengesellschaft wird nun die Führungsspitze der BA strukturiert. Es gibt nun statt des bisher neunköpfigen Vorstands der Selbstverwaltung einen dreiköpfigen – nicht der Selbstverwaltung zugehörigen Vorstand und zu

---

<sup>284</sup> Vgl. Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit 2002. Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, S. 202ff.

<sup>285</sup> BGBl. I, vom 26.03.2002, S. 1130ff.

dessen Kontrolle den Verwaltungsrat als Gremium der Selbstverwaltung. Der Vorstand – bisher nur gerichtlicher und außergerichtlicher Vertreter der BA – übernimmt nun die Aufgaben des jetzt abgeschafften Amtes des Präsidenten, also die Führung der laufenden Verwaltungsgeschäfte. Zugleich änderte sich die Zusammensetzung des Vorstandes. Die drei Mitglieder sind nun keine Beamten auf Zeit mehr – wie vormals der Präsident und der Vizepräsident, sondern stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Sie werden auf Vorschlag der Bundesregierung und nach Anhörung des Verwaltungsrates vom Bundespräsidenten ernannt (§ 394a SGB III). Seit Januar 2004 ist diese Regelung erneut – auf Drängen der Tarifparteien, welche von Anbeginn der Reformen um ihren Einfluß fürchteten<sup>286</sup> - geändert worden, indem nun der Verwaltungsrat ein Vorschlagsrecht für die Ernennung des Vorsitzenden besitzt, allerdings nur im Einvernehmen mit der Bundesregierung<sup>287</sup>.

Hier hat der Gesetzgeber also zum ersten Mal einen Pfad teilweise verlassen, da die Geschäftsführung der Hauptstelle nicht mehr verteilt ist auf zwei Positionen (Vorstand und Präsident), sondern nur noch in der Position des – nunmehr dreiköpfigen - Vorstandes. Das Kontrollorgan Verwaltungsrat bleibt weiterhin mit nur noch 21 statt bisher 51 Mitgliedern bestehen. Auch das Dienstverhältnis hat sich verändert. Es sind nun keine Beamten mehr, welche die Agentur führen, sondern Angestellte in einem öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis, welche mit ihrem Dienstvorgesetzten, dem BMWA einen Vertrag abschließen, in dem Rechtsverhältnisse, Gehalts- und Versorgungsansprüche und Haftungsfragen geregelt werden.

Die BA wurde zum 1.1.2004 in Bundesagentur für Arbeit umbenannt. Die Präsidenten der LAÄ/Regionaldirektionen werden ersetzt durch eine dreiköpfige Geschäftsführung. Ebenso gibt es nun keine Arbeitsamtsdirektoren mehr. Diese werden ersetzt durch eine dreiköpfige Geschäftsführung der Agentur für Arbeit, welche vom Vorstand der BA unter Anhörung der Verwaltungsausschüsse bestellt werden.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> Vgl. o.V. 2002. Regierung dämpft den Einfluß von Gewerkschaften und Arbeitgebern, in: FAZ, 27.2.2002, S. 16.

<sup>287</sup> § 382 SGB III, vom 01.01.04.

<sup>288</sup> Vgl. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 16/505, 01.02.2006, S. 28.

Da sich die Aufgaben der LAÄ mit der Umbenennung in Regionaldirektionen geändert hat, insbesondere wird nur noch Aufsicht und Controlling über die Arbeitsagenturen ausgeübt, entfällt hier die Selbstverwaltungsebene. Auch hier wurde der Pfad der Selbstverwaltung teilweise verlassen.

Die Zentrale der BA beschränkt sich nun mit den Funktionen der Planung, Koordination, Steuerung und Kontrolle.

Für alle Bereiche wichtige Dienstleistungseinheiten wurden ausgegliedert und einer eigenen Leitung unterstellt, darunter fällt u.a. das Bildungsinstitut, die IT-Einheit und das Gebäude- und Immobilienmanagement.<sup>289</sup> Organisatorisch ist die Hauptstelle in sechs Abteilungen gegliedert: Produkte und Programme, SGB II (Arbeitslosengeld II), Steuerung der Regionaldirektionen, Personal, Controlling/Finanzen und IT. Die Fachaufsicht über die nachgeordneten Behörden der Zentrale ist damit von den ehemaligen über alle Abteilungen verstreuten Fachreferaten in der Abteilung „Steuerung der Regionaldirektion“ gebündelt worden. Die Abteilung „Produkte und Programme“ beinhaltet nun sämtliche Fachreferate, die mit den einzelnen Programmen der BA, mit Ausnahme des SGB II, befaßt waren.

## 6.1 Der Fall Gersters

Im Februar 2002 wurde Florian Gerster, bis dahin Sozialminister in Rheinland-Pfalz von Bundeskanzler Schröder zum neuen Vorstandschef der BA berufen. Dem Vorstand gehörten zudem Frank-Jürgen Weise, einem bisherigen Manager und Heinrich Alt, der bisherige Vizepräsident der BA an. Noch bevor Gerster Ende März seine Ernennungsurkunde erhalten hatte, kündigte er u.a. eine Halbierung der Beschäftigtenzahlen der Bundesanstalt an. Programmatisch wollte er Leistungskürzungen für Arbeitslose durchsetzen und organisatorisch verlangte er die Auflösung der LAÄ.

Seitdem befand sich Gerster intern in der Kritik. Extern wurde zum ersten Mal Kritik an seinem Führungsstil erhoben, als er die Vorstandsetage für

---

<sup>289</sup> Vgl. Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft 2006. Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 2 – Im Auftrag des BMAS, S. 58.



einige Millionen Euro umbauen und neue Dienstfahrzeuge anschaffen ließ. Die Kritiker und Teile der Medien verstummten in der Folge nie gänzlich, und als im November 2003 ein Vertrag mit der Beratungsgesellschaft WMP öffentlich wurde, die Gersters externe Kommunikation unterstützen sollte, kam ein Skandalisierungsprozeß ins Laufen. Es kamen weitere Beraterverträge in einer Höhe von 70 Mio. € ans Tageslicht. Die externen Berater (v.a. Roland Berger und McKinsey) sollten den organisatorischen und programmatischen Umbauprozess der BA begleiten.<sup>290</sup> Schließlich stellte sich der Verwaltungsrat in einer Sondersitzung am 24.01.04 gegen Gerster, indem er mit 20 zu 1 Stimmen eine Störung des Vertrauensverhältnisses zu Gerster feststellte. Am gleichen Abend kündigte der Wirtschaftsminister die Entlassung Gersters an, die aber erst noch in der folgenden Kabinettsitzung beschlossen werden mußte. Nachdem sich bereits im Vorfeld der Sondersitzung des Verwaltungsrates die Arbeitnehmerseite gegen Gerster ausgesprochen hatte, wandten sich schließlich auch die Arbeitgeber und die Vertreter der Gebietskörperschaften gegen ihn. Begründet wurde dies weniger mit der Anhäufung von Beraterverträgen, von denen zwei nicht den Vergaberichtlinien entsprachen, vielmehr mit dem Führungsstil Gersters, der eine weitere Zusammenarbeit verhindert hätte.

Gerster hatte Gegenspieler in der institutionellen Umwelt der BA. Hier sind die Gewerkschaften zu nennen, deren Tochterunternehmen auf dem Gebiet der Fortbildung und Umschulung von den Sparmaßnahmen der BA betroffen gewesen wären. Weiter wandten sich Gruppen innerhalb der SPD gegen Gerster, denen insgesamt die Reformen im Sozialbereich zu weit gingen und sich in Gerster einen geeigneten Gegner versprachen. Schließlich war für die Oppositionsparteien der CDU/CSU und FDP aus politisch-taktischen Beweggründen heraus der von Schröder eingesetzte Gerster mitsamt seiner „Mammutbehörde BA“ ein politisches Ziel. Flankiert wurden jene Bemühungen von den Medien, so daß eine auf Fakten beruhende rational geführte Diskussion nicht mehr möglich war und dies schließlich zum Sturz Gersters führte.

---

<sup>290</sup> Ein Vorzeigeprojekt der Reformmaßnahmen war der Online-Stellenmarkt, der statt geplanten 65 Mio. € stetig teurer wurde und zum Schluß 165 Mio. € kostete: o.V. 2004. Die Affäre um den Internet-Arbeitsmarkt schlägt weitere Wellen, in: FAZ, 2.3.2004, S. 15.

Aber auch innerhalb seiner Behörde hatte er Widersacher, welche die Umwelt mit Daten versorgte. Die ungeschickte Äußerung, auf die Hälfte aller Mitarbeiter verzichten zu wollen, sorgte bei den Mitarbeitern naturgemäß für Unsicherheit. Somit war von Beginn an der Personalrat der Behörde gegen die Vorstandsebene aufgebracht und formulierte dies an die Belegschaft, die ja nur aus einem Viertel aus Beamten bestand, die nicht um ihren Arbeitsplatz zu fürchten hatten.<sup>291</sup>

Hier setzte dann ein Prozeß ein, der unter dem Stab-Linien-Problem bekannt ist. Der Informationsfluß nach oben wurde ausgedünnt, statt dessen wurden bestimmte, für den Stab wichtige Informationen nicht oder nur zögerlich nach oben weitergeleitet, um den Reformprozeß und damit mögliche Entlassungen hinauszuschieben. Zudem sind für den Vorstand brisante Informationen an die Umwelt abgegeben worden, um diesen in der Öffentlichkeit in Erklärungsnot zu bringen.

## 6.2 Die programmatischen Änderungen

Nachdem es in den Medien um die BA wieder ruhiger wurde, trat die Arbeitsmarktpolitik mit der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission wieder stärker in den Vordergrund.

Hartz I und II, zum 1.1.2003 in Kraft getreten, erweiterten die arbeitsmarktpolitischen Programme. Bestehende Programme wurden an neue Zielvorgaben angepaßt, die Eingliederungshilfen z.B. sollten eine Erfolgsquote von 70% aufweisen, worauf schwer zu vermittelnde Arbeitslose diese Weiterbildung gar nicht angeboten wurden. Mit der Delegierung der Entscheidung über Eingliederungsmaßnahmen auf die Arbeitsämter wurden die Hilfen von 13,5 Mrd. € in 2002 auf 3,5 Mrd. € in 2005 gesenkt, wodurch die Weiterbildungsinstitute, häufig Tochtergesellschaften der Gewerkschaften und Arbeitgeber, einen zweistelligen Umsatzrückgang verkraften mußten.

Sogenannte *Minijobs*, die bereits vorher schon existierten, wurden weiter staatlich gefördert und deren Administration vereinfacht. Bei diesen geringfügigen Beschäftigungen (bis zu einem Bruttoverdienst von 400€) wird der Arbeitnehmer bis zu dieser Verdienstgrenze von der Sozialversicherung befreit und der Arbeitgeber entrichtet einen pauschalen

---

<sup>291</sup> Vgl. Robert Jacobi 2003. Einsam unter Scharlatanen, in: SZ, 7.7.2003, S. 3.

Satz an die Sozialversicherungssysteme. Die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse hat seit der Einführung der Mini-Jobs stark zugenommen. Allerdings setzte eine Verdrängung regulärer Beschäftigung in diese Jobs ein, insbesondere beim Einzelhandel, was wiederum zu Lasten der Sozialversicherungssysteme geht.<sup>292</sup>

*Vermittlungsgutscheine* werden nun an die Arbeitslosen nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit vergeben, die sich dann selbst an einen privaten Arbeitsvermittler wenden können. Je nachdem, wie schnell dadurch eine Vermittlung zustande kommt, richtet sich die Höhe des Honorars des Vermittlers, das er von der BA erhält. Jedoch wurden nur wenige Gutscheine eingelöst.<sup>293</sup>

Existenzgründungszuschüsse zur Gründung der sogenannten *Ich-AG* werden von der BA an jeden Arbeitslosen vergeben, der in die Selbständigkeit wechseln will, war es seit der Einsetzung der Maßnahme 1996 eine Kann-Leistung, wurde es 2004 zu einer Pflichtleistung. Insgesamt ist die Wirkung auf den Arbeitsmarkt als positiv einzuordnen.<sup>294</sup>

Schließlich wurden *Personal-Service-Agenturen* eingerichtet. Jedes Arbeitsamt wurde verpflichtet, entweder selbst eine PSA zu unterhalten, oder einen Vertrag mit einer Zeitarbeitsfirma abzuschließen zur Arbeitnehmerüberlassung von Arbeitslosen, die bei einer Nichtvermittlung weitergebildet werden mußten. Diese brachten aber nicht den gewünschten Erfolg. Nachdem die größte Zeitarbeitsfirma in Deutschland Insolvenz anmelden mußte<sup>295</sup>, und sich abzeichnete, daß man mit Hilfe von PSA die Arbeitslosigkeit gar verlängert, entschloß man sich, die PSA seit 2006 nur noch obligatorisch einzurichten.<sup>296</sup>

Das sog. „Hartz IV-Gesetz“, die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum „Arbeitslosengeld II“ ist zunächst vom Bundestag verabschiedet worden, nicht aber vom Bundesrat und wurde daher im Vermittlungsausschuß diskutiert. Streitpunkt ist das „Optionsmodell“ gewesen, nach welchem sich die Kommunen entscheiden konnten, selbst

---

<sup>292</sup> Vgl. BMAS 2006. Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Langfassung, S. 199ff.

<sup>293</sup> Vgl. ebd., S. 103.

<sup>294</sup> Vgl. ebd., S. 167.

<sup>295</sup> Vgl. Nina Bovensiepen 2004. Schlappe für private Arbeitsvermittlung, in: SZ, 17.2.2004, S. 26.

<sup>296</sup> BMAS 2006. a.a.O., S. 121.

das Arbeitslosengeld II zu bearbeiten, oder es gemeinsam bzw. ausschließlich der BA zu übertragen. Seit dem 1. Januar 2005 erhält nun jeder erwerbsfähige Arbeitslose, der keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I besitzt, das bedürftigkeitsabhängige Arbeitslosengeld II und wird von den Job-Centern der Arbeitsgemeinschaften und der Optionskommunen betreut. Sie erhalten zunächst einmal 345 € (331 € in den fünf neuen Bundesländern) und können Anspruch auf weitere Hilfe erheben. In gleichem Maße wird aber auch das etwaige Vermögen vom Leistungsanspruch abgezogen.

Mit dem Gesetz sollten neben einer Einsparung auch die bisher existierenden „Verschiebebahnhöfe“ beseitigt werden. Hierbei wurden Personen von einem finanziellen Träger zum anderen transferiert, was sich durch Zielverschiebungen der Gesetze ergab. Kommunen gaben mit ABM den Sozialhilfeempfängern eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Nach einer Frist hatte dieser Personenkreis wieder Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe und wurden, nachdem die ABM-Verträge gekündigt worden sind, nun erneut von der BA oder dem Bund finanziert. Nach Zahlen der Bundesregierung sollten alle Beteiligten um ca. 3 Mrd. € entlastet werden, die Bundesagentur um 0,3 Mrd. €, der Bund um 0,4 Mrd. € und die Kommunen um 2,5 Mrd. €. <sup>297</sup> Während die Zahl der Arbeitslosengeld II-Empfänger für 2005 auf 3,4 Mio. prognostiziert worden waren, sind tatsächlich 4,9 Mio. Empfänger registriert worden, wobei die Kommunen ihre zu finanzierenden Sozialhilfeempfänger deutlicher reduzieren konnten, als erwartet. <sup>298</sup>

Die aus der Zeit der Weimarer Republik stammende Dreiteilung der Leistungen an arbeitslose Bürger wird hierdurch gebrochen. Dort wurde die kommunal finanzierte Erwerbslosenfürsorge aufgeteilt in das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe und der von den Kommunen finanzierte Krisenfürsorge (jetzige Sozialhilfe)

Nachdem die Arbeitslosenhilfe vom Bund übernommen wurde, werden nun die beiden steuerfinanzierten Hilfen zusammengeführt. Zum Teil, denn gibt es weiterhin die Sozialhilfe für nicht arbeitsfähige,

---

<sup>297</sup> Vgl. Michael Sauga/Janko Tietz 2004. Grotesker Murks, in: Der SPIEGEL, 11/2004, S. 86-88.

<sup>298</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2007. Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitreihen bis 2006, in: [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de), 16.2.2008, S. 44.

beihilfebedürftige Personen. An der Dreiteilung hat sich nichts geändert, lediglich die Zielpersonen und die Vollzugsbehörden wurden neu definiert. Ein währender Streitpunkt ist hierbei die Finanzierung. Der Bund kann nach dem Grundgesetz nicht den Kommunen direkt Geld zur Verfügung stellen, sondern müsste dies über die Landeshaushalte laufen lassen. Dazu will man eventuell das GG ändern, wogegen sich aber die Länder wehren, da sie den Verlust von Einflußmöglichkeiten auf die Kommunen befürchten.

Ein anderer Streitpunkt ist die organisatorische Zwitterstellung der Arbeitsgemeinschaften.<sup>299</sup> Organisatorisch sind nun nicht mehr die Arbeitsämter (Arbeitslosenhilfe) und Kommunen (Sozialhilfe) verantwortlich, sondern die sogenannten Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagenturen und kommunalen Gebietskörperschaften. Gleichzeitig haben sich 69 Kommunen für das im Gesetz vorgesehene Optionsmodell entschieden, wonach keine Arbeitsgemeinschaft entsteht, sondern die Kommunen die Empfänger von Arbeitslosengeld II in Eigenregie betreuen. Daneben ist die Bundesanstalt von Fremdaufgaben entlastet worden. Die *Bekämpfung der illegalen Beschäftigung*, seit 1982 der Bundesanstalt übertragen, ist seit 2004 in die Zuständigkeit der Zollverwaltung übergegangen. Die bisher mit dieser Aufgabe vertrauten Beschäftigten der BA haben ihren Dienstherrn, aber noch nicht ihren Dienstort gewechselt. Obgleich sie die gleiche Aufgabe wie bisher verrichten, hat sich für sie der Alltag verändert. Neben monatlichen Trainingseinheiten dürfen sie erst wieder mit einem Dienstauto fahren, wenn sie die zollinterne Fahrprüfung bestanden haben.

Eine weitere Fremdaufgabe, die Auszahlung des Kindergeldes, sollte zunächst nach Wunsch der Reform-Kommission ebenfalls auf eine andere Behörde verlagert werden. Da das für die Berechnung und Auszahlung zuständige Bundesamt für Finanzen über keinen eigenen Verwaltungsunterbau verfügt und die Familienkassen der Bundesanstalt wirtschaftlich arbeiten, wurde dieser Gedanke wieder verworfen.<sup>300</sup>

---

<sup>299</sup> Vgl. Hans-Günter Henneke 2006. Hartz IV in der „Überholung“: Die Suche nach klarer Verantwortungszuordnung in den Arbeitsgemeinschaften geht weiter, in: DÖV 59. Jg./17, S. 726-732.

<sup>300</sup> Vgl. Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" 2002, S. 211f.

## C. Erklärung der Entwicklung und des jetzigen Zustandes

Nachdem jetzt die über 100 Jahre dauernde Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung beschrieben wurde, sollen nun die einzelnen Faktoren der Untersuchung noch einmal zusammengefaßt werden. Anschließend werden daraus die pfadabhängigen Institutionen extrahiert und die Ursachen für deren Stabilität und Variabilität erörtert. Zum Schluß soll versucht werden zu Verallgemeinern, welche Faktoren im System Pfadabhängigkeiten generieren, die entweder besonders stabil oder anfällig für Veränderungen sind.

### 1. Die Entwicklungslinien der Arbeitsverwaltung

Der empirische Befund aus dem vorangegangenen Teil zeigt etliche Pfade auf, die in den Ursprüngen der staatlichen Arbeitsverwaltung angelegt wurden und seither keinen gravierenden Änderungen unterlegen waren. Diese relativ starren Entwicklungslinien sind Anzeichen für die institutionelle Strukturkonservierung der deutschen staatlichen Arbeitsverwaltung. Andere angelegte Pfade wiederum sind durchaus in der Geschichte der Arbeitsverwaltung geändert worden. Wodurch diese Änderungen auf der einen Seite und die Starrheit der Pfade auf der anderen Seite verursacht sind, werde ich nun darzulegen versuchen.

Zunächst werden diejenigen Wege erläutert, welche immer noch beschritten werden. Nachdem man zur Übereinkunft gekommen ist, daß der Arbeitsmarkt staatlich zu regulieren sei, stellte sich die Frage, auf welche Art und Weise der staatliche Eingriff zu geschehen habe.

#### 1.1 Fürsorgeprinzip – Versicherungsprinzip

Als sozialpolitische Schablonen kommen zwei Modelle in Frage. Zum einen die *kommunale Armenfürsorge*, wie sie insbesondere im 19. Jahrhundert vollzogen worden war. Das bedeutet, Arbeitslose werden nach dem Fürsorgeprinzip einer Bedürftigkeitsprüfung unterzogen, bei welcher der Antragsteller nachweisen muß, daß er aufgrund seines fehlenden Einkommens aus Arbeit nicht in der Lage ist, sich und seine Familie zu versorgen. Zum anderen gab es das Vorbild der noch jungen *Bismarckschen*

*Sozialversicherungen*, bei der man nach Einzahlung bestimmter Beiträge einen Anspruch auf Leistungen aus dieser hoheitlichen Versicherung erwirbt.

Begonnen wurde mit der finanziellen Unterstützung von Erwerbslosen mit Beginn des I. Weltkriegs, indem die Gemeinden freiwillig eine bedürftigkeitsabhängige Arbeitslosenunterstützung auszahlen konnten und dafür auf Haushaltsmittel des Reiches zurückgreifen konnten. Da dieses Programm von vielen Gemeinden nicht umgesetzt wurde, kam Ende 1914 die überwiegend vom Reich finanzierte Kriegswohlfahrtspflege für Kriegsbeschädigte und deren Familienangehörigen hinzu. Als diese beiden Fürsorgeleistungen am Ende des Krieges ausliefen, die Probleme auf dem Arbeitsmarkt aber infolge der Demobilmachung sich verschärften, wurde die nun von den Gemeinden verpflichtend zu vollziehende, auf zunächst ein Jahr beschränkte Erwerbslosenfürsorge verabschiedet, dabei wurden die Kosten zwischen Reich (1/2), Länder (1/3) und Gemeinden (1/6) aufgeteilt. Die bis 1923 verlängerte Erwerbslosenfürsorge wurde schließlich aus der auslaufenden Demobilmachung herausgelöst und infolge der finanziellen Schwierigkeiten der Gebietskörperschaften auf neue Beine gestellt. Sie wurde nun von 1/5 von den Gemeinden getragen und zu 4/5 von Beiträgen, welche zu gleichen Teilen von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgebracht werden mußten. Die Finanzierung war nun ähnlich die einer Versicherung, die Leistung blieb aber weiterhin bedürftigkeitsabhängig, wurde an die Einzahlung von Beiträgen geknüpft und blieb zeitlich auf 26 Wochen beschränkt. Um die große Zahl der Arbeitslosen aufzufangen, die nach dieser Zeit auf die Fürsorgeleistungen der Gemeinden angewiesen wären, wurde 1926 die zu 3/4 vom Reich finanzierte und von den Gemeinden zu vollziehende Krisenfürsorge errichtet, welche nach einer Bedürftigkeitsprüfung dem Langzeitarbeitslosen ein weiteres halbes Jahr finanziell unterstützte. 1927 wurde durch das AVAVG die Zwitterstellung der Erwerbslosenfürsorge, von einerseits versicherungsähnlichen Beiträgen und Fürsorgeleistungen andererseits, beseitigt. Das Versicherungsprinzip, das sich seit 1923 angedeutet hatte, wurde nun durchgesetzt und verdrängte das Bedürftigkeitsprinzip. Seit 1938 wurde bei der Auszahlung der Versicherungsleistung wieder auf die Bedürftigkeitsprüfung zurückgegriffen. Jedoch war der Personenkreis, den dies betraf aufgrund der vorherrschenden Vollbeschäftigung sehr gering. Die nun bestehende Dreiteilung der staatlichen Leistungen für Arbeitslose bestand im Prinzip,

mit kurzen Unterbrechungen während der Diktatur und im Anschluß an den II. Weltkrieg, bis 2005:

1. zunächst stehen für eine bestimmte Dauer Versicherungsleistungen zur Verfügung, auf die durch Einzahlung von Beiträgen an die Reichsanstalt/Bundesanstalt Ansprüche erworben werden,
2. nachdem der Anspruch auf Versicherungsleistungen ausgeschöpft war, kommt eine vom Reich/Bund finanzierte Krisenfürsorge/Arbeitslosenhilfe zum Zuge,
3. und schließlich fällt man nach Erreichen der Höchstförderdauer in die bis heute bedürftigkeitsabhängige Armenfürsorge/Sozialhilfe der Gemeinden.

Erst mit dem sogenannten „Hartz IV-Gesetz“ von 2005 wurde dieses dreistufige System verändert, damit erfuhr der geradlinig verlaufende Pfad eine kleine Richtungsänderung. Arbeitsfähige Erwerbslose erhalten nun im Anschluß an die Versicherungsleistung nur noch eine, allerdings von Beginn an bedürftigkeitsabhängige Leistung, das Arbeitslosengeld II. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurden zusammengefaßt und auf das finanzielle Niveau der Sozialhilfe abgesenkt. Ausschließlich Sozialhilfe erhalten demnach nur noch nicht erwerbsfähige Personen, wie z.B. alleinerziehende Mütter oder Rentner unter der Armutsgrenze.

Warum hat sich dieses abgestufte System so lange gehalten, und warum wurde es erst 2005 überarbeitet, wo doch in der Vergangenheit weit größere Umwelteinflüsse dieses System gefährdet hatten?

Vor der Einführung des Versicherungsprinzips in die Arbeitsverwaltung hatte man schon Erfahrungen mit dem bestehenden Sozialversicherungssystem (GKV, GUV, GRV) sammeln können. Insbesondere die Krankenversicherung kommt durch das Umlageverfahren und die paritätische Beitragszahlung der Arbeitslosenversicherung am nächsten. Die Beitragsfinanzierung entlastete zu allen Phasen die Haushalte der Gebietskörperschaften, welche in Zeiten sinkender Einnahmen ansonsten durch steigende Ausgaben infolge der Konjunkturschwankungen doppelt belastet wären. Selbst wenn der Bund durch Darlehen und Zuschüsse die Versicherungssysteme in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit unterstützen muß, fallen die Zahlungen nicht so hoch aus, als wenn der Finanzminister – steuerfinanziert - alle Leistungen für Arbeitslose aus dem laufenden Haushalt begleichen müßte. Zusätzlich hat der Gesetzgeber



einen relativ flexiblen Handlungsspielraum. Einerseits kann er abhängig von der Lage auf dem Arbeitsmarkt die Beiträge erhöhen oder senken, andererseits kann er die Leistungen und deren Anspruchsdauer steigern oder senken. Da zumindest bisher die Zahl der Beitragszahler immer wesentlich höher gewesen ist als die Zahl der Empfänger, verfügt die Arbeitslosenversicherung immer über einen Grundstock zur Finanzierung ihrer Leistungen. Werden die Leistungen aber aus dem laufenden Bundeshaushalt beglichen, so verzeichnet der Finanzminister in konjunkturellen Schwächephasen stark ansteigende Ausgaben bei gleichzeitig stark sinkenden Einnahmen. Durch die Abschiebung der Finanzierung auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber wird also nicht nur der Haushalt entlastet, sondern dieser wird auch berechenbarer. Daneben werden in Phasen des Konjunkturaufschwungs Reserven innerhalb der Versicherung gebildet und nicht in den Bundeshaushalt zur allgemeinen Verwendung eingestellt.

Zeitlich betrachtet stand die Arbeitslosenversicherung nur zweimal vor einer Zerreißprobe. Zu Beginn der Arbeitslosenversicherung bis zum Ende der Weimarer Republik und nach der Wiedervereinigung 1990. Ende der zwanziger Jahre des letzten Jahrhunderts stieg während der Weltwirtschaftskrise die Arbeitslosigkeit abrupt von 1,4 Mio. auf 5,6 Mio. Dies konnte nur durch erhöhte Beitragssätze und durch starke Reduzierung der Leistungen und des Kreises der Leistungsberechtigten finanziert werden. Groß angelegte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, staatlich verordnete Arbeitslenkung und Einschränkung der Tarifhoheit führten gegen Ende der Republik und in den Anfangsjahren der Diktatur zu einer Bewältigung der Krise. Daß anschließend die Beiträge konstant blieben, aber auch die Leistungen nicht wieder ausgeweitet wurden und die Einnahmen der Rüstung zugute kamen, ist ein Mittel zum Zweck der Diktatur gewesen. Auch nach Ende des II. Weltkriegs behielt man das Versicherungsprinzip bei, da weder Gewerkschaften noch Arbeitgeber ihren gewonnenen Einfluß in der Arbeitsmarktpolitik aufgeben wollten.

Nach der Wiedervereinigung 1990 kam es noch einmal zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosenzahlen auf 4,8 Mio. Arbeitslose in 2005. Obwohl die Zahl nicht so hoch war wie am Ende der Weimarer Republik, aber die Folgekosten der Wiedervereinigung die Haushalte belasteten und die Zahl der Langzeitarbeitslosen zunahm, entschied sich der Gesetzgeber für die Reform des dreigliedrigen Systems, um einerseits

die Kosten für die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu reduzieren, andererseits aber auch, um finanzielle Anreize für die Arbeitslosen zu setzen, sich möglichst schnell wieder einen Arbeitsplatz zu suchen. Ob diese Kausalität in der Realität zutrifft, wird noch zu prüfen sein. Letztlich kam zu der steigenden Zahl von Arbeitslosen aber noch ein weiterer Faktor, welche Regierung und Parlament veranlaßten, das System zu verändern. Der Skandal über geschönte Vermittlungszahlen in der Bundesanstalt 2002 schwächte die Position der Arbeitsverwaltung und deren Fürsprecher in der Öffentlichkeit, so daß sich die Politik aus Legitimationsgründen gezwungen sah, zu handeln. Dennoch blieb der Pfad der Versicherung unangetastet. Nur die Anschlußleistungen wurden zusammengefaßt, nicht aber etwa gestrichen.

## 1.2 Trägerschaft der Arbeitslosenversicherung

Lange Zeit war aber unklar, wie diese Versicherung zu organisieren sei. Die heutige Lösung war nicht a priori gegeben, gibt es doch verschiedene denkbare Modelle:

- private Versicherung: Der einzelne Arbeitnehmer versichert sich bei einer Versicherungsgesellschaft gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit, äquivalent etwa zu einer Hochwasserversicherung.
- verbandliche Versicherung: Arbeitgeber und/oder Gewerkschaften versichern die Arbeitnehmer in alleiniger oder gemeinsamer Regie. Leistungen und Beiträge werden wie Tarifverträge ausgehandelt.
- staatliche Versicherung: Eine Gebietskörperschaft legt per Gesetz fest, daß Arbeitnehmer gegen Zahlung von Beiträgen bei einer staatlichen Versicherung gegen das Arbeitslosenrisiko versichert werden, ähnlich wie bei der Rentenversicherung.
- steuerfinanzierter Arbeitslosenschutz: Ein steuerfinanziertes System sichert dem Arbeitslosen für einen bestimmten Zeitraum die Existenzgrundlage.

Mischformen der Modelle sind natürlich denkbar und wurden auch in anderen Politikbereichen realisiert. Die heutige Versicherung ist ebenfalls eine Mischform zwischen der verbandlichen und der staatlichen Versicherung. Die Gründe für diese Mischform liegen in den zuvor beschrittenen Pfaden innerhalb der Arbeitsmarktpolitik. Zudem hat man

sich auch an die bereits institutionalisierten Sicherungssysteme in anderen europäischen Staaten orientieren können.<sup>301</sup>

Eine privatwirtschaftliche Versicherung schied aus, da das individuelle Risiko, beschäftigungslos zu werden, zahlreichen Faktoren unterliegt, die mathematisch nicht abgebildet werden konnten. Die Beiträge, die etwa ein Tagelöhner zu bezahlen hätte, stünden in keinem Verhältnis zu den Versicherungsleistungen.

Die verbandliche Lösung war hingegen eine realistische Option, da es schon im Kaiserreich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gab, die einen Versicherungsschutz gegen Arbeitslosigkeit anboten. Jedoch wurde auf Seiten der Gewerkschaften nur Personen in die Versicherung aufgenommen, die gleichzeitig auch Mitglieder in dieser Arbeiterbewegung waren. Wirtschaftsnahe Politiker fürchteten dabei, daß die Gewerkschaften infolge eines Mitgliederzuwachses zu viel Macht bekämen. Versicherungen, welche die Arbeitgeber angeboten haben, wollten die Gewerkschaften nicht, da sie um ihren Einfluß auf die Arbeitnehmer fürchteten. Daher bot sich an, Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen in einer Körperschaft zu vereinigen. Jedoch wollten die Gemeinden ihren bisherigen Einfluß auf den Arbeitsmarkt, sie unterhielten ja die Arbeitsnachweise und finanzierten zum Teil die Arbeitslosenunterstützung nach dem I. Weltkrieg, nicht ohne weiteres aufgeben. Auch das Reich sah die gesamtgesellschaftliche Bedeutung des Arbeitsmarktes und hatte sich hier ebenfalls schon mit der Finanzierung von Programmen beteiligt, so daß der Verlust an Einflußmöglichkeiten ebenso nicht in Frage kam.

Eine allein staatliche Versicherung ohne Beteiligung der Beitragszahler wurde aus den guten Erfahrungen mit den genossenschaftlich organisierten Sozialversicherungen nicht erwogen.

Ein nur aus Steuermitteln finanziertes Versicherungssystem wurde spätestens nach der Wirtschaftskrise zu Beginn der Zwanziger Jahre des 20. Jahrhunderts verworfen; das Reich hatte durch die Inflation und die Reparationszahlungen bereits genug finanzielle Probleme.

Daher sollte nach dem Vorbild der Sozialversicherungen des Kaiserreichs auch die Arbeitslosenversicherung gestaltet werden. Die Beitragszahler, Arbeitnehmer und Arbeitgeber, wurden per Gesetz in einer Körperschaft vereint, innerhalb derer sie Beiträge und Leistungen innerhalb eines

---

<sup>301</sup> Vgl. Alber 1978, a.a.O., S. 731ff.

gesetzlichen Rahmen selbst bestimmen sollten. Um die Einflußnahme des Staates auf den Arbeitsmarkt weiterhin zu erhalten, wurde in Fragen der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsmarktprogramme eine drittelparitätische Zusammensetzung der Körperschaft begründet, in der das Reich, die Länder und die Gemeinden ein Drittel der Sitze im Verwaltungsrat besetzten. Behandelt der Verwaltungsrat hingegen Aspekte, die sich primär um die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit richteten, entscheiden lediglich Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Dieses System hielt nicht lange stand. Zunächst zerschlugen die Nationalsozialisten die Selbstverwaltung und degradierten die Körperschaft in eine nachgeordnete Behörde. Lediglich die Beitragsfinanzierung wurde beibehalten. Schließlich entbrannte vor der Wiedererrichtung als Körperschaft 1952 der gleiche Streit wie 1927. Arbeitgeber und Arbeitnehmer wollten alleine die Hoheit in der Körperschaft, die Gebietskörperschaften wollten ihren Einfluß aber nicht wieder abgeben, vor allem die Bundesländer, da die Arbeitsverwaltung zwischen 1946 und 1952 den jeweiligen Landesministerien nachgeordnet war. Daher wurde die Zusammensetzung des Verwaltungsrats und der Verwaltungsausschüsse in allen Fragen auf die drei Parteien verteilt. Erst 2005 wurde im Zuge der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik das Selbstverwaltungsprinzip dahingehend verändert, daß die Verwaltungsausschüsse in der Mittelinstanz ersatzlos abgeschafft wurden. Der Grund dafür lag in der internen Arbeitsteilung der Bundesanstalt, denn die Landesarbeitsämter hatten bis auf Kontrolltätigkeiten und regionale Arbeitsmarktbeobachtung kaum Aufgaben, vor allem nicht solche, die eine Beteiligung der Mitglieder begründen würden. Mit der Umbenennung der LAÄ in Regionaldirektionen wurden deren Aufgaben weiter beschränkt. Sie dienen de facto nur noch als Kontrollinstanz den Arbeitsagenturen gegenüber.

### 1.3 Programme

Die Programme der passiven Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitsvermittlung, die Fürsorgeleistungen und die Berufsberatung standen vor der Institutionalisierung der RAVAV bereits unter staatlicher Regie, allerdings unter verschiedenen Trägerschaften.

Die Berufsberatung war im 19. Jahrhundert vor allem eine Dienstleistung der Zünfte und Gewerkschaften. Daneben gab es aber auch gewerblich

betriebene Berufsberatung. Mit der Demobilmachung 1918 wurden die Gemeinden angewiesen, eigene Berufsberatungsämter einzurichten. 1922 konnte diese Aufgabe den kommunalen Arbeitsnachweisämtern übertragen werden, bis 1927 schließlich die Aufgabe den Arbeitsämtern als Pflichtaufgabe übertragen wurde. Gleichzeitig wurden die gewerbsmäßige Beratung verboten und die nichtgewerbliche Beratung unter Aufsicht der Reichsanstalt gestellt. Seither ist die Beratung von Berufsanfängern ein unverändert wichtiger Programmpunkt der Arbeitsverwaltung geblieben. Ab 1938 verfremdete sich allerdings der Charakter der Berufsberatung, da sich nun jeder Schulabgänger dort zu registrieren hatte und von den Ämtern gezielt zu kriegswichtige Branchen geführt wurden.<sup>302</sup>

Auch die Arbeitsvermittlung war ursprünglich ohne staatliche Einwirkung organisiert. Es gab gewerbliche Arbeitsvermittlung und unentgeltliche Vermittlung seitens der Zünfte, Arbeitgeber und Gewerkschaften. Da zunehmend über Mißstände in der gewerblichen Vermittlung geklagt wurde, richteten die größeren Kommunen zunächst freiwillig sogenannte Arbeitsnachweise ein. Zu Beginn des Ersten Weltkrieges wurde auf Reichsebene zur überregionalen Vermittlung die Reichszentrale für Arbeitsvermittlung gegründet und gemeinsam mit den ebenfalls errichteten Bezirksstellen dem Kriegsamt unterstellt, um den Arbeitsmarkt der Kriegswirtschaft anzupassen. 1927 wurde die Arbeitsvermittlung zu einer der Hauptaufgaben der Reichsanstalt, und die weitere Vermittlung durch Private und Verbände wurde verboten, bis 1935 schließlich die Arbeitsverwaltung das Vermittlungsmonopol für die nächsten 60 Jahre innehatte. 1995 wurde das Monopol für bestimmte Branchen wieder etwas geöffnet. Der Großteil aller vermittelten Arbeitsplätze läuft aber immer noch über die Arbeitsämter.<sup>303</sup> Inhaltlich gab es jedoch eine Phase, in der die Freizügigkeit der Arbeitsplatzwahl stärker reglementiert wurde. Während der Nazi-Diktatur war die Arbeitsvermittlung mit der Dienstpflichtverordnung und dem Arbeitsbuch zum verpflichtenden

---

<sup>302</sup> Daran ist zu erkennen, daß die Zielrichtung eines Programms durch geringfügige Ergänzungen in den Durchführungsvorschriften geändert werden kann und auch diktatorische Systeme die Gesetzeswelt nicht neu erfinden, sondern auf bereits implementiertes zurückgreifen können.

<sup>303</sup> Zu den genauen Anteilen der Arbeitsvermittlung an der Stellenvermittlung und Eingliederung siehe Günther Schmid/Hugh Mosley/Holger Schütz 2002. Der Beitrag der Arbeitsvermittlung zur Vollbeschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 53, S. 497-505.

Arbeitseinsatz ohne Wahlmöglichkeiten des Vermittelten geworden. Der Arbeitseinsatz für die Kriegswirtschaft konnte mit einer einheitlich organisierten Arbeitsverwaltung nun konsequenter betrieben werden als während des Ersten Weltkrieges. Für die Hebung von Zwangsarbeitern in den besetzten Gebieten waren neben Polizeibediensteten auch Mitarbeiter aus den Arbeitsämtern beteiligt, welche die so gewonnenen Arbeiter anhand verschiedener Merkmale kategorisierten und den jeweiligen Branchen zuwiesen. Aber auch nach 1945 behielten die Alliierten die meisten Mittel des Arbeitseinsatzes bei, um der teilweise chaotischen Lage auf dem Arbeitsmarkt mit Vertriebenen, Flüchtlingen und Kriegsheimkehrern Rechnung tragen zu können. Erst Anfang der 50er Jahre wurden diese Zwangsmaßnahmen wieder eingestellt. Nach dem Vermittlungsskandal von 2002 wurde zwar versucht, die Arbeitsvermittlung auch außerhalb der Arbeitsämter zu etablieren, die Personal-Service-Agenturen mit dem Instrument der Arbeitnehmerüberlassung konnten die Erwartungen jedoch nicht erfüllen, so daß mittlerweile die Errichtung einer PSA zur Kann-Vorschrift geändert wurde. Weiterhin wurde die Vermittlung der Langzeitarbeitslosen an die Job-Center der Kommunen und Arbeitsämter weitergereicht. Hier hat sich tatsächlich ein Pfad verzweigt, der wie wir noch sehen werden, nahe an dem Pfad liegt, der bereits 1923 bestand und 1927 aufgegeben wurde.

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM): Die Verpflichtung des Arbeitslosen, seine Arbeitskraft als Gegenleistung für die staatliche Unterstützung dem Gemeinwohl anzubieten existierte bereits in der kommunalen Armenpflege. Mit Einführung der Erwerbslosenfürsorge 1919 wurde diese Maßnahme als Pflichtarbeit tituliert, später dann als Notstandsarbeit und in der Bundesrepublik schließlich als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Ziel ist es, einerseits eine Gegenleistung für den Erhalt von Arbeitslosengeld einzufordern. Die Arbeiten sind gemeinnützig und werden hauptsächlich von Kommunen und Vereinen angefordert. Andererseits will man seit jeher auch die Fähigkeit und den Willen des Arbeitslosen prüfen, sich am regulären Arbeitsmarkt zu beteiligen. Seit den Reformen 2005 werden nun für Langzeitarbeitslose sogenannte Ein-Euro-Jobs angeboten, die mit einer Mehraufwandsentschädigung von etwa 1€/Stunde vergütet werden. Die Intention des Programms ist die gleiche, wie bei den

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Insbesondere werden diese Programme in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit besonders ausgeweitet, so auch in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung. Neben diesen verpflichtenden Maßnahmen gab es seit 1931 den freiwilligen Arbeitsdienst, insbesondere für jugendliche Arbeitslose. Daneben hat man zum Ende der Weimarer Republik und zu Beginn der Nazi-Diktatur den verpflichtenden Arbeitseinsatz deutlich erhöht, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. So flossen zwischen 1932 und 1935 insgesamt 5 Mrd. RM in den Wohnungsbau, aber auch in den Ausbau der Infrastruktur (Autobahn, Reichsbahn).

- Fortbildung und Umschulung wurden zu Beginn der Weimarer Republik als Arbeitsmarktprogramm eingeführt, um dem Arbeitslosen zu besseren Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu verhelfen. Der Bezieher von Erwerbslosenfürsorge war verpflichtet, sich bei Bedarf einer solchen Maßnahme zu unterziehen, um seine Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Mit Verabschiedung des AFG wurde dieses Instrument zur dritten Säule neben der Vermittlung und Berufsberatung installiert. Dabei übernimmt die BA selbst keine Fortbildungsmaßnahmen, sondern vergibt sie an private und halbstaatliche Träger, wie etwa Berufsbildungszentren der Kammern.<sup>304</sup> In Zeiten finanzieller Knappheit der Versicherung wurden diese Maßnahmen allerdings immer wieder stark eingeschränkt. Sie bestanden aber zu allen Zeiten fort und werden auch heute noch angewendet.

- Kurzarbeitergeld wurde in Deutschland erstmals während des I. Weltkrieges angewandt. Ursache hierfür war die Rohstoffknappheit in einigen Sektoren der heimischen Industrie, wodurch die Arbeiter einen Lohnausfall erlitten, wenn sie nicht mehr in Vollzeit arbeiten konnten. Um dafür einen Ausgleich zu bieten, stellte das Reich Finanzmittel zur Verfügung, allerdings nicht für alle von Kurzarbeit Betroffenen. Das Kurzarbeitergeld ist mit einer kurzen Ausnahme zwischen 1924 und 1926 seitdem Bestandteil der passiven Arbeitsmarktpolitik.

- Ende 1959 hat sich dieser Pfad verzweigt, indem nun konkret eine einzelne Branche unterstützt wurde. Das Schlechtwettergeld in der Baubranche wurde eingeführt, um die Einkommensverhältnisse dieser

---

<sup>304</sup> Vgl. Erhard Blankenburg 1978. Task Contingencies and National Administrative Culture as Determinants for Labour Market Administration, Berlin: WZB discussion paper 78-23, S. 12.

Arbeitnehmergruppe auf verlässlichere Beine zu stellen. Mit Verabschiedung des AFG trat erneut für diese Branche eine Unterstützung ein, da mit der produktiven Winterbauförderung die ganzjährige Beschäftigung in der Bauwirtschaft für größere Teile der Arbeitnehmerschaft erreicht werden sollte.

- Mit der Regierung Kohl kam zur Entlastung des Arbeitsmarktes eine neue Methode zum Zuge. Seit 1984 hat man vermehrt Vorruhestandsregelungen und Altersteilzeitprogramme vollzogen, um die zunehmende Arbeitslosigkeit zu verringern. Dabei verschob man das Finanzierungsproblem von der Arbeitslosenversicherung in das Rentenversicherungsproblem. Seit der Wiedervereinigung wurde von dieser Maßnahme weniger Gebrauch gemacht, da die Rentenversicherung seitdem immer mehr vom Bundeshaushalt bezuschußt werden mußte und das Problem auf dem Arbeitsmarkt dadurch nicht verringert werden konnte.

Einige Programme wurden von der Bundesanstalt nur sehr kurze Zeit betrieben. Eine längerfristige Pfadentwicklung läßt sich daraus nicht ableiten. Dazu gehörten die bevorzugte Vermittlung von arbeitslosen Vertriebenen nach dem Bundesvertriebenengesetz von 1953 und die Beteiligung an der Umsiedlung der Vertriebenen in andere Bundesländer. Dadurch konnte die teilweise sehr hohe Arbeitslosigkeit unter den Vertriebenen deutlich gesenkt werden. Seit 1988 wurde ein ähnliches Programm wieder aufgelegt. Mit der Aufnahme von Aussiedlern aus den Ostblockstaaten übertrug die Bundesregierung der Bundesanstalt die Eingliederung dieser Aussiedler. Das Programm umfaßte die Gewährung von Lohnersatzleistungen, die pauschale Zahlung von Eingliederungsgeld, Weiterbildungsmaßnahmen und die Finanzierung von Sprachkursen. Mit dem Versiegen des Aussiedlerstroms Mitte der 1990er Jahre wurde diese Aufgabe auch wieder beendet.

Zwischen 1952 und 1962 vermittelte die BA aufgrund von getroffenen Auswanderungsabkommen der Bundesrepublik mit einer Vielzahl von Staaten pro Jahr etwa 5.000 Auswanderer in den Arbeitsmarkt jener Länder. Diese Vermittlungstätigkeiten drangen aber Ende der 1950er Jahre mit dem einsetzenden Arbeitskräftemangel in den Hintergrund und die Aufgabe der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften schob sich in den Vordergrund. Das Instrument der Arbeitsmigration wandelte sich binnen eines Jahrzehnts von der Auswanderung zur Einwanderung von Arbeitskräften. Zu erklären sind diese zeitweilig von der BA



übernommenen Aufgaben mit der Lage auf dem Arbeitsmarkt. Die staatlich vollzogene, allerdings nun freiwillige Lenkung des Angebots von Arbeitskräften hatte in allen Fällen die Wirkung, die Ungleichheiten zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu vermindern.

Mit Einzug der Vollbeschäftigung zu Beginn der 1960er Jahre litt die Bundesanstalt an Unterbeschäftigung und so wurde seitens der Bundesregierung beschlossen, den Personalüberhang mit dem Vollzug anderer Aufgaben auszugleichen. Eine völlig artfremde Aufgabe in Form der Kindergeldgewährung wurde der Bundesanstalt übertragen, die hierfür unter ihrem Dach die Familienkasse gründete und seither diese Aufgabe vollzieht. Während die Anwerbevereinbarungen nach der Ölkrise wieder gekündigt wurden, blieb die Auszahlung des Kindergelds in der Hand der Bundesanstalt, was zur Folge hatte, daß man mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit wieder vermehrt Personal einstellen mußte.

Die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung wurde 2004 von der Bundesanstalt auf die Zollverwaltung übertragen. Die Aufgabe ist zwar eng mit der Arbeitsverwaltung verbunden, ebenso jedoch mit der Zollverwaltung, die auch bei den Einsätzen vor Ort immer dabei gewesen ist. Nun sind die betroffenen Beschäftigten der Arbeitsämter in die Zollverwaltung gewechselt. Statt bisher zwei verschiedene Träger miteinander koordinieren zu müssen, fällt dieser Koordinationsbedarf weg, was auch der Hauptgrund für diese Verlagerung zu sein scheint, obwohl die Bundesagentur weiterhin Ordnungswidrigkeiten feststellt, diese aber an die zuständigen Behörden weiterleitet.

#### 1.4 Finanzierung

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und dessen Verwaltung wurde zunächst von den Gebietskörperschaften aus Steuermitteln übernommen. Während des I. Weltkriegs mußte zunehmend das Reich den Gemeinden bei der Unterstützung Armer und Arbeitsloser zu Hilfe kommen. Auch die Länder hatten sich daran zu beteiligen. Nach 1919 wurde mit zusätzlichen Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern eine Mischfinanzierung erstellt. Das Reich und die Länder verabschiedeten sich zunächst aus der Finanzierung und die Gemeinden trugen zur Erwerbslosenfürsorge 1/5 der Kosten bei. Schließlich wurde 1927 die Finanzierung der primären Arbeitslosenversicherung alleine auf Beiträge umgestellt. Seither wurde

diese Sicherung nicht mehr geändert. Wenn die Beiträge zur Finanzierung der Versicherung nicht mehr ausreichten, gab es immer eine Verpflichtung des Reiches oder des Bundes zur Gewährung von Darlehen. Die Gewährung von Zuschüssen wurde erst mit Errichtung der Bundesanstalt 1952 für den Fall eingeführt, daß die Rücklagen der Versicherung aufgebraucht waren und die Beiträge zur Finanzierung des Arbeitslosengelds nicht mehr ausreichten. Die nachrangige Absicherung der Arbeitslosen mit *Arbeitslosenhilfe* und Sozialhilfe lag bereits 1926 in ihrer Grundform vor. Jedoch wurde auch hier die Finanzierung leicht geändert. Lag bei der Krisenfürsorge die Finanzierung noch zu 4/5 beim Reich und zu 1/5 bei den Gemeinden, wurde die Arbeitslosenhilfe, in der Bundesrepublik gänzlich aus Bundesmitteln bezahlt. Nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches 1945 wurde das dreigliedrige System wieder rekonstruiert. Die Arbeitslosenhilfe wurde vom Bund getragen – zwischen 1966 und 1980 trug die Bundesanstalt die Arbeitslosenhilfe -, Sozialhilfe wie früher von den Gemeinden. Mit dem seit 2005 geltendem Arbeitslosengeld II wurde die finanzielle Verantwortlichkeit wieder vermischt: Der Bund trägt die Regelleistungen, während die Kommunen den Unterhalt und die Heizungskosten des Empfängers tragen.

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik war also zunächst auf alle Gebietskörperschaften verteilt. Anschließend wurden Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit Beiträgen beteiligt und die anschließende Unterstützung zwischen Reich und Kommunen verteilt. In der Bundesrepublik wurde das System weiter vereinfacht. Zunächst trägt die Versicherung die Kosten, anschließend der Bund und nachrangig die Gemeinden. Seit 2005 ist die sekundäre Arbeitslosenleistung wieder zwischen Bund und Kommunen aufgeteilt worden. Die nach Gründung der Bundesrepublik *parallel verlaufenden Pfade* haben sich, wie in der Weimarer Republik, *wieder miteinander verwoben*. Zudem ist das Arbeitslosengeld II wieder bedürftigkeitsabhängig, wie schon in der Weimarer Republik.

Mit der Verabschiedung des Bundeshaushalts 2007 und der damit verbundenen Mehrwertsteuer-Erhöhung von 16 auf 19 Prozent ist gleichzeitig auch der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung von 6,5% auf 4,5% gesenkt worden. Die Beitragseinnahmen sind daraufhin von etwa 50 Mrd. € auf 33 Mrd. € gesunken. Um diesen Einnahmeverlust auszugleichen, erhält seither die Bundesagentur Direktzahlungen, bislang etwa 7 Mrd. € jährlich, aus dem Bundeshaushalt, die sich an der

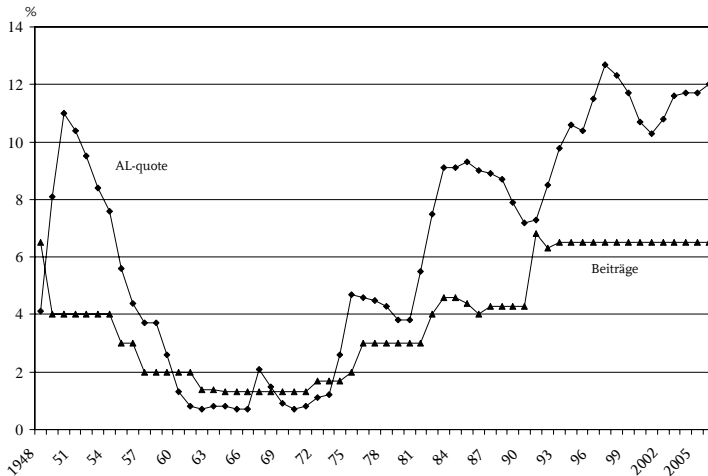
Entwicklung der Steuereinnahmen bemessen. Damit ist auch in der Arbeitslosenversicherung das paritätische Beitragsprinzip aufgeweicht worden. Die erste Sozialversicherung, in der die Parität aufgegeben wurde, ist die gesetzliche Rentenversicherung gewesen. Hier erhält der Bürger nun für seine zusätzlich freiwillig abzuschließende private Altersvorsorge (Riester-Rente) staatliche Zuschüsse. Anschließend folgte die gesetzliche Krankenversicherung, in welcher die Arbeitnehmer 0,9 Prozentpunkte zusätzlich zum paritätischen Beitrag entrichten müssen. Jetzt folgte man auch in der Arbeitslosenversicherung diesem neuen Trend. Dieser geht zwar in keine einheitliche Richtung; es werden sowohl vom liberalen (Privatvorsorge) als auch vom skandinavischen Wohlfahrtsmodell (vermehrte Steuerfinanzierung) Elemente übernommen. Dennoch wird mit diesen Reformen der Finanzierung der sozialen Sicherung ein bisheriges Grundprinzip des Sozialstaats deutscher Prägung abgeschwächt. Die zunehmenden Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt sind mit dem Ziel verabschiedet worden, die Lohnnebenkosten, die überwiegend aus Sozialversicherungsbeiträgen bestehen, zu senken.

Während also in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit eher an Reformen der Finanzierung gearbeitet wurde, wird in Phasen geringer Arbeitslosigkeit vermehrt an der Ausgabenstruktur der Arbeitslosenversicherung gerüttelt. In der Geschichte der Arbeitsverwaltung sind zwei solcher Phasen sichtbar. Erstens die Zeit zwischen 1935 und 1945, in welcher zu Beginn die Arbeitslosigkeit durch immense Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in eine Art Staatsproduktion von Infrastruktur gelenkt wurde, bis schließlich die einsetzende Aufrüstung und Mobilmachung der Wehrmacht einen Arbeitskräftemangel verursachte, der mit Beginn des Krieges und der damit einhergehenden Einschnitte auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes nur noch mit regulativen Maßnahmen und Zwangsarbeit zu entgegnen waren. Finanziert wurde diese Vollbeschäftigung zunächst mit Staatsausgaben für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und indirekt mit staatlich festgelegten Lohnreduzierungen, da zu Beginn der Nazi-Diktatur die Tariffreiheit aufgehoben worden war und die Tarifgestaltung als neues Instrument in die staatliche Arbeitsmarktpolitik Eingang gefunden hatte. Die Beitragszahler der Körperschaft wurden durch die Vollbeschäftigung nicht entlastet. Der Beitragssatz wurde aber bei 6,5% eingefroren und die nicht verausgabten Mittel flossen in die Reichswohlfahrtshilfe, in die Finanzierung der Infrastruktur und insbesondere in den Bau der Reichsautobahnen, wozu die

meisten Darlehen von der Reichsanstalt gewährt wurden und deren Rückzahlung nie stattfand.

Zweitens die Phase des „Wirtschaftswunders“ zwischen 1952 und 1974 mit zurückgehender Arbeitslosigkeit und anschließender lang anhaltender Vollbeschäftigung. Obwohl hier mit der Reduzierung der Arbeitslosigkeit gleichzeitig die Beitragssätze nach unten korrigiert und sogar für kurze Zeit ausgesetzt wurden (vgl. Übersicht 14), häufte die Bundesanstalt in diesen Jahren große Rücklagen an. Das Geld wurde zum Teil für den sozialen Wohnungsbau verwendet, Kredite zum Erhalt und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze wurden gewährt und der Rest in Wertpapieren angelegt. Da vor dem AFG das Instrumentarium der BA noch relativ begrenzt war, stiegen die Verwaltungskosten zum größten Posten innerhalb des Körperschaftshaushaltes an (vgl. Tabelle 3 im Anhang).

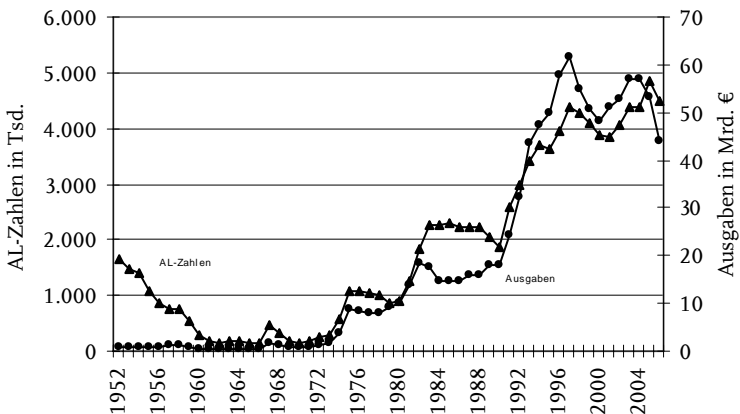
Übersicht 14: Arbeitslosenquote und Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in %, 1948-2005



Eigene Darstellung

Mit Erreichen der Vollbeschäftigung und dem Vordringen sozialplanerischen Gedankenguts wurde das Programmrepertoire der BA mit dem AFG erweitert. Die Einnahmen sollen seitdem nicht nur das Risiko der Arbeitslosigkeit auffangen, sondern darüber hinaus das Risiko durch individuelle Maßnahmen verringern. Fortbildung, Umschulung, Eingliederungszuschüsse und ähnliches werden seit 1969 aus den Einnahmen finanziert. Hinzu kommen Winterbauförderung und Konkursausfallgeld, die per Umlageverfahren von den Arbeitgebern finanziert werden. Die Ausgaben stiegen seither im Gleichklang mit den Arbeitslosenzahlen (vgl. Übersicht 15) obwohl versucht wurde, durch Leistungskürzungen den Anstieg der Ausgaben zu bremsen.

Übersicht 15: Arbeitslosenzahlen und Ausgaben der BA, 1952-2006



Eigene Darstellung

## 1.5 Interner organisatorischer Aufbau

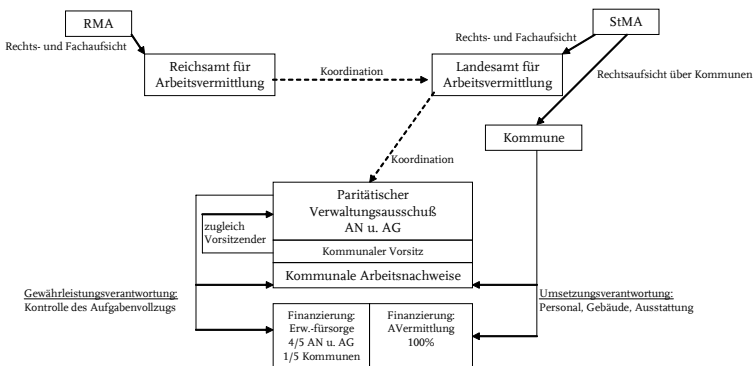
Zuerst lag die Arbeitslosenvorsorge in kommunalen Händen. Die zunächst freiwilligen, dann im Verlauf des Ersten Weltkriegs verpflichtenden Arbeitsnachweise befaßten sich ausschließlich mit der Arbeitsvermittlung. 1914 wurden auf Reichsebene die Reichszentrale für Arbeitsvermittlung und auf Landesebene Bezirksstellen im nachgeordneten Bereich des

Kriegsamt errichtet, die aber in keinem hierarchischen Verhältnis zu den Arbeitsnachweisen auf der Ortsebene standen. 1920 ist die mittlerweile in Reichsamt für Arbeitsvermittlung umbenannte Stelle in den Geschäftsbereich des Reichsministeriums für Arbeit eingegliedert worden. Die Bezirksstellen wurden zu Provinzial- und Landesämtern und den Ministerien der Länder unterstellt. Weiterhin fehlten aber Weisungs- und Koordinationsbefugnisse der höheren Stellen zu den kommunalen Ämtern. 1923 wurde der nächste Schritt zur Vereinheitlichung der Arbeitsverwaltung unternommen, indem die Erwerbslosenfürsorge auf kommunaler Ebene in die Arbeitsnachweise eingegliedert wurde. Arbeitsvermittlung und finanzielle Unterstützung waren damit erstmals institutionell vereint. Nachdem auch die Finanzierung der Erwerbslosenfürsorge dem Versicherungsprinzip angeglichen worden war und zur Regelung des Vollzugs paritätisch besetzte Verwaltungsausschüsse aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Ämtern eingesetzt worden waren, traten die Unzulänglichkeiten des errichteten Systems zu Tage. Die Kommune hatte die Umsetzungsverantwortung inne, war verantwortlich für Personal, Gebäude und Ausstattung der Arbeitsnachweise und führte den Vorsitz des Amtes. Der paritätische Verwaltungsausschuß trug im Bereich der Erwerbslosenfürsorge die Gewährleistungsverantwortung und kontrollierte den Aufgabenvollzug. Da die Gemeinden nur zu einem geringen Teil an der Finanzierung der Fürsorge beteiligt waren, gab es kaum constraints, die Fürsorge sparsam zu betreiben, wie bei der allein von den Gemeinden zu finanzierende Arbeitsvermittlung, in der auch das besser qualifizierte Personal eingesetzt wurde. Diese Dysfunktionen, hervorgerufen durch die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Finanzquellen, waren es, die dazu führten, daß schließlich die Arbeitsvermittlung und die Finanzierung der Erwerbslosenfürsorge 1927 auf eine einheitliche organisatorische und finanzielle Basis gestellt wurden (vgl. Übersicht 16).

2005 wurde dieses System in ähnlicher Weise in einem Teil der Arbeitsverwaltung wiederhergestellt. In den Arbeitsgemeinschaften mit der Aufgabe, Langzeitarbeitslose zu vermitteln und zu finanzieren, trägt die Kommune die Umsetzungsverantwortung und ist zuständig für Personal und wählt die Handlungsinstrumente aus. Arbeitnehmer und Arbeitgeber, vertreten durch die Bundesagentur, üben die Gewährleistungsverantwortung aus und steuern die Arbeitsgemeinschaften mit dem Instrument der Zielvereinbarung. Auch hier wurden schon die

unklaren Verantwortungsstrukturen analysiert.<sup>305</sup> Mit anderen Worten hat man heute wieder einen Pfad beschritten, den man 80 Jahre vorher wegen organisatorischer Unzulänglichkeiten verlassen hat (vgl. Übersicht 17).

Übersicht 16: Die Organisation der Erwerbslosenfürsorge 1923



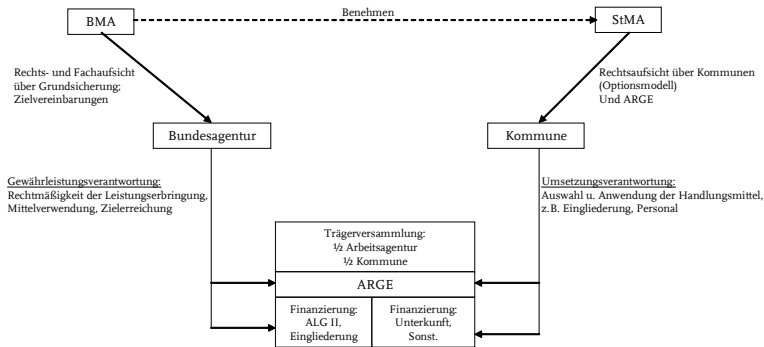
Quelle: Karl Christian Führer 1990. Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, Berlin: Colloquium-Verlag, 238ff. Eigene Darstellung

Nach dem Vorbild der anderen Sozialversicherungen entstand die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung als Körperschaft des öffentlichen Rechts in der mittelbaren Reichsverwaltung, also mit Selbstverwaltung. Sie gliederte sich in die Reichsanstalt, Landesarbeitsämter und örtlichen Arbeitsämter, ebenso wie heute. Dazwischen allerdings gab es Zeiten, in denen Teile dieser Organisationsstruktur aufgegeben wurden. Selbstverwaltung und damit die

<sup>305</sup> Vgl. Hans-Günter Henneke 2006. Hartz IV in der „Überholung“: Die Suche nach klarer Verantwortungszuordnung in den Arbeitsgemeinschaften geht weiter, in: DÖV 59. Jg./17, S. 726-732 und Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 16/3200.

mittelbare Staatsverwaltung wurden wegen des Führerprinzips der Nationalsozialisten und der damit verbundenen Gleichschaltungspolitik von Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht akzeptiert und somit abgeschafft.

Übersicht 17: Die Organisation der Arbeitsgemeinschaften 2005



Quelle: Hans-Günter Henneke 2006. Hartz IV in der „Überholung“: Die Suche nach klarer Verantwortungsordnung in den Arbeitsgemeinschaften geht weiter, in: DÖV 59/17, S. 726-732. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 16/3200. Eigene Darstellung

Die Arbeitsverwaltung ist daher 1938 in das Reichsministerium für Arbeit eingegliedert worden und diente durch die geographische Neuorganisation mit den Gauarbeitsämtern als Versuchsmodell der nationalsozialistischen Verwaltungspolitik. Zwischen 1945 und 1952 verblieben bis zur Neugründung der Bundesanstalt die restrukturierten Landesarbeitsämter und die Arbeitsämter unter Aufsicht der Sozialministerien. Nach Gründung des Bundes hat man das alte dreistufige System mit Selbstverwaltung mit Errichtung der Bundesanstalt für Arbeit 1952 wieder etabliert und bis 2005 beibehalten.



Die interne Organisation und Führungsstruktur blieb während der ganzen Zeit, mit Ausnahme der Jahre 1933 - 1952 unverändert. Die Selbstverwaltungsorgane sind der Verwaltungsrat als beschließendes Organ und der Vorstand als gerichtliche und außergerichtliche Vertretung auf Ebene der Bundesanstalt; Verwaltungsausschüsse bestehen auf den Ebenen der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter. Für die laufenden Geschäfte und den Vollzug der Beschlüsse sind der Präsident der BA, die Präsidenten der LAÄ und die Arbeitsamtsdirektoren verantwortlich. Die erste reformerische Maßnahme nach dem Vermittlungsskandal 2002 betraf die Reduzierung der Zahl und Größe der Selbstverwaltungsorgane. Der nun drei-köpfige Vorstand der BA besteht seitdem nicht mehr aus Mitgliedern der Selbstverwaltung, sondern wird auf Vorschlag des Verwaltungsrates von der Bundesregierung ernannt und übernimmt die Geschäftsführung sowie die Vertretung nach außen. Das Amt des Präsidenten wurde abgeschafft. Die Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern, die zu Regionaldirektionen umbenannt wurden, sind abgeschafft worden. Aber bei den Agenturen für Arbeit ist die Selbstverwaltung erhalten geblieben, die Geschäftsführung liegt jetzt bei einem Vorstand, der aus ein bis drei Mitgliedern bestehen kann. Obwohl die Kompetenzen der LAÄ schon immer sehr begrenzt waren, hat man sich 2004 dazu entschlossen, deren Selbstverwaltung abzuschaffen. Als wesentliche Ursache kann man den Legitimitätsverlust, hervorgegangen aus dem Vermittlungsskandal, nennen, ohne den kein Handlungsbedarf, insbesondere auf der Ebene der Mittelinstanz entstanden wäre. Die Hauptaufgabe der LAÄ bestand in der Kontrolle und Fachaufsicht der örtlichen Arbeitsämter. Die Verschönerungen der Vermittlungsstatistiken hätte hier aufgedeckt werden können, wurde aber erst durch den Bundesrechnungshof ermittelt, so daß man anfänglich die ganze Mittelinstanz in Frage stellte, jedoch schließlich auf Druck der Länder übereinkam, diese für die Kontrolle beizubehalten. Auf der örtlichen Ebene hat man an der Selbstverwaltung festgehalten, da hier durch den Ermessensspielraum der Arbeitsagentur auch auf regionale Besonderheiten des Arbeitsmarktes eingegangen werden soll und daher der Einfluß der Kommunen, neben Gewerkschaften und Arbeitgebern, nicht beschnitten werden konnte.

Mit dem Modellversuch *Arbeitsamt 2000* ist versucht worden, die Ablauforganisation innerhalb der Bundesanstalt dem gestiegenen Arbeitsaufwand anläßlich der hohen Arbeitslosigkeit anzupassen. Die

bisher vier Abteilungen der Arbeitsämter Arbeitsvermittlung und -beratung, Berufsberatung, Leistungsabteilung und Verwaltung wurden in zwei Abteilungen zusammengefaßt. Damit ist das seit der Gründung der BA geltende Prinzip der arbeitsteiligen Aufbauorganisation aufgegeben und die Organisation an den Kunden orientiert worden. Das Konzept wurde 1997 in vier Arbeitsämtern als Modell eingeführt. Bis Ende 2002 wurden insgesamt 148 AA auf dieses Konzept umgestellt, also 82% aller AA. Mit dem Vermittlungsskandal wurde die weitere Umsetzung aber zunächst eingefroren, um die gesetzlich verabschiedeten Vorschläge der Kommission gleich mit einarbeiten zu können. Die Zusammenlegung von Leistungsgewährung und Arbeitsvermittlung führte aber auch zu einer Bevorzugung der Leistungsgewährung zum Nachteil der Arbeitsvermittlung.<sup>306</sup> Die Neuausrichtung lehnte sich letztlich stark an das Modell Arbeitsamt 2000 an, richtete sich intern jedoch an die Art der Klientel aus (Beratungskunden, Betreuungskunden, Informationskunden). Es gibt nun unterhalb der Leitung nur noch zwei Bereiche, einen Kunden- und einen Verwaltungsbereich. Während der Verwaltungsbereich nicht weiter untergliedert wird, unterteilt sich der Kundenbereich in weitere verschiedene Teams, die von Teamleitern geführt werden, die wiederum dem Kundenbereichsleiter unterstehen. Um dieser neuen Ablauforganisation gerecht zu werden, wird ebenfalls eine „ziel- und ergebnisorientierte Führungsphilosophie“<sup>307</sup> implementiert. Seit 2003 werden die Arbeitsämter durch Zielvereinbarungen mit der Regionaldirektion gesteuert, die wiederum Zielvereinbarungen mit der Zentrale eingeht. Das Budget wird dann anhand der Zielvereinbarungen an die Arbeitsagenturen vergeben, die – zumindest auf dem Papier – das Budget dezentral ausgeben können. Allerdings verhindern anscheinend die detaillierten Zielvorgaben eine dezentralisierte Arbeitsverwaltung mit eigenem Entscheidungsspielraum.<sup>308</sup> Auf der Ebene der Bundesagentur hat man also den Pfad der dualen Selbstverwaltung zwischen Verwaltungsrat und Vorstand aufgegeben.

---

<sup>306</sup> Hugh Mosley/Holger Schütz/Günther Schmid 2002. Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking), Discussion Paper FS 102 209, WZB.

<sup>307</sup> Bundesanstalt für Arbeit 1999. AA 2000 – Die Bundesanstalt im Wandel, Herausgegeben vom Referat IVC3 der Hauptstelle, Stand: Mai 1999, S. 3.

<sup>308</sup> Siehe hierzu Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 16/505, 38ff.

Hinzu kommt, daß der neue geschäftsführende Vorstand nicht mehr mit Beamten besetzt wird, sondern ein vertragliches öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis mit den Vorstandsmitgliedern begründet wird. Die derzeitigen Vorstandsmitglieder Alt und Becker haben zwar den Großteil ihres beruflichen Werdegangs bei der Bundesanstalt verbracht; der neue Vorstandsvorsitzender Weise kommt hingegen aus der Wirtschaft. Dessen Vorgänger, Gerster, war vor seinem Amtsantritt Sozialminister in Rheinland-Pfalz. Damit wurde auch die bisherige Tradition aufgegeben, daß der Geschäftsführer der Bundesagentur, vom ersten Präsidenten der Reichsanstalt – Friedrich Syrup - bis zum letzten Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit – Bernhard Jagoda - bisher immer ein ausgewiesener Sozialexperte oder Sozialpolitiker gewesen ist.

Die bisherigen Umbenennungen der Arbeitsverwaltung ist ein weiterer Aspekt, wenn auch nur eine Nebenbemerkung. War die Umbenennung von Reichsanstalt zu Bundesanstalt die zwangsläufige Anpassung an die geänderte Staatsform und 1969 eine Anpassung an die erweiterten Aufgaben auf dem Arbeitsmarkt, ist die Neuformulierung 2004 – Bundesagentur, Regionaldirektion und Agentur für Arbeit – eine symbolhafte Anpassung. Zum einen verbindet sie die gleichzeitig erfolgte Neustrukturierung mit einer Namensänderung um die Außenwirkung dieser Maßnahme zu verdeutlichen. Zum anderen erkennt man darin eine Modeerscheinung, die mit dem New Public Management verbunden ist: Neue Regulierungsbehörden sind nun eben keine Behörden mehr, sondern Agenturen (agencies), was an ihrem rechtlichen Charakter allerdings nichts ändert. Die bleibt weiterhin eine Körperschaft. Lediglich intern hat das Instrumentarium des Public Management mit der – allerdings in Deutschland nicht neuen – Steuerung durch Zielvereinbarungen (Management by Objectives) Eingang gefunden, das aber schon 1998 in die Arbeitsverwaltung eingeführt wurde und mit dem Konzept „Arbeitsamt 2000“ in allen Ämtern Einzug halten sollte<sup>309</sup>. Durch die Turbulenzen nach dem Vermittlungsskandal hat man die übergreifende Einführung erst nach den Organisationsreformen der Bundesanstalt fortgesetzt.

---

<sup>309</sup> Holger Schütz 2001. Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen, in: MittAB, S. 207-225, S. 212.

## 1.6 Personal

Das Personal der Arbeitsverwaltung wurde zu Beginn aus der kommunalen Erwerbslosenfürsorge übernommen und in die mittelbare Staatsverwaltung überführt. Man hatte zunächst neben einer neuen Organisationsstruktur auch mit unterschiedlich qualifiziertem und bezahltem Personal zu tun, denn die Entlohnung und die Einstellungsvoraussetzungen für diese Aufgabe waren noch nicht einheitlich geregelt. Erst mit Etablierung der Reichsanstalt wurden das Dienstrecht und die Tarifordnungen auf die Körperschaft übertragen, dessen interne Hauptaufgabe es in den ersten Jahren wurde, die unterschiedlichen Rechtsverhältnisse zu vereinheitlichen. Von Beginn an wurden auch Stellen für Beamte geschaffen. Neben den im Errichtungsgesetz vorgeschriebenen Führungsstellen der Ämter übernahm man auch zahlreiche Kommunalbeamte. Unter den Nationalsozialisten war insbesondere die Arbeitsverwaltung vom „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ von 1933 betroffen. Von den 26.500 Beschäftigten wurden etwa 3.400 entlassen oder in den Ruhestand versetzt. Gleichzeitig wurden 11.000 Personen neu eingestellt, davon etwa die Hälfte aus der NSDAP kam. Es fand also eine Politisierung der Verwaltung statt, wonach die politische Einstellung des Einzelnen für die Rekrutierung wichtiger ist, als dessen Qualifikation. Mit der Ausweitung regulativer Programme zur planwirtschaftlichen Lenkung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, also mit der Ausweitung hoheitlicher Aufgaben, wurden seit 1937 vermehrt Beamte in die Reichsanstalt eingestellt. Die zunehmend nationalsozialistisch ausgerichtete Arbeitsmarkt- und Personalpolitik der Reichsanstalt wurde schließlich 1942 vollendet, als der thüringische Gauleiter und SS-Obergruppenführer Fritz Sauckel das Amt des kranken Syrup übernahm und zum Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz ernannt wurde. Mit der Ernennung der Gauleiter zu Bevollmächtigten Sauckels ist letztlich eine Doppelhierarchie mit der NSDAP in der Arbeitsverwaltung konsequent implementiert worden. Nach der Neuerrichtung der Körperschaft 1952 hatte man zunächst ähnliche Probleme wie 1927, da nun wieder die Beschäftigten aus der ehemaligen Landesverwaltung in einheitliches Dienst- und Arbeitsrecht überführen mußte. Nimmt man die weitere Entwicklung der Bundesrepublik als Grundlage für die Entwicklung der Personalsituation, läßt sich erkennen, daß der Personalbedarf abrupt mit der Einführung des

Arbeitsförderungsgesetzes anstieg. So wuchs die Zahl der Beschäftigten von 24.000 in 1967 auf bereits 40.000 zehn Jahre später und 54.000 vor der Wiedervereinigung. Mit der Wiedervereinigung stieg die Zahl noch einmal wegen der geographischen Erweiterung und der ansteigenden Arbeitslosigkeit auf 78.000 in 1993 an. Die Anzahl der Planstellen für Beamte wurde seit Inkrafttreten des AFG kontinuierlich erhöht. Von 5.500 im Jahr 1967 auf 8.200 drei Jahre später und schließlich, in einem zweiten Schub von 16.200 (1989) auf 22.700 im Jahre 1991. Nur vom Ende der 50er Jahre bis Anfang der 70er Jahre wurde die Personalstärke wegen der Vollbeschäftigung reduziert. In den Zeiten ansteigender Arbeitslosigkeit hielt die Entwicklung des Personalbestandes nicht mit der ansteigenden Zahl der bei ihnen hilfeschuchenden Bürger mit. Die Betreuungsrelation verschlechterte sich, in der Realität wurde dem ansteigenden Mißverhältnis durch Rationalisierungen, etwa durch den Einsatz von Computern, Rechnung getragen. Die steigende Anzahl der Beamten läßt sich unter anderem dadurch erklären, daß in der Arbeitsverwaltung, ebenso wie im gesamten Öffentlichen Dienst aufgrund des gestiegenen Bildungsniveaus der Gesellschaft ein Veredelungsprozeß im Personalbereich festzustellen ist.<sup>310</sup> Als Beleg hierfür gilt die Errichtung der Fachhochschule des Bundes für die Arbeitsverwaltung in Mannheim 1978, durch die nun speziell auf die Aufgaben der Bundesanstalt ausgerichtetes Personal des gehobenen Dienstes ausgebildet werden kann. Um dieses Personal vielseitig und nicht nur für einen Arbeitsplatz verwenden zu können, wie dies in der Regel bei Angestellten der Fall ist, werden zwangsläufig mehr Beamte eingestellt. 2002 waren 20.000 der 22.000 Beamten für die Laufbahn im gehobenen Dienst eingestellt. 1.700 Beamte sind im höheren Dienst beschäftigt.<sup>311</sup> Ein weiterer Grund ist die Kostenfrage, wonach Beamte während ihrer Dienstzeit günstiger sind, als Angestellte.<sup>312</sup> Hinzu kommt natürlich auch die rechtliche und wissenschaftliche Durchdringung des Arbeitsmarktes, die eine höhere Qualifikation erfordert, als noch 50 Jahre zuvor. 2003 haben der Vorstand und der Verwaltungsrat im Rahmen der Neuausrichtung der

---

<sup>310</sup> Siehe hierzu: Hans-Ulrich Derlien 2001. Öffentlicher Dienst im Wandel, in: DÖV 54, S. 322-328.

<sup>311</sup> Vgl. Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" 2002, S. 178.

<sup>312</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Ergebnissen zur Berechnung der Personalkosten insgesamt: Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 1996. Beamte oder Arbeitnehmer. Vergleichende Untersuchung über die Auswirkung der alternativen Verwendung von Beamten oder Arbeitnehmern im Bundesdienst. BWV Schriftenreihe Bd.6. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.

Bundesanstalt beschlossen, die Zahl der Beamten zu reduzieren und daher keine Beamten mehr einzustellen.<sup>313</sup>

## 2. Stabile und variable Pfade

In diesem Abschnitt werden die zuvor herausgestellten Entwicklungslinien der Arbeitsverwaltung unterschieden in solche, die seit ihrer Gründung unverändert Bestand haben, und in jene, die hinsichtlich ihrer ursprünglichen Konzeption eine Wandlung erfahren haben. Um die Unterschiede in der Stabilität der einzelnen Pfade verstehen zu können, ist es zweckmäßig, einige Überlegungen voranzustellen.

### 2.1 Theoretische Überlegungen

Das Konzept der Pfadabhängigkeit wurde 1985 vom Wirtschaftshistoriker *David* und vom Ökonomen *Arthur* geprägt.<sup>314</sup> Beide kritisieren die Effizienzannahmen der neoklassischen Theorien und zeigen, daß von zwei oder mehreren Technologien sich nicht notwendigerweise die effizientere Technologie mit einem höheren Optimierungspotential durchsetzen muß.

Die Grundbedingungen für diese Pfadabhängigkeit sind die sogenannten "increasing returns" (Selbstverstärkungsprozesse, wachsende Erträge), die dann vorliegen, wenn die vermehrte Anwendung einer Technologie ihren Nutzen in selbstverstärkender Weise erhöht. Merkmale, die solche Selbstverstärkungsprozesse auslösen, sind:

- hohe Start-/Fixkosten
- Lerneffekte
- Koordinationseffekte und
- adaptive Erwartungen

Hohe Start-/Fixkosten bestehen, wenn Behörden mit Personal und Verwaltungsmitteln ausgestattet werden, um die jeweiligen policies

---

<sup>313</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2004. Geschäftsbericht 2003, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit, S. 44.

<sup>314</sup> Paul David 1985. Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review* 75, S. 332–337; Brian W. Arthur 1994. Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: University of Michigan Press.

vollziehen zu können. Lerneffekte sind bei einer Organisation stets vorhanden, da die Organisation aufgrund ihres Wissensschatzes, den Erfahrungen der älteren und jüngeren Organisationsmitglieder und von der Information von Außen einem ständigen Lernprozeß unterworfen ist. Da Institutionen gebildet werden, um bestimmte Verhaltenserwartungen auszulösen und zu festigen, treten auch Koordinationseffekte bei den politischen Akteuren ein. Schließlich werden adaptive Erwartungen bei anderen Institutionen gebildet, die in dem dichten politischen Institutionengefüge ihr Handeln gegenseitig aufeinander ausrichten. Diese Wirkungen der Institution im Innern wie nach Außen sichern die Beständigkeit.

Sind diese Bedingungen gegeben, so kann ein eingeschlagener Entwicklungspfad kaum noch verlassen werden (lock-in). Die Institution wird zu einem pfadabhängigen Gebilde. Bekanntes Beispiel hierfür ist die Computertastatur (QWERTY), wobei die Anordnung der Tasten bei den Kugelkopfschreibmaschinen noch technisch bedingt war, bei der Computertastatur aber die Anordnung der Tastatur dennoch beibehalten worden ist, obwohl die technischen Notwendigkeiten nicht mehr vorlagen.

1990 erweiterte *Douglas North* in seinem institutionenökonomischen Ansatz des institutionellen Wandels innerhalb von Gesellschaften die Bedingungen der Pfadabhängigkeit.<sup>315</sup> Neben den increasing returns werden Marktunvollkommenheit, die begrenzte Rationalität des Menschen und vor allem die Transaktionskosten hinzugefügt. Das Verlassen eines Pfades ist demnach in der Regel mit hohen Transaktionskosten verbunden.

Im Laufe der Übernahme des Konzepts der Pfadabhängigkeit in die Sozialwissenschaft fügte man diesem Erweiterungen an. Bei der sogenannten neo-institutionalistischen Denkschule sind vor allem drei Richtungen zu unterscheiden, die sich relativ unabhängig gebildet haben<sup>316</sup>:

- der Rational-Choice-Institutionalismus, der das institutionenökonomische Modell Norths weiterentwickelt und anpaßt,

---

<sup>315</sup> Vgl. Douglas North 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

<sup>316</sup> Vgl. Peter A. Hall/Rosemary C.R. Taylor 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in: *Political Studies* 44, S. 952-973.

- der soziologische Institutionalismus, der neben der funktionsbasierten Institution zunehmend die legitimatorische Basis von Institutionen erforscht<sup>317</sup>, und
- der historische Institutionalismus, der die Entwicklung von Institutionen ergründet, die nicht immer effizient sein müssen<sup>318</sup>.

*Pierson*<sup>319</sup> nimmt die increasing returns bei Institutionen als gegeben an, da diese Erwartungssicherheit erzeugen, sich mit anhaltender Geltung ein Interesse am Aufrechterhalten der Institution entwickelt und darüber hinaus hohe Gründungskosten sowie Lern- und Koordinationseffekte der beteiligten Akteure ebenfalls gegeben sind. Zusätzlich begünstigen folgende Faktoren, zumindest im politischen Subsystem, die Pfadabhängigkeit:

- Die Stabilität eines Pfades ist ohne den Veränderungsdruck des Marktes noch höher als dort.
- Das kollektive Handeln mit der Suche nach Mehrheiten erschwert Reformen. (Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Gebietskörperschaften als Träger der BA, obwohl durch zustimmungspflichtiges Gesetz die BA abgeschafft werden kann)
- Die immanente Komplexität der Politik mit ihrer Vielzahl an Zielen führt beim Einzelnen, aber auch in der Gruppe zur kognitiven Vereinfachung von Kausalitäten. Dieser psychologische Faktor verstärkt die increasing returns.
- Die hohe Dichte an Institutionen – Organisationen genauso wie policies – erzeugen teilweise enge Handlungsspielräume. Andererseits werden Regeln geändert oder neue eingeführt, destabilisieren diese wiederum thematisch verwandte Regeln.<sup>320</sup>
- Politische Machtverhältnisse können asymmetrische Machtbeziehungen verstärken und auf diese Weise Institutionen, die diese Machtverhältnisse spiegeln, verfestigen.

---

<sup>317</sup> Philip Selznick 1996. Institutionalism "Old" and "New", in: *Administrative Science Quarterly* 41, S. 270-277, S. 273.

<sup>318</sup> Vgl. James G. March/ Johan P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.

<sup>319</sup> Vgl. Paul Pierson 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review* 94/2, S. 251-267, S. 257ff.

<sup>320</sup> Vgl. James G. March/Martin Schulz/Xueguang Zhou 2000. *The Dynamics of Rules. Change in Written Organizational Codes*, Stanford: University Press, S. 194.



Dadurch wird die Pfadabhängigkeit von der Akteurskonstellation abhängig, die sich verändern kann. Institutionen "frieren" die bestehenden Verhältnisse aber nicht ein, sie limitieren lediglich den Wandel, da bestimmte Optionen, die in der Vergangenheit verfügbar gewesen sind, in der Gegenwart und Zukunft womöglich nicht mehr verwendbar sind. Ein Pfad wird stabilisiert, weil die Akteure in ihrem Handeln auf diesen Bezug nehmen und sich wechselseitige Verpflichtungen ergeben (Arbeitgeber und Arbeitnehmer erhalten lieber eine weniger effiziente Arbeitsverwaltung, da beide auf die gegebene Machtkonstellation nicht verzichten wollen und im anderen Fall um Einfluß fürchten müßten.).

*Mahoney*<sup>321</sup> bringt im Rückgriff auf die historisch orientierte Soziologie zwei neue Merkmale der institutionellen Reproduktion in die Diskussion ein:

- Funktionale Gründe: Die Institution wird wegen ihrer Funktion in einem Institutionensystem reproduziert.<sup>322</sup> Funktion der BA: AL-Versicherung, AL-Vermittlung, Verantwortungsverlagerung der Arbeitslosigkeit in die mittelbare Staatsverwaltung, weg von Wirtschaft und Politik.
- Legitimatorische Gründe: Akteure erachten die Institution als rechtmäßig oder fühlen sich zur Aufrechterhaltung moralisch verpflichtet. (Korporatismus in Deutschland, Arbeitsvermittlung als Selbstverwaltungsaufgabe)

Neben den bisher betrachteten selbstverstärkenden Pfadabhängigkeiten führt Mahoney noch die auf reaktiven Sequenzen beruhende Pfadabhängigkeit ein, die dann vorliegt, wenn Ereignisse unweigerlich weitere Reaktionen hervorrufen, wobei er sich auf Goldstone (1998) beruft, der den Ursprung und Verlauf der industriellen Revolution in England mit kausal eng verknüpften Ereignissen beschreibt<sup>323</sup>.

---

<sup>321</sup> James Mahoney 2000. Path Dependence in Historical Sociology, in: *Theory and Society* 29, S. 507-548, S. 515ff.

<sup>322</sup> Daß für den Dritten Sektor zwischen Markt und Staat teilweise andere Umstände herrschen, die das Überleben einer Organisation bedingen, zeigt: Wolfgang Seibel 1991. Erfolgreich scheiternde Organisationen. Zur politischen Ökonomie des Organisationsversagens, in: *PVS* 32/3, S. 479-496. Neben diesen Faktoren spielt scheinbar auch die Lebensdauer einer Organisation eine Rolle, diese sind an bestimmten Zeitpunkten ihres Lebenszyklus besonders anfällig für das Scheitern oder den organisatorischen Wandel: Terry L. Amburgey/Dawn Kelly/William P. Barnett 1993: Resetting the Clock: The Dynamics of Organizational Change and Failure, in: *ASQ* 38, S. 51-73.

<sup>323</sup> Vgl. Jack A. Goldstone, "The Problem of the 'Early Modern' World," *Journal of Economic and Social History of the Orient* 41, S. 249-284.

Als wichtigstes Kriterium der Pfadabhängigkeit sieht Mahoney die Kontingenz am Anfang des Prozesses (initial conditions), womit wir beim *historischen Institutionalismus* angekommen wären, der die Kontinuität von Pfaden nicht primär mit selbstverstärkenden Mechanismen zu erklären sucht, sondern die Bedeutung der jeweils prägenden historischen Ereignisse für die Entwicklung von Institutionen heraushebt. Möglichkeiten zur Änderungen eines Pfades ergeben sich dann bei den sogenannten *critical junctures*.<sup>324</sup> Das sind Umstände, bei denen verschiedene Ereignisse und Merkmale über Zeit und/oder Raum auftreten, welche ein Fenster aufstoßen, in dem Veränderungen an den Institutionen möglich sind.

Hiernach schließt sich nach der prägenden Anfangsphase das Fenster der Möglichkeiten und die Institution wird "eingefroren", bis Machtverschiebungen, Legitimationsverluste, Dysfunktionen oder ungünstige Kosten-Wirkungs-Zusammenhänge erneut ein *critical juncture* bilden und die Möglichkeit zur Pfadgründung oder -veränderung eröffnen. *Thelen* kritisiert die meisten der bisherigen Untersuchungen, da darauf verzichtet werde, die Auswirkungen der *critical junctures* zu erklären oder zu prognostizieren und somit Institutionen per se als dauerhaft eingestuft werden<sup>325</sup>.

Um *critical junctures* von Institutionen zu bestimmen, muß auf den *Neuen Institutionalismus der Organisationssoziologie* zurückgegriffen werden. Hier ist die Perzeption der in der Umwelt herrschenden Unsicherheit durch die Organisation der zentrale Faktor für die Erklärung institutioneller Kontinuität. Leitvorstellungen innerhalb des *organizational field* prägen die Kontinuität der Organisationen. Aufgrund der hohen Unsicherheit, welche die Umwelt der Organisation bietet, lehnen die Akteure ihre eigene Organisationsstruktur an bisher erfolgreiche Strukturen anderer Unternehmen an (Isomorphismus), in der Erwartung, daß der eigenen Struktur von Außen wieder Legitimität zugeschrieben wird. Das geschieht nicht, weil die Organisation auf ihre Effizienz<sup>326</sup> hin untersucht wurde,

---

<sup>324</sup> Vgl. Kathleen Thelen 1999. *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, in: *Annual Review of Political Science* 2/1999, S. 369-404., 388ff.

<sup>325</sup> Vgl. Kathleen Thelen 1999. ebd.

<sup>326</sup> Max Weber formulierte dies schon: "Man kann ferner jedes dieser Gebiete unter höchst verschiedenen letzten Gesichtspunkten und Zielrichtungen ‚rationalisieren‘, und was von einem [Blickpunkt] aus ‚rational‘ ist, kann, vom andern aus betrachtet, ‚irrational‘ sein.“, Siehe Max Weber 1973 (1920). *Vorbemerkung zu den Gesammelten Aufsätzen zur Religionssoziologie*,

sondern weil sie eine erfolgreiche Struktur in ihrem organizational field übernommen hat und die institutionelle Umwelt diese Organisationsform als rational erachtet (Rationalitätsmythos).<sup>327</sup> Ein Wandel solcher Leitvorstellungen wird meist von Außen durch einen Innovator angestoßen. Es folgt ein Diffusionsprozeß, der in einer Phase hoher Kontinuität mündet, bis der Kreis von vorne anfängt.<sup>328</sup>

Bei der Betrachtung der Pfade der Arbeitsverwaltung ist also darauf zu achten, aus welchen Gründen ein Pfad beschritten wird. Anschließend muß gefragt werden, warum der Pfad beibehalten wurde, insbesondere dann, wenn critical junctures auftraten, die zu keiner Veränderung führten. Es ist zu untersuchen, warum Pfade verändert oder beendet wurden, und welche Umstände hierbei eine Rolle gespielt haben. Anschließend kann man die Frage beantworten, welcher Art die Pfade sind, die sich als stabil und weniger stabil erweisen.

Wenn man diese Möglichkeiten zur Veränderung berücksichtigt, läßt sich verhindern, daß man bei der Pfadabhängigkeit stets an unabänderliche Strukturen denkt.<sup>329</sup>

*Übersicht 18: Die Phasen der Pfadabhängigkeit*

Phasen \ Ansatz	Entstehung der Pfade	Destabilisierung	Restabilisierung
Ökonomie	Transaktionskosten	Ineffizienz	Wirksamkeit erhöhen
Politikwissenschaft	Machtverhältnisse, Dichte von Institutionen, Kollektives Handeln, reaktive Sequenzen	Machtwechsel, Änderung der Leitbilder	Reform von policy und polity
Soziologie (Makro)	Funktionalität, Legitimität	Delegitimation, turbulente Umwelt	Isomorphismus
Organisations-theorie (Mikro)	Funktionalität bürokratischer Organisationen	Dysfunktionen, Unsicherheit	Strukturanpassung

abgedruckt in: Johannes Winckelmann (Hg.) Max Weber, Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik, Stuttgart: Kröner, S. 351.

<sup>327</sup> Meyer/Rowan 1977, a.a.O., S. 344.

<sup>328</sup> Vgl. Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hg.) 1991. The New institutionalism in organizational analysis, Chicago: University of Chicago Press.

<sup>329</sup> Vgl. Jürgen Beyer 2005. Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts, in: ZfS 1/34, S. 5-21.

Zusammenfassend können wir Phasen der Pfadabhängigkeit entwerfen. Innerhalb der Phasen spielen verschiedene Merkmale eine Rolle, die in den jeweiligen Ansätzen unterschiedliche Bedeutungen erlangen (vgl. Übersicht 18). Bei der Pfadbildung können ökonomische Kostenvorteile, die Machtverhältnisse der politischen Akteure, die Zahl der Institutionen, die aneinander angepaßte Verhaltenserwartungen ausbilden oder die Trägheit des kollektiven Handelns eine Entstehung von Pfaden begünstigen. Hinzu kommen funktionale und legitimatorische Gründe im soziologischen und organisationstheoretischen Ansatz.

Sieht man sich dann die critical junctures an, welche eine Institution destabilisieren können, spielen sowohl interne (Ineffizienzen, Dysfunktionen) als auch externe Ursachen, wie politische Machtwechsel, Delegitimationen, der Wandel von Leitbildern sowie turbulente Umwelten eine Rolle. Die internen und externen Ursachen werden in der Regel aber immer von Außen an die Institution herangetragen. Ineffizienzen einer Organisation z.B. wirken erst dann destabilisierend, wenn sie von außerhalb der Organisation bemerkt und der Organisation und ihrer institutionellen Umwelt mitgeteilt werden.

Um diese Destabilisierungen zu stoppen und die Existenz einer Institution weiter sichern zu können, entwerfen die Akteure bestimmte Strategien, um die Institution zu restabilisieren. Diese hängen nun wieder eng zusammen mit der Ursache der Destabilisierung. So kann versucht werden, Ineffizienzen zu entgegnen, indem man die Wirksamkeit der Institution erhöht. Eine weitere Möglichkeit ist es, in der politischen Arena die policies oder die polity der Institution und ihrer Umwelt durch Reformen zu verändern. Dabei spielt es eine Rolle, wie die Reform legitimiert ist. Isomorphistische Strategien bieten den Reformern die Möglichkeit, auf scheinbar effiziente Alternativen aus dem organizational field zurückgreifen zu können und diese zu implementieren.

## 2.2 Stabile Pfade

Als sehr stabil gegenüber internen und externen Bestrebungen, strukturelle Veränderungen in der Arbeitsverwaltung vorzunehmen, zeigt sich das *Prinzip der Arbeitslosenversicherung in Verbindung mit der Beitragsfinanzierung*. Einmal institutionalisiert, hat es bisher sämtlichen Umwelteinflüssen stand gehalten und sich als vierte Säule der mittelbaren staatlichen Sozialversicherungen etabliert. Mit der Gründung der Arbeitslosenversicherung und der gleichzeitigen Verschmelzung mit der bis dahin kommunalen Arbeitsverwaltung, hat sich dieses System, für das es einen breiten Konsens in der Weimarer Republik gab, bewährt. Selbst unter schwierigen Bedingungen, sei es in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, sei es nach Regimewechseln, sind diese Bausteine bis heute unveränderte Hauptbestandteile der Arbeitsverwaltung geblieben. Für die Gründung dieses Pfades waren die äußeren Umwelteinflüsse prägend, nämlich die finanziellen Zwänge der Reichsregierung infolge der Reparationslasten. Der Blick ins Ausland zeigte, daß andere Staaten bereits Sicherungssysteme für das Problem der Arbeitslosigkeit geschaffen hatten<sup>330</sup> und die Erfahrungen mit den etablierten Sozialversicherungen führten zu einer isomorphen Gestaltung der Arbeitslosenversicherung. Während anschließend 1927-1935, 1945-1960 und seit 1973 diese finanziellen Zwänge weiterbestanden, also nur in den Jahren dazwischen äußere Umstände – die Vollbeschäftigung - eintraten, diesen Pfad wieder zu verlassen, hat man es dennoch nicht getan. Insbesondere deshalb, weil die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung den Zweck der Absicherung ihrer Beitragszahler mehr oder minder gut erfüllt hat, an der Funktionalität also nicht gezweifelt worden ist. Daher ist dieses System auch nach der Veränderung der Machtbasen infolge der Regimewechsel 1933 und 1949 nicht verändert worden, obwohl dies u.a. nach dem II. Weltkrieg von Seiten der Landesregierungen versucht wurde.<sup>331</sup> Überdies konnte man die Funktion der Arbeitsverwaltung durch die *Anpassung der Programme* an die Ziele des jeweiligen Regimes beibehalten. Zudem hätte das Verlassen dieses Pfades in der Bundesrepublik die Machtpositionen der großen Volksparteien

---

<sup>330</sup> Vgl. Alber 1978, a.a.O., S. 731ff.

<sup>331</sup> Vgl. Ludwig Preller 1948. Die Aufgaben des Direktors für Arbeit, in: RdA 2/1948, S. 41-44, S. 42.

geschwächt, die natürlich auf ihre Wählerschichten Rücksicht nehmen müssen, welche von den Arbeitgebern und Gewerkschaften beeinflusst werden. Es gab zwar immer wieder Vorschläge, das Versicherungsprinzip zu ändern, etwa durch eine der Versicherung vorgelagerte Selbstvorsorge, eine unterschiedliche Beitragsbelastung mit der Einführung von Risikoklassen<sup>332</sup> oder die individuelle Risikobeteiligung, indem die Beitragshöhe des Unternehmens von dessen in der Vergangenheit gezeigtem Entlassungsverhalten abhängig gemacht wird (das experience-rating der USA als Vorbild).<sup>333</sup> Jedoch haben sich diese Vorschläge wegen der relativ ausgeglichenen Machtkonstellation der Akteure (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, CDU, SPD, Bundesländer) nicht als durchsetzbare Alternativen erwiesen. Hinzuzufügen ist noch ein Charakteristikum des Arbeitsmarkts; hier stehen sich zwei Interessengruppen – Arbeitgeber und Gewerkschaften – gegenüber, die diametral gerichtete Interessen verfolgen. Jede dieser Gruppen möchte Reformen am Arbeitsmarkt und in der Arbeitsverwaltung durchsetzen, verharren letztlich dabei aber auf dem Status quo, da ein Abrücken davon als Machtverlust oder –gewinn der anderen Gruppe angesehen werden könnte.<sup>334</sup> Eine Bündelung der Reformkräfte gegenüber Bundesregierung und Parlament ist daher nur unter bestimmten, das System destabilisierenden Voraussetzungen denkbar. Bei der Aufrechterhaltung des Systems sind sich die Tarifparteien jedoch einig.

Mit dem Versicherungsprinzip hat sich auch die *dreistufige Leistungsgewährung* bei Arbeitslosigkeit durchgesetzt. Eine Ursache hierfür liegt in der *sequentiellen Anordnung* der Leistungen, die bei einem positiven Feedback eine Pfadabhängigkeit begründen kann.<sup>335</sup> Der bereits lange bestehenden kommunalen Armenfürsorge wurde im Verlauf des Ersten Weltkriegs die hauptsächlich vom Reich finanzierte Erwerbslosenfürsorge vorgeschaltet. Die 1927 errichtete Versicherung als primäre Leistung bei beginnender Arbeitslosigkeit mit einer Finanzierung durch deren

---

<sup>332</sup> Wolfgang Franz 2004. Nach der Reform ist vor der Reform, in: FAZ, 7.2.2004, S. 13.

<sup>333</sup> Vgl. Klaus Mackscheidt 1991. Finanzierung der Arbeitslosigkeit, in: APuZ 34-35, S. 26-35, S. 34.

<sup>334</sup> Vgl. Jonas Schreyögg/Oliver Farhauer 2004. Die Reformfähigkeit der Sozialpolitik in Deutschland aus Sicht der ökonomischen Theorie der Pfadabhängigkeit, in: Sozialer Fortschritt 10/2004, S. 247-253, S. 250ff.

<sup>335</sup> Vgl. Kathleen Thelen 2002. The Explanatory Power of Historical Institutionalism, in: Renate Mayntz (Hg.) 2002. a.a.O., S. 91-107, S. 99.

Mitglieder, hatte eine wesentliche und dauerhafte Entlastung der Gebietskörperschaften zur Folge. Deswegen hat der Gesetzgeber auch bis heute keine wesentliche Veränderung dieser Reihenfolge gewollt. Würde man eine dieser drei Leistungen abschaffen, hätte dies jeweils unausweichlich finanzielle Konsequenzen für die anderen öffentlichen Haushalte. Die 2005 vollzogene finanzielle Neuordnung des Arbeitslosengelds II bringt dies zur Anschauung. An der Abstufung der Leistungsarten hat sich nichts geändert, nur an deren Finanzierung und den Bedingungen der Leistungsgewährung. Die Reform ging zu finanziellen Lasten des Bundeshaushalts, obwohl eigentlich eine Entlastung eintreten sollte. Die Kommunen konnten aber durch Ausnutzen neu entstandener Verschiebebahnhöfe einen Großteil der neuen Kosten abwenden. Selbst bei einer relativ einfachen Änderung der Finanzierung sind also die Folgekosten nicht zu prognostizieren, und es kann dadurch das ganze finanzielle System ins Wanken geraten.

Ebenso haben sich die ursprünglichen Aufgaben der Arbeitsverwaltung während ihrer Geschichte behaupten können. Hier hat es zahlreiche Kreuzungspunkte (critical junctures) gegeben, an denen die Programme hätten verändert oder beendet werden können. Da diese Aufgaben grundlegende Funktionen am Arbeitsmarkt erfüllen, zeigen diese sich, wie von *Mahoney* konstatiert, als äußerst stabil und werden höchstens bei externen Schocks oder auftretenden Dysfunktionen beendet.<sup>336</sup>

Zum einen ist die *Zahlung von Arbeitslosengeld* zu nennen, die zwar in der Höhe starken Schwankungen unterlag, im Prinzip aber unangetastet blieb. Lediglich mit Beginn des zweiten Weltkriegs hat man die Anspruchsgrenze so hoch gelegt und die Auszahlungshöhe so beschnitten, daß praktisch gar kein Arbeitslosengeld mehr ausbezahlt worden ist; nach Ende des Krieges hat man die Auszahlung bis zum Winter 1946/47 sogar eingestellt. Dies lag in den chaotischen Verhältnissen Nachkriegsdeutschlands begründet, mit Schwarzmarkt, Flüchtlingen, Vertriebenen und Wohnungslosen. In dieser Zeit wurde versucht, durch Ausgabe von Lebensmittelkarten und einfache Arbeitsvermittlung der Not Herr zu werden.

---

<sup>336</sup> James Mahoney 2000. Path Dependence in Historical Sociology, in: Theory and Society 29, S. 507-548.

Die *Berufsberatung* ist gleichfalls eine beständige Aufgabe geblieben. Wenn sie auch während der Nazi-Diktatur ebenso wie die Arbeitsvermittlung zur Arbeitsplatzlenkung umfunktioniert wurde, blieb ihre Stellung in der Arbeitsverwaltung unangetastet.

Die eben angesprochene *Arbeitsvermittlung* ist seit jeher ein Grundpfeiler der Arbeitsverwaltung. Sie ist auch die Hauptfunktion der Arbeitsverwaltung mit dem Zweck des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Selbst die Aufhebung des gesetzlichen Monopols der Arbeitsvermittlung 1995 konnte den dicken Pfad nicht schmälern, da weiterhin die Unternehmen gezwungen sind, freie Stellen der Bundesanstalt zu melden. Allerdings ist die Liberalisierung der Arbeitsvermittlung gleichzeitig ein international beobachtbarer Trend der Deregulierung am Arbeitsmarkt. Zehn Jahre zuvor besaßen 13 der 15 EU-Mitgliedsstaaten ein Monopolsystem, 1995 nur noch fünf.<sup>337</sup> Vielmehr wurde dadurch ein Nebenweg, der schon immer zur Vermittlung bestimmter Berufe offenstand, für andere Teilnehmer geöffnet. Der potentiellen Gefahr der Ausnutzung Hilfesuchender durch gewinnorientierte Vermittler, was in der Weimarer Republik schließlich zur Monopolisierung der Vermittlung führte, wird durch Reregulierung vorgebeugt. Mit der Neuorganisation von Betreuung und Finanzierung der Langzeitarbeitslosen ist zwar auch die Arbeitsvermittlung dieses Personenkreises in die neuen Arbeitsgemeinschaften und optional an die Kommunen übergegangen; die Datenbanken der freien Stellen werden aber weiterhin von der Arbeitsverwaltung gepflegt.

Eng mit der Auszahlung von Unterstützungsleistung verbunden ist die *Arbeitsbeschaffungsmaßnahme*. Lediglich ihre Funktion ist im Lauf der Zeit erweitert worden. Sollte zunächst durch den Ausbau der Infrastruktur ein Mehrwert der Arbeitslosen für die Gemeinschaft geschaffen werden, kam während der Weimarer Republik die Funktion hinzu, die Arbeitswilligkeit der Bezieher von öffentlichen Geldern zu prüfen.

Seit *Fortbildung und Umschulung* 1927 der Arbeitsverwaltung als Kann-Maßnahme ins Gesetz geschrieben wurde, ist diese auch durchgehend genutzt worden, die berufliche Mobilität des Einzelnen im Bedarfsfall zu

---

<sup>337</sup> Vgl. Ulrich Walwei 1998. Arbeitsvermittlung nach der Liberalisierung, in: Berndt Keller/Hartmut Seifert (Hg.) Deregulierung am Arbeitsmarkt. Eine empirische Zwischenbilanz, Hamburg: VSA-Verlag, S. 71-104, S. 74f.



steigern und dem ständigen Strukturwandel innerhalb der deutschen Wirtschaft Rechnung zu tragen. Hier kommen auch utilitaristische Gründe der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zum Tragen, da die Träger der beruflichen Weiterbildung häufig Tochtergesellschaften der jeweiligen Verbände sind und daher von den Maßnahmen indirekt auch profitieren.

Die ursprünglichen Aufgaben finden sich also allesamt auch heute noch im Maßnahmenkatalog der Arbeitsverwaltung. Selbst politische und ökonomische Turbulenzen aus ihrer Umwelt – Regimewechsel, Wiedervereinigung und hohe Arbeitslosenzahlen – haben sie unbeschadet überstanden. Die Bereitstellung der seit der Industrialisierung systemunterstützenden Funktion ist für die Akteure des Systems nicht zu hinterfragen und die Einflußmöglichkeit der Akteure durch die Selbstverwaltung läßt Spielraum, um die Aufgaben veränderten Machtkonstellationen anzupassen.<sup>338</sup> Vor allem das lange Zeit aufrechterhaltende Monopol der Arbeitsvermittlung mag hierfür als Beleg gelten. Das Überstehen dieser kritischen Phasen hat die Pfadabhängigkeit der Arbeitsverwaltung hier noch verstärkt. Selbst wenn man z.B. Fortbildung und Umschulung in Zeiten knapper Finanzmittel und hoher Arbeitslosigkeit zurückschraubt, bleibt die Funktion der Maßnahme, wenn auch für einen kleineren Personenkreis, erhalten (vgl. Übersicht 19).

Die *interne Organisation* der Arbeitsverwaltung war lange Zeit nicht von nennenswerten Veränderungen betroffen. Wie auch in der sonstigen Staatsverwaltung hat sich das Prinzip der Matrixorganisation mit der Verbindung von Zentralabteilung und funktionaler Gliederung durchgesetzt und ist bis heute nicht angetastet worden. Die zeitweilige Einführung von Projektgruppen und die Gründung von Zentralstellen für bestimmte Aufgaben, etwa der Datenverarbeitung oder der Arbeitsmarktforschung, ist lediglich eine rationale Anpassung der Organisation an eine turbulente Umwelt und ändert nichts an der

---

<sup>338</sup> Diese Form der konjunktiven Äquivalenz (es ändert sich nur die Gewichtung oder der Kombinationsmodus) bei nicht-revolutionären Wandlungsbedingungen beschreibt Udo Rödel 1974. Arbeitsverwaltung als formal organisiertes Handlungssystem. Funktionsmerkmale und Entwicklungstendenzen der Arbeitsverwaltung in systemtheoretischer Sicht, Inaugural-Dissertation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, S. 81.

hierarchischen und sektoralen Gliederung der Arbeitsverwaltung.<sup>339</sup> Letztlich sind die wenigen Anpassungen ein Kennzeichen der Funktionalität bürokratischer Organisationen, auch in komplexen Umwelten. Auch die wirtschaftsgeographisch bedingte Dreiteilung der Arbeitsverwaltung mit Zentrale, Regional- und Ortsverwaltung hat sich bewährt und konnte ohne weiteres den Veränderungen des Staatsgebietes angepaßt werden. Mit der erhöhten Mobilität der Gesellschaft hat man in Anpassung an die Gemeindegebietsreform lediglich die Zahl der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter reduziert, um Kosten zu sparen. Zudem kann man mit der regionalen Organisationsweise auf die unterschiedlichen Umweltbedingungen vor Ort besser als mit zentraler reagieren. Auch der Einfluß der Gebietskörperschaften auf die regionalen und die örtlichen Arbeitsämter führt dazu, daß an diesem Organisationsprinzip festgehalten wird. Die veränderte Führungsstruktur der BA ist die einzige neue Pfadbegründung.

*Übersicht 19: Stabile Pfade und deren Ursachen*

Faktoren	Pfade	Stabilisierende Gründe
Prinzipien	Versicherungsprinzip mit Beitragsfinanzierung	Systemerhaltende Funktion (kollektive Beteiligung aller betroffenen Akteure, wechselseitige Verpflichtungen), Machterhalt der großen Parteien (beeinflusst von AG und AN)
Aufgabenteilung	Dreistufige Leistungsgewährung	Sequentielle Anordnung wirkt pfadverstärkend
Programme	Arbeitslosengeld, Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, ABM, FuU	Systemerhaltende Funktion, Flexibilität, Utilitarismus
Makro-Organisation	Dreistufige Instanz	Trägheit staatlicher Verwaltungskultur, Machteinfluß der Gebietskörperschaften, komplexe Umwelt
Interne Organisation	Matrixorganisation	Trägheit staatlicher Verwaltungskultur, Funktionalität
Personal	-	-

<sup>339</sup> Vgl. James D. Thompson 1967. *Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory*, New York: McGraw-Hill.

### 2.3 Variable Pfade

Weniger stabil als die gerade beschriebenen Pfade war die *Selbstverwaltung*. Arbeitgeber und Arbeitnehmer mußten sich zuerst im Kaiserreich und in der Weimarer Republik einen Platz in der Arbeitsverwaltung erkämpfen, und als sie diesen Einfluß unter den Auswirkungen des Ersten Weltkriegs gewonnen haben, wollten sie diesen natürlicherweise nicht mehr ohne weiteres hergeben. Daß das Prinzip der körperschaftlichen Verwaltung unter Hitler dem Führerprinzip weichen mußte, war keine Ausnahme, sondern grundlegende Verwaltungspolitik in allen Politikbereichen, die zu Beginn der Bundesrepublik wieder behoben wurde, aber mit der Einführung der Drittelparität in nun allen Bereichen der Körperschaft geändert wurde. Gerade hierbei waren sich die sonst so konträr gegenüberstehenden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände einig und zogen, wie schon 1918 beim Stinnes-Legien-Abkommen an einem Strang, um die Einmischung der Gebietskörperschaften in die Verwaltung der Bundesanstalt zu verhindern, was jedoch scheiterte.<sup>340</sup> Nach 1969 kam es zu weiteren inkrementellen Verlusten des Selbstverwaltungsrechts, da vermehrt Entscheidungen über den Mitteleinsatz vom Bundesarbeitsministerium getroffen worden sind. Mit den 2003 begonnenen Reformen am Arbeitsmarkt wurde allerdings die Selbstverwaltung beschnitten. Die Regionaldirektionen werden nun nicht mehr körperschaftlich verwaltet, sondern von der Zentrale anstaltlich gesteuert. Jedoch war das Landesarbeitsamt zuvor de facto schon nicht viel mehr als eine nachgeordnete Behörde der Bundesanstalt. Die Führung der Bundesagentur ist seitdem nicht mehr Teil der Selbstverwaltung (Vorstand). Diese ist seither nur noch im Aufsichtsgremium sichtbar. Zu erklären ist diese Verengung des Pfades der Selbstverwaltung mit dem Legitimationsverlust infolge der lang anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit und mit dem Vermittlungsskandal 2002. Das Beschönigen der Vermittlungsstatistiken ist erst durch die externe Kontrolle des Bundesrechnungshofes und nicht durch interne Kontrollen, etwa durch den Verwaltungsrat, aufgedeckt worden. Um die interne Kontrolle zu

---

<sup>340</sup> Vgl. Hans Günter Hockerts 1980. Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart: Klett-Cotta, 156ff.

verbessern, wurden die Regionaldirektionen zu dezentralen Kontrollorganen umgebaut und innerhalb der Zentrale das Controlling erweitert. Diese relativ unscheinbaren Veränderungen hätten aber den Legitimationsverlust der Bundesanstalt infolge der langwährenden Arbeitslosigkeit und des Vermittlungsskandals nicht wettgemacht. Der Umbau traf daher auch die Selbstverwaltung, indem nun nach außen hin wirksam ein neuer Vorstand, welcher der Selbstverwaltung nicht mehr angehört, eingesetzt wurde und der zum einen selbst mit contract management geführt wird, zum anderen wiederum die Mittel- und Unterbehörden mit Zielvereinbarungen steuert. Der Selbstverwaltungsverlust konnte durch die Verbände sowie Ländern und Gemeinden nicht verhindert werden, da sie mit dem Skandal in die Defensive gegenüber der Bundesregierung geraten waren, und diese, um Wählerstimmen bangend, sich zum Handeln gezwungen sah.<sup>341</sup> Schließlich hat man aus der Wirtschaft entlehnte und durch die Verbreitung des Public Management<sup>342</sup> auch in Deutschland zunehmend angewandte Instrument der Zielsteuerung mit dem damit verbundenem Controlling implementiert, also durch Isomorphismus versucht, Legitimation wiederzuerlangen.<sup>343</sup>

Die *Neuformulierung und Finanzierungsumstellung der Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II* ist ebenfalls als Reaktion der Bundesregierung auf den Vermittlungsskandal zu interpretieren. Denn der Legitimitätsverlust traf nicht nur die Bundesanstalt, dies wäre seitens der Regierung noch zu verkraften gewesen, sondern schlug sich auch in den Wählerumfragen direkt auf die Regierungsparteien nieder. Die hohe Arbeitslosigkeit seit der Ölkrise belastete immer wieder die Bundesregierungen sowie die öffentlichen Finanzen und veranlaßte den Gesetzgeber, Beiträge zu erhöhen und Leistungen zu senken. Mit dem weiteren, scheinbar unaufhaltsamen Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge der Wiedervereinigung verschärfte sich der Druck, und der Vermittlungsskandal war der berühmte Tropfen, der das Faß zum überlaufen brachte. Mit der Einsetzung einer

---

<sup>341</sup> Die Einigkeit in dieser Frage beschreibt Christine Trampusch 2002. Die Bundesanstalt für Arbeit und da Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952-2001, MPIFG Working Paper 02/5, S. 36. Verhaltene Kritik der Bundesländer: o.V. 2002. Kritik an Verkleinerung des BfA-Verwaltungsrats, in: SZ, 6.6.2002, S. 4

<sup>342</sup> Zur Verbreitung von NPM siehe Christopher Pollitt/Geert Bouckaert 2005. Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford: OUP (2. Aufl.).

<sup>343</sup> Dieser Isomorphismus ist jetzt auch an den Universitäten sichtbar.

regierungsunabhängigen Kommission, die mit Sozialexperten und Unternehmensberatern gleichermaßen besetzt war, erhoffte sich die Bundesregierung neue, wirksame Lösungen zum Problem der Arbeitslosigkeit. Mit diesem Schritt, der Einbindung externer Berater in die Programmformulierung, versuchten die Akteure den Legitimitätsverlust zu stoppen und durch Umsetzung der Vorschläge, die überwiegend im Ausland angewendete Instrumente kopierten, die Institution der Arbeitsverwaltung wieder zu legitimieren und ihre Machtbasis zu erhalten.<sup>344</sup>

Letztlich bewirkten jedoch nicht nur diese Maßnahmen den seit 2007 zu verzeichnenden Rückgang der Arbeitslosigkeit, sondern auch der gleichzeitig einsetzende Wirtschaftsaufschwung, getragen von den stetig steigenden Exporten. Nur die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld I sank, die Zahl der Langzeitarbeitslosen, also der Empfänger von Arbeitslosengeld II stieg, wofür die Bundesagentur nun den Aussteuerungsbetrag an den Bund zu zahlen hat. Obwohl die Transaktionskosten der Umstellung relativ hoch waren, entschied man sich für diesen Weg, aber wohl nur deswegen, weil die eintretenden monetären Auswirkungen auf die Haushalte nicht zu prognostizieren waren. Die Vollzugsqualität der Programme ist auch nicht besser geworden<sup>345</sup>.

Im Bereich der *Aufgaben der Arbeitsverwaltung* hat sich die Palette der einsetzbaren Mittel stetig erweitert. Der gewachsene Baum, bestehend aus dem Stamm der passiven Arbeitsmarktpolitik hat sich mit den Jahren zunehmend verzweigt und eine Krone entwickelt.

Kann-Maßnahmen, also mit Ermessensspielraum ausgestattet, sind für die im Rahmen der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* eingesetzten Maßnahmen wie z.B. der Eingliederungs- und Mobilitätshilfen charakteristisch und können je nach Haushaltslage vermehrt oder weniger häufig gewährt werden. Während einer von Vollbeschäftigung geprägten Zeit parlamentarisch beraten und von der Großen Koalition 1969 verabschiedet, erweiterten diese

---

<sup>344</sup> Zu einer Einschätzung der Auswirkungen der Reformmaßnahmen auf die rechtsdogmatische Wirkung im Arbeits- und Sozialrecht: Thomas Blanke 2003. Die Hartz-Reformen – Kurswechsel im Arbeits- und Sozialrecht, in: Kritische Justiz 1/2003, S. 2-6, sowie die weiteren Beiträge in diesem Heft.

<sup>345</sup> Siehe hierzu: Bundesrechnungshof 2006. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 16/3200, S. 110ff.

policies die Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung, Arbeitslose zu fördern und besser zu vermitteln.

In der darauffolgenden Zeit der stetig ansteigenden Arbeitslosenzahlen kam das Finanzierungsdilemma dieser Aufgaben, hervorgerufen durch steigende Ausgaben bei gleichzeitig sinkenden Einnahmen, zum Tragen. Zunächst wurden sie in ihrem Umfang ausgeweitet, da man davon ausging, daß die Rezession 1974/75 bald wieder überwunden werden könnte. Als sich das nicht bewahrheitete, kamen Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitskräfteangebots zum Zuge: *die Frühverrentung*. Dieses Vorgehen war nicht nur auf Deutschland beschränkt, sondern es wurde in den meisten OECD-Ländern so verfahren.<sup>346</sup> Auch hier haben zeitlich begrenzte Leitbilder und Strategien aus dem organizational field der Arbeitsverwaltung Einzug gehalten. Die Fortbildungsmaßnahmen mußten zugunsten der verpflichtenden originären Aufgaben zurücktreten, d.h. sie wurden in ihrem Umfang – insbesondere in den 1980er Jahren – begrenzt, um die Haushalte der öffentlichen Hand zu konsolidieren. Daneben sind immer wieder Programme getreten, die auf eine bestimmte Klientel oder ein bestimmtes Problem des Arbeitsmarktes ausgerichtet gewesen sind, wie ältere Arbeitslose, junge Unqualifizierte oder Bauarbeiter. Dies hatte man auch schon während des Ersten Weltkriegs ausprobiert, als für wenige Branchen Kurzarbeitergeld ausbezahlt wurde. Die mit der Wiedervereinigung zunehmende Änderung von Arbeitsmarktprogrammen mag als Ausdruck des gestiegenen Handlungsbedarfs interpretiert werden.<sup>347</sup> Aus den Reihen der Politik und einiger Verbände ist gerade seit den 1980er Jahren Kritik an den zusätzlichen Programmen geäußert worden.<sup>348</sup> Daneben wurden der Bundesanstalt Aufgaben als Auftragsverwaltung übertragen, die nicht von den Versicherten bezahlt wurden, sondern von den Gebietskörperschaften, vor allem vom Bund, wie

---

<sup>346</sup> Vgl. Gert Bruche/Bernard Casey 1982. Arbeitsmarktpolitik unter Stagflationsbedingungen. Ein internationaler Überblick über die wichtigsten Maßnahmen seit der Weltwirtschaftskrise 1974/75, in: MittAB 3/82, S. 232-250.

<sup>347</sup> Brigitta Rabe 2003. Chancen und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, in: Stefan Ramge/Günther Schmid (Hg.), a.a.O., S. 107-121, S. 112.

<sup>348</sup> Zum Beispiel: Günther Schmid 1986. Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Plädoyer für einen regelgebundenen Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, in: Karl-Jürgen Bieback (Hg.), Die Sozialversicherung und ihre Perspektiven, Frankfurt/M.: Campus; Institut Finanzen und Steuern 1991. Finanzprobleme der Arbeitslosenversicherung, Bonn, und Michael Römer/Rolf Borell 2002. Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

zum Beispiel das Kindergeld oder die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (in Zusammenarbeit mit dem Zoll).

Schließlich drangen auch die Erkenntnisse der Wissenschaft in die Programmüberlegungen der Akteure, welche die aktive Arbeitsmarktpolitik als relativ wirkungslos beurteilten und mit den hohen Kosten in einem ungünstigen Verhältnis stehen sahen.<sup>349</sup> Dennoch überdauern die Instrumente der 60er Jahre bis heute und werden nun von der *aktivierenden Arbeitsmarktpolitik* überdeckt, dem Verknüpfen von Transferzahlungen und Förderungsangeboten mit Sanktionen für deviantes, den Zielvorgaben des Gesetzes nicht entsprechendes Verhalten der Normadressaten. Daß dadurch auch die Ausgaben für Weiterbildungsmaßnahmen abgesenkt wurden, haben auch die verschiedenen Institute der Tarifparteien erfahren müssen.<sup>350</sup> Doch der Widerstand im Verwaltungsrat der BA nützte nichts, da mit der eingeführten Zielsteuerung die Entscheidung über den Einsatz von Eingliederungshilfen an die Arbeitsämter delegiert wurde, die nun zur Erreichung ihrer Ausgabenziele diese Titel auf Ortsebene individuell kürzen können.

Dieses neue Denken unter dem Postulat „fördern und fordern“ drang ebenso wie die aktive Arbeitsmarktpolitik in den 60ern von außen nach Deutschland. Damals noch von der OECD propagiert, kam das neue Leitbild aus dem angelsächsischen Raum, genauer von Tony Blairs „*enabling state*“ und dem sogenannten Dritten Weg.<sup>351</sup> Aktivierende Arbeitsmarktpolitik wurde darüber hinaus auch in den skandinavischen Ländern betrieben und von verschiedenen Akteuren – Politiker, Journalisten und Wissenschaftler - den Deutschen vorgestellt und von der Hartz-Kommission aufgegriffen. Auch die EU mit ihrer Bereitstellung von Ressourcen (Europäischer Sozialfonds) und Informationen (Offene Methode der Koordinierung) hat einen Beitrag dazu geleistet, daß diese Leitbilder und Instrumente sich

---

<sup>349</sup> Regina Konle-Seidl 2005. Lessons learned - Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB-Forschungsbericht Nr.9/2005, S. 22ff.

Über die positive Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Publikationen über Arbeitslosigkeit von 1991 bis 2002 siehe Karl-Peter Fuß 2003. Was kommt von Politik und Wissenschaft in der Praxis an?, in: Stefan Range/Günther Schmid (Hg.). a.a.O., S. 122-129, S.122.

<sup>350</sup> o.V. 2005. Bildungsträger kritisieren den Sparkurs der Arbeitsagentur, in: FAZ, 5.10.2005, S. 15.

<sup>351</sup> Vgl. Edward C. Page/Vincent Wright 2007. From the Active to the Enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations, Basingstoke: Palgrave.

verbreiteten. Das Leitbild des aktivierenden Staates ist unter der Regierung Schröder etabliert und operationalisiert worden.

Die Bundesregierung hat diese Instrumente imitiert, um Legitimität innerhalb der EU, aber auch bei den Bundesbürgern zu gewinnen und natürlich in der Hoffnung, die Arbeitslosenzahlen zu senken. Ob diese Maßnahmen auch rational sind und in einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen, wird sich erst noch zeigen. Ein Mythos der Rationalität allerdings hat sich schon eingestellt, da das Sinken der Arbeitslosenzahlen diesen neuen Instrumenten, insbesondere dem Arbeitslosengeld II, zumindest von Seiten der Politik zugerechnet wird.

Bei der *Finanzierung der Arbeitsverwaltung* haben sich seit den 1970er Jahren die Darlehen und Zuschüsse des Bundes als – wenn auch nicht größter – Bestandteil der Einnahmen verankert. Der Grund dafür liegt in den steigenden Arbeitslosenzahlen und den geringeren Beitragseinnahmen, die auch durch erhöhte Beitragssätze nicht mehr wettgemacht werden konnten. Mit der Wiedervereinigung ist das System dann an seine Leistungsgrenze geraten. Der Beitragssatz wurde zwar auf 6,5% angehoben, gleichzeitig stieg das jährliche Defizit auf zweistellige Milliardenbeträge an, die vom Bund ausgeglichen werden mußten. Eine weitere Erhöhung des Beitragssatzes kam für die politischen Akteure nicht in Frage, da die Lohnnebenkosten, also vor allem die Sozialversicherungsbeiträge, stark angehoben wurden, um die Wiedervereinigung mitzufinanzieren. Die hohen Lohnkosten in Deutschland steigerten wiederum den Druck am Arbeitsmarkt, denn die Nachfrage nach Arbeitskräften sank wegen des geringen Wirtschaftswachstums weiter. So mußte das Budget der Arbeitslosenversicherung aus dem Bundeshaushalt ausgeglichen werden. Mit der Einführung der gemeinsamen europäischen Währung und den Maastricht-Kriterien wurden zudem der öffentlichen Verschuldung der Gebietskörperschaften Grenzen gesetzt, die Deutschland zwischen 2002 und 2006 nicht einhalten konnte. Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit – Sozialausgaben, aber auch Mindereinnahmen bei Steuern und Beiträgen - wurden für das Jahr 2003 auf 83 Mrd. € geschätzt.<sup>352</sup> Der Bund hatte 22 Mrd. € zu tragen, die für andere Aufgaben nicht zur

---

<sup>352</sup> IAB 2003. Zahlen-Fibel. Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 101), Übersicht 7.1.



Verfügung standen und durch Kreditaufnahme wieder eingenommen werden mußten. Die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte stieg 1997 erstmals auf über 60% des BIP und die festgesetzte Neuverschuldungsquote von maximal 3% des BIP wurde 2002 überschritten.<sup>353</sup> 2003 hat die EU-Kommission ein Defizitverfahren gegen Deutschland eröffnet, worauf die Bundesregierung reagieren mußte, um keine Sanktionen befürchten zu müssen.

Je höher die staatlichen Zuschüsse wurden, desto mehr Handlungsdruck wurde auf die Arbeitsverwaltung und auf die Politik erzeugt. Indem die Bundesregierung die Selbstverwaltungsrechte bei der Haushaltsaufstellung sukzessiv einschränkte, wollte sie die hohen Ausgaben nach ihren Interessen in der Finanz- und Wirtschaftspolitik gestalten.<sup>354</sup> Aus dem Finanzierungssystem der Arbeitsverwaltung selbst und aus den neuen constraints der Staatsverschuldung heraus, wuchs demnach der Veränderungsdruck und ermöglichte ein Zeitfenster für Reformen. Daraus entstand programmatisch das neu finanzierte, nicht mehr zeitlich unbegrenzt gewährte Arbeitslosengeld II; auch die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld I wurde gekürzt, woraufhin die Bundesagentur ihren Haushalt wieder ausgleichen konnte. Mit der Regierung Merkel wurde schließlich eine weitere Verzweigung des Finanzierungspfads eröffnet, indem die konjunkturpolitisch gewollte Beitragssenkung zur Arbeitslosenversicherung mit einer neuen Steuerfinanzierung der Versicherung ausgeglichen wurde. Nun bekommt die Versicherung nicht nur im Fall eines Defizits Steuergelder, sondern erhält jährlich per Gesetz festgelegte Zuweisungen. Dieser Trend zur vermehrten Steuerfinanzierung der Versicherungen läßt sich auch innerhalb der EU beobachten. Insbesondere Staaten mit einer günstigen Beschäftigungsentwicklung wenden dieses Mittel an, um die Lohnnebenkosten zu senken. Darüber hinaus erweisen sich gemischtfinanzierte Sicherungssysteme stabiler als Systeme, die nur auf eine Einnahmequelle angewiesen sind.<sup>355</sup> Erfolgreiche Strategien anderer Länder werden imitiert, um den Sozialstaat als Ganzen zu erhalten.

---

<sup>353</sup> Vgl. <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>, Nationale Tabellen zu den öffentlichen Finanzen, 13.02.08.

<sup>354</sup> Vgl. Trampusch 2002, a.a.O., S. 24ff.

<sup>355</sup> Vgl. Diether Döring 2006. Der verlorene Charme des Sozialstaats, in: FAZ, 5.8.2006, S. 13.

Auch organisatorisch wurde mit der *Entflechtung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* der 1927 angelegte Pfad aufgeweicht. Mit der Einführung der Arbeitsgemeinschaften und der vorangegangenen Aufhebung des Vermittlungsmonopols hat sich der Verbund gelöst. Hier waren nicht nur finanzielle Gründe ausschlaggebend, die zur Absenkung der sekundären Leistung bei Arbeitslosigkeit führten. Aus einem funktionalen Grund wurde das Arbeitslosengeld auf neue organisatorische Beine gestellt. Um die bestehenden Verschiebepfahne zwischen der kommunalen Sozialhilfe und dem Arbeitslosengeld I aufzulösen, sollten nun beide Akteure, Kommunen und Bundesagentur, gemeinsam für die Betreuung der Langzeitarbeitslosen aufkommen. Zusätzlich hat man auch die Arbeitsvermittlung dieses Personenkreises auf die neuen Arbeitsgemeinschaften verlagert. Zum einen, weil die Kommunen, wie von diesen schon lange gefordert, mehr Verantwortung für die von ihnen mitfinanzierte Klientel erhalten sollten.<sup>356</sup> Dabei hat man sich an der skandinavischen Arbeitsvermittlung orientiert, die weitgehend kommunalisiert ist. Damit sind Teile eines erfolgreichen Systems kopiert und in das deutsche System verpflanzt worden, nachdem Pilotprojekte, wie z.B. „MoZArt“ oder „Fair“, bereits vor den Hartz-Reformen die verbesserte Zusammenarbeit zwischen BA und Kommunen ausgelotet hatten.<sup>357</sup> Zum anderen, weil die Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt nach der Wiedervereinigung aufgrund ihrer geringen Effekte auf den Arbeitsmarkt die ganze Organisation der Arbeitsverwaltung destabilisierte und nach dem Vermittlungsskandal sogar die BA als Institution in Frage gestellt wurde, da die Bundesanstalt scheinbar ihre Funktion für das System nicht mehr wahrnehmen konnte, obwohl sie beträchtliche finanzielle Mittel aus dem System erhielt. Die Gründe, die 1927 noch für eine Zusammenfassung der Vermittlung und der finanziellen Verantwortung sprachen, nämlich ein Anreiz durch effiziente Vermittlungskosten bei der Versicherung einzusparen, traten nun in den Hintergrund und wurden von legitimatorischen Gesichtspunkten verdrängt.

Zunächst plante man innerhalb der Bundesregierung, daß die Bundesanstalt die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger alleine betreuen

---

<sup>356</sup> Vgl. Reinhard Wiczorek 2005. Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 1/2005, S. 94-108, S. 97.

<sup>357</sup> Vgl. Michael Reher 2002. Modellprojekte zur Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern – Ein Überblick, in: Bundesarbeitsblatt 3/2002, S. 8-9.

sollte. Doch die Union und die Mehrzahl der Bundesländer hielt die Kommunen für geeigneter, wohl auch eine Folge des Vermittlungsskandals und der Pläne des BMWA, wonach bei der BA zusätzlich 10.000 neue Stellen für dieses Vorhaben geschaffen werden sollten.<sup>358</sup> Auch die Körperschaft als Institution ist in Frage gestellt worden. Die FDP wollte die Versicherung als nachgeordnete Bundesoberbehörde einrichten und die Arbeitsvermittlung kommunalisieren und privatisieren.<sup>359</sup> Letztlich setzte sich im Vermittlungsausschuß der bekannte Kompromiß durch. Neben der finanziellen Entlastung, dem Austausch des Führungspersonals, der Umstrukturierung der Bundesagentur und der programmatischen Anpassung an neue Ziele, sollte auch eine neue Aufgabenteilung den Legitimitätsverlust wettmachen. Dabei wurde auch stets auf die Organisationsreformen im Ausland verwiesen, die eine Halbierung der Arbeitslosenzahl zur Folge gehabt hätten. Daß dies nicht so ist, sondern die Organisationsreformen erst im Anschluß an programmatische Reformen durchgeführt wurden und nachdem die Arbeitslosigkeit deutlich zurückgegangen war, wurde in der „politischen Diskussion schlicht ignoriert“<sup>360</sup>. Ein weiterer Rationalitätsmythos wurde geboren.

*Organisationsintern* hat sich zum einen die Ablauforganisation geändert, zum anderen die

Art der Rechenschaftspflicht. Letztere wurde durch Zielvorgaben und nachträgliche Kontrolle der Zielerreichung erweitert. Nicht mehr nur die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte ist rechenschaftspflichtig, sondern weitere, insbesondere quantitative Aspekte, wie etwa die Anzahl von Vermittlungen werden zum Bestandteil der internen Kontrolle, die im Rahmen der Umgestaltung von einer Behörde zu einer Dienstleistungsagentur implementiert wurden. Zu erklären ist diese Form der Steuerung mit der Diffusion von Praktiken aus Unternehmen in den staatlichen Bereich, also dem Vordringen des *New Public Management*. Daß etwaige Zielverschiebungen, die durch die einseitige Ausrichtung der

---

<sup>358</sup> Vgl. Robert Jacobi 2003. Protest gegen neue Stellen bei Arbeitsämtern, in: SZ, 5.8.2003, S. 21.

<sup>359</sup> Vgl. Antrag der FDP-Fraktion, BT-Drs. 15/2421. Die Idee der Bundesoberbehörde ist nicht neu. Bereits 1967 schlug der Sachverständigenrat diese Organisationsform vor. Vgl. Jürgen Kühl 1982. Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption, in: MittAB 3/82, S. 251-260, S. 254.

<sup>360</sup> Siehe Regina Konle-Seidl 2005. Reform der Arbeitsverwaltung. Steht man auf drei Beinen wirklich besser?, in: IAB-Kurzbericht 15/2005, S. 1-8, S. 5.

Normadressaten an quantifizierbare Handlungen, die zudem mit monetären Anreizen verbunden sind, empirisch zu beobachten sind, finden scheinbar wenig Beachtung.<sup>361</sup> Die veränderte Ablauforganisation mit der funktionalen Verschmelzung innerhalb einer Organisationseinheit (Teams) ist eine Anpassung an die erhöhte Fallzahl und das komplexere Instrumentarium der Bundesagentur zur Zielerreichung der Ämter. Es ist also eine Anpassung an eine insbesondere seit der Wiedervereinigung turbulenter gewordene Umwelt. Um effizient in einer solchen Umwelt als Organisation operieren zu können, hat man die Hierarchie in den Arbeitsämtern verflacht und die Leitungsspanne erhöht, so wie es Burns und Stalker nahelegten.<sup>362</sup>

Auch in der Zusammensetzung des *Personals* der Arbeitsverwaltung gibt es einen Pfad, der seit 1927 bestand, nun aber beendet zu werden scheint (vgl. Übersicht 20). Die Statusgruppe der Beamten war lange Zeit ein wichtiges Merkmal der Organisation, das bis heute fortbesteht. Nicht nur Leitungspositionen wurden mit Beamten besetzt, auch die meisten Fachaufgaben, in denen hoheitliche Eingriffe vorgenommen wurden oder in denen Auftragsverwaltung des Bundes (Kindergeld) wahrgenommen wurde, sind vielfach von Beamten wahrgenommen worden. Da die Arbeitsverwaltung, anders als z.B. die Krankenkasse, das Recht hat, selbst Beamte zu rekrutieren, hat sie von diesem Privileg auch Gebrauch gemacht. Begründet wurde die Einsetzung von Beamten mit den hoheitlichen Befugnissen der Bundesanstalt, insbesondere in der Leistungsgewährung und bei der Familienkasse. Doch ist dieses Argument nicht sehr stichhaltig, wenn man für die gleichen Aufgaben auch Angestellte einsetzt. Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit, verzichtet man nun seit 2003 von Seiten der Bundesagentur auf die weitere Einstellung von Beamten, um dem neuen Personalkonzept – Zielvereinbarungen und Leistungsanreize – gerecht zu werden.<sup>363</sup> Jedoch ist diese Argumentationsweise auch nicht eindeutig. Einerseits gibt es seit Beginn der 1970er Jahre eine fortwährende Diskussion um eine Dienstrechtsreform und der Abschaffung des

---

<sup>361</sup> Charles Polidano 1999. The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derrick Lewis Affair in Britain, in: Governance 12, S. 201-230.

<sup>362</sup> Tom Burns/George M. Stalker 1961. The Management of Innovation, London: Tavistock.

<sup>363</sup> Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002. a.a.O, S. 184.

Berufsbeamtentums, die bisher nur marginale Wirkungen entfaltet hat.<sup>364</sup> Zum anderen ist gerade seit 1997 die Möglichkeit im Beamtenrecht geschaffen worden, das Leistungsprinzip finanziell stärker zu berücksichtigen, etwa mit einmaligen Prämien oder festen Zulagen. Zielvereinbarungen und monetäre Leistungen sind also durchaus vereinbar mit dem Beamtenrecht, müssen vertraglich natürlich anders geregelt werden, als mit Arbeitnehmern.<sup>365</sup> Letztlich ist dies ein weiterer Baustein, die Arbeitsverwaltung dem Dienstleistungskonzept zu öffnen und dadurch ein Image, das nicht mehr an eine Behörde erinnern soll, aufzubauen.<sup>366</sup> Weiterhin besitzt die Bundesagentur aber das Recht, Beamte einzustellen. Nutzt sie dieses nicht mehr, wird der letzte Beamte wohl in etwa 40 Jahren aus der Agentur ausscheiden. Eine andere Zielrichtung bei der Abschaffung des Beamtenstatus ist die erhöhte Flexibilität beim Personalabbau, wenn die Arbeitslosigkeit zurückgeht.<sup>367</sup>

Eine andere Tradition der Arbeitsverwaltung wurde mit der Ernennung von Frank-Jürgen Weise zum Vorsitzenden des Vorstands der Bundesagentur gebrochen. Das Beamtenverhältnis wurde von einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag abgelöst und steht in Zusammenhang mit dem contract management. Zugleich steht damit zum ersten Mal kein sozialpolitischer Experte an der Spitze der Versicherung. Nachdem Florian Gerster seitens des Verwaltungsrates das Vertrauen entzogen worden war, folgte ihm sein bisheriger Stellvertreter Weise an seine Stelle. Der studierte Betriebswirt, der vorher ein Unternehmen geleitet hatte, soll seine Erfahrungen im Controlling einbringen und natürlich den Reformprozeß leiten.

---

<sup>364</sup> Vgl. hierzu: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (Hg.) 1973. Bericht der Kommission. Baden-Baden: Nomos, sowie zuletzt: Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft 2003. Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft 2003, Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Düsseldorf.

<sup>365</sup> Daß bei der Entfernung der Beamten aus der Arbeitsverwaltung den Gewerkschaften ein neues Potential zur Vorenthaltung systemtragender Leistungen im Streikfall geschaffen wird, scheint bei der Entscheidung nur eine untergeordnete Rolle gespielt zu haben.

<sup>366</sup> Gareth Morgan 1986. Images of Organizations, Beverly Hills: Sage.

<sup>367</sup> Dies war wohl der eigentliche Grund, da die Hartz-Kommission ja eine Halbierung der Arbeitslosenzahlen versprochen hatte und Gerster zeitgleich die Halbierung der Beschäftigtenzahlen ankündigte, siehe Alexander Hagelüken 2002. Beamtenstatus in Arbeitsämtern soll fallen, in: SZ, 22.8.2002, S. 1.

*Übersicht 20: Variable Pfade und deren Ursachen*

Faktoren	Pfade	Destabilisierende Gründe
Aufgabenteilung	Entflechtung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung	Legitimationsverlust, Isomorphie
Finanzierung	Alleinige Beitragsfinanzierung	Finanzconstraints, Isomorphie
Programme	Neuformulierung Arbeitslosengeld II, Frühverrentung	Legitimationsverlust, Finanzconstraints, Wechsel des Leitbilds, begrenzte Rationalität, Kosten eines Pfadwechsels, Transaktionskosten
Makro-Organisation	Selbstverwaltung	Legitimationsverlust
Interne Organisation	Ablauforganisation, Steuerung	Diffusion NPM, turbulente Umwelt
Personal	Weniger Beamte, öffentlich-rechtlicher Vertrag mit dem Vorstand	Diffusion NPM, Legitimität (Image)

## 2.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

In der Geschichte der Arbeitsverwaltung traten verschiedene Schicksalspunkte auf, an denen die konstatierten Pfade hätten aufgegeben oder verändert werden können. Zunächst sind mit der Gründung der Reichsanstalt 1927 die bisherigen Strukturen aus funktionalen Aspekten zusammengelegt und als Grundpfeiler der Institution errichtet worden. Während des folgenden Regimewechsels ist am System festgehalten worden. Die Programme wurden beibehalten, jedoch an die Ziele des Regimes angepaßt. Die Verwaltungspolitik der Nationalsozialisten hatte auch Personalaustausch (Patronage) und die Abschaffung des Selbstverwaltungsprinzips zur Folge. Finanzierung und interne Organisation wurden indes beibehalten. Nach 1945 wurde das System aus denselben Gründen wie bei der Errichtung 1927, in seinen Bestandteilen von 1927 rekonstruiert. Mit Veränderung der Umweltbedingungen änderten sich auch die Programme gemäß eines neuen Leitbilds, das innerhalb der OECD-Staaten seine Verbreitung fand. Mit der turbulenteren Umwelt infolge der stetig ansteigenden Arbeitslosenzahlen wurden lediglich die Programme gekürzt. Selbst mit der Wiedervereinigung, nach der Kapitulation von 1945 der zweite große exogene Einschnitt, hat man zunächst weiter an den etablierten Pfaden festgehalten. Die *Trägheit* des politischen Systems und der Selbstverwaltung ließ erst 12 Jahre nach der Wiedervereinigung zu, daß über die alten Pfade anläßlich eines Legitimitätsverlusts und zunehmender Finanzierungsconstraints neu entschieden wurde. Ein wiederum neues Leitbild über das Staatsverständnis, das skandinavische Vorbild der Arbeitsverwaltung und neue Vorstellungen über moderne Verwaltungsführung bestimmten nun die Reformen der Pfade. Aber auch hier wurden die meisten der grundlegenden Prinzipien von 1927 unbeschadet weiterverfolgt, Personal und Organisation angepaßt und die Finanzierung neu gestaltet.

Die stabilen Pfade zeichnen sich vor allem durch ihre Funktionalität für das politische und ökonomische System aus. Solange diese Funktionen erfüllt werden und die bestimmenden Akteure dieser Subsysteme Einfluß auf die Gestaltung der Aufgaben haben, gibt es keinen Anlaß, den Status quo zu verändern. Selbst kleinere Dysfunktionen, wie z.B. Verschiebebahnhöfe werden toleriert. Erst bei größerem Versagen wird die Möglichkeit für einen Pfadwechsel eröffnet. Dies war bei der immer größer werdenden

Arbeitslosenzahl nach der Wiedervereinigung der Fall. Selbst nach Regimewechseln ist an den Prinzipien festgehalten worden. Funktionsbasierte Pfade erweisen sich in der Arbeitsverwaltung als sehr robust. Kommen zu diesem Merkmal eines Pfades noch weitere hinzu, utilitaristische Gründe für den Pfaderhalt oder die flexible Anwendung am Beispiel der Programme, ist der Status quo nahezu ein unverletzlicher.

Der häufigste Grund für die Destabilisierung eines Pfades ist der Legitimitätsverlust dieser Institution. Sowohl bei der Reduzierung der Selbstverwaltung, der Bildung von Arbeitsgemeinschaften als auch bei der Neuformulierung des Arbeitslosengeldes II spielte der Legitimitätsverlust der Arbeitsverwaltung eine Rolle bei der Pfadveränderung. Hinzu kommen materielle Gründe, wie etwa die Finanzengpässe der öffentlichen Hand, die nicht plötzlich auftreten und daher keinen unmittelbaren Reformzwang nahelegen. Die defizitären Haushalte des Bundes und der Sozialversicherungen gaben den Akteuren immer wieder Anlaß, inkrementelle Leistungsverschärfungen und Beitragserhöhungen durchzusetzen. Kreativität und Machtinteressen kamen ins Spiel, wenn die Verschiebebahnhöfe zwischen Bund und Sozialversicherung einerseits und zwischen den Sozialversicherungen andererseits immer wieder neu ausgerichtet, aber nie behoben wurden. Erst mit der Wiedervereinigung kam Bewegung ins Spiel und brachte die Umwelt der Arbeitsverwaltung in Turbulenzen. Der Versuch, die neuen Probleme mit den herkömmlichen Mitteln zu lösen, bei denen breiter Konsens bestand, konnte das Finanzierungssystem 12 weitere Jahre bestehen lassen. Käme zu der finanziellen Krise nicht noch der Legitimitätsverlust, hätte man wohl weiter nach dem hergebrachten Prinzip versucht, die Probleme zu lösen.

Es ist also das Zusammenspiel mehrerer Faktoren, die einen Pfad im politischen System destabilisieren. Wie für den Pfadbeginn die sequentielle Anordnung der Merkmale eine Rolle spielt, so spielt sie auch bei Verzweigungen eines Pfades eine nicht unerhebliche Rolle.



### 3. Bedeutung der einzelnen Faktoren für die Pfadabhängigkeiten

Der bedeutendste Faktor für die Pfadabhängigkeiten der Arbeitsverwaltung sind die Aufgaben der Bundesanstalt (vgl. Übersicht 21). Die grundlegenden Aufgaben der Bundesanstalt wie Vermittlung, Berufsberatung, ABM und Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen haben sich für den Arbeitsmarkt seit ihrer Implementierung als nützlich erwiesen, selbst wenn die Effektivität einzelner Maßnahmen (ABM, FuU) empirisch bisher nicht bestätigt wurde. Andere Aufgaben hingegen haben keine pfadabhängigen Strukturen gebildet. Hier sind vor allem die Transferzahlungen zu nennen, bei denen es immer wieder Strukturänderungen gab, vor allem bei der sekundären Absicherung vor Arbeitslosigkeit, der Arbeitslosenhilfe.

Diese Variabilität überträgt sich allgemein auf die Finanzierung der Leistungen auf dem Arbeitsmarkt. Mit Ausnahme der Beitragsfinanzierung sind die zusätzlichen Finanzierungsarten immer wieder verändert worden. Staatliche Zuschüsse wurden während der Weimarer Republik aufgehoben, in der Bundesrepublik wieder implementiert, seit 2006 aber insofern wieder abgeschafft, als nun versucht wird, neben der Beitragsfinanzierung die Arbeitsmarktpolitik mit Steuern zu bezuschussen.

*Übersicht 21: Stabilität der Pfade nach Untersuchungsmerkmalen*

Faktoren	Pfade	
	Stabil	variabel
Organisation	Versicherungsprinzip, staatlich organisiert, abgestufte soziale Sicherung, drei Ebenen,	Selbstverwaltung, Zusammenschluß Vermittlung und Finanzen, Ablauforganisation
Programme	Vermittlung, Berufsberatung, Fortbildung und Umschulung, ABM	Arbeitslosenhilfe, Hartz IV
Budget	Beiträge	staatliche Zuschüsse, Steuerfinanzierung
Personal	Angestellte im Stellensockel	Beamte, Leitung

Auf der Makroebene der Organisation der Arbeitsverwaltung hat sich das staatlich regulierte Versicherungsprinzip als feste Struktur erwiesen, von der seit der Gründung nicht mehr abgewichen wurde. Andererseits hat das mit der Versicherung zusammenhängende Prinzip der Selbstverwaltung mit der Zeit Veränderungen erfahren, wobei die Schwächung der Selbstverwaltungsorgane zumeist inkrementell verlief. Auch die 1923

erfolgte Zusammenlegung von Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und die Arbeitsvermittlung ist lange Zeit systemprägend gewesen, bis man 2005 wieder davon abgerückt ist, den Pfad also verlassen hat.

Intern hat man viele Elemente der bürokratischen Organisation bis heute beibehalten. Spezifisch für die Bundesanstalt ist die territoriale Untergliederung mit der Hauptstelle, Mittelinstanzen und die Ortsebene. Variabel dagegen ist die Ablauforganisation mit der geänderten Vollzugssteuerung, die mit dem international vordringenden Public Management auch in der Arbeitsverwaltung Einzug gefunden haben.

Das Personal hat die geringsten Veränderungen widerfahren. Lediglich der Beamtenstatus innerhalb der Bundesagentur ist fraglich geworden. Nachdem nun die Leitung der Bundesagentur nicht mehr verbeamtet ist, sondern im öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis eingestellt wird, ist nun auch die weitere Einstellung von Beamten zwar nicht verboten, aber auf Eis gelegt worden.

Insgesamt erkennt man auch hier ein Zusammenspiel der Pfade, die sich lange Zeit neben- und miteinander fortgepflanzt verwoben haben. Das Versicherungsprinzip und die Selbstverwaltung beeinflusst die programmatischen und finanziellen Pfade und umgekehrt. Die Strukturkonsistenz einer bürokratischen Organisation belegen die kaum berührten und wenig veränderten Pfade der internen Organisation und des Personals.

Es entsteht durch die Pfadabhängigkeit das Bild eines Baumes, dessen Wurzeln aus dem Versicherungsprinzip bestehen, die tief in die Erde des Staatswesens hineinreichen. Die Organisation und das Personal bilden den Stamm sowie die Rinde und die Programme lassen die Äste sprießen. Die stärksten Äste, erschaffen durch die rudimentären Aufgaben der Arbeitsverwaltung tragen die jüngeren Zweige der immer wieder neuen Programme. Gespeist wird dieser Baum vom Wasser der Finanzierungsquellen, so daß bei Trockenheit, verursacht durch hohe Arbeitslosigkeit, einige der Zweige verdorren. Aber auch die Umwelt, der Wind und das Wetter, verändert das Aussehen des Baumes durch Unwetter, die etwa bei einem Regimewechsel entstehen. Bäume wachsen ebenso wie Pfade langsam, je häufiger sie ein Unwetter überstanden haben, desto höher aber die Wahrscheinlichkeit ihres Fortbestehens.

## **Anhang**

Tabelle 1 Arbeitslose und Versicherungsbeiträge, 1948-2005

Tabelle 2 Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt, 1945-2005

Tabelle 3 Ausgewählte Ausgaben der Bundesanstalt, 1952-2005

Tabelle 4 Ausgewählte Fallzahlen der Bundesanstalt, 1950-2005

Tabelle 5 Planstellen und Mitarbeiter der Bundesanstalt, 1952-2005

Tabelle 1: Arbeitslose und Versicherungsbeiträge, 1948-2005

Jahr	Arbeitslose (in 1000)	AL- quote	Beitrags- pflichtige	AN-Beiträge zur AL- Versicherung (in % des Bruttoarbeits- entgelts)	Beitragsaufkommen in Mio. DM
1948	592	4,1		3,25	RM 1.288
1949	1.230	8,1		Ab Juni: 2	DM 1.148
1950	1.869	11,0		2	1.098
1951	1.714	10,4	10.146	2	1.356
1952	1.652	9,5	10.446	2	1.497
1953	1.491	8,4	11.427	2	1.715
1954	1.411	7,6	12.053	2	1.853
1955	1.074	5,6	12.755	1,5	1.617
1956	876	4,4	13.189	1,5	1.619
1957	754	3,7	13.862	1	1.335
1958	764	3,7	12.859	1	1.452
1959	540	2,6	15.265	1	1.614
1960	271	1,3	15.600	1	1.767
1961	181	0,8	15.830	1	1.262
1962	155	0,7	16.113	0,7	1.012
1963	186	0,8	16.091	0,7	1.532
1964	169	0,8	16.199	0,65	1.525
1965	147	0,7	16.940	0,65	1.620
1966	161	0,7	16.952	0,65	1.774
1967	459	2,1	16.581	0,65	2.119
1968	323	1,5	17.076	0,65	2.291
1969	179	0,9	18.617	0,65	2.502
1970	149	0,7	19.790	0,65	3.097
1971	185	0,8	20.125	0,65	3.551
1972	246	1,1	20.597	0,85	5.077
1973	273	1,2	20.687	0,85	5.828
1974	582	2,6	20.815	0,85	6.443
1975	1.074	4,7	19.959	1	7.786
1976	1.060	4,6	19.774	1,5	12.497
1977	1.030	4,5	19.891	1,5	13.733
1978	993	4,3	20.116	1,5	14.740
1979	976	3,8	20.599	1,5	15.962
1980	889	3,8	21.092	1,5	17.321
1981	1.272	5,5	21.060	1,5	18.139
1982	1.833	7,5	20.709	2,0	24.287
1983	2.258	9,1	20.251	2,3	28.672
1984	2.266	9,1	20.245	2,3	30.446
1985	2.304	9,3	20.351	2,2	29.491
1986	2.228	9,0	20.598	2,0	29.122
1987	2.229	8,9	20.749	2,15	32.265
1988	2.242	8,7	20.890	2,15	33.715
1989	2.038	7,9	21.481	2,15	35.573
1990	1.883	7,2	22.054	2,15	39.605

1991	2.602	7,3	22.816	3,4	67.075
1992	2.978	8,5	28.554	3,15	76.661
1993	3.419	9,8	28.676	3,25	79.894
1994	3.698	10,6	27.778	3,25	81.536
1995	3.612	10,4	28.178	3,25	84.354
1996	3.965	11,5	27.301	3,25	85.072
1997	4.384	12,7	27.165	3,25	85.792
1998	4.279	12,3	27.266	3,25	86.165
1999	4.099	11,7	27.568	3,25	88.287
2000	3.889	10,7	27.778	3,25	90.670
2001	3.852	10,3	27.817	3,25	92.582
2002	4.060	10,8	27.571	3,25	92.716
2003	4.377	11,6	26.955	3,25	92.582
2004	4.381	10,5	26.524	3,25	92.335
2005	4.861	11,7	26.178	3,25	91.901

Quelle: BMA: Statistisches Taschenbuch versch. Jahrgänge.

\*1955 ab April, 1957 ab März, von August 1961 - 31. März 1962 keine Beiträge,  
1962 ab April, 1985 ab Juni 2,05, 1991 ab April

Tabelle 2: Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt 1945-2005, in Mio.

Jahr	Rücklagen	Beitrags- aufkommen	Einnahmen insg.	Saldo E/A	Summe durchlauf- ender Ausgaben, v.a. ALHi, Kindergeld	Ausgaben insg.
1945		RM 540				
1946		904				
1947		1.072				
1948		1.288				
1949		DM 1.148				
1950		1.098				
1951	1.309	1.356				
1952	1.367	1.497	1.627	+58	1.223	2.791
1953	1.690	1.715	1.855	+322	1.260	2.793
1954	2.122	1.853	1.998	+430	1.112	2.679
1955	2.581	1.617	1.806	+458	751	2.098
1956	3.097	1.619	1.842	+515	517	1.845
1957	3.059	1.335	1.569	-37	452	2.059
1958	3.106	1452	1.706	+40	406	2.072
1959	3.773	1.614	1.883	+645	254	1.492
1960	4.748	1.368	1.584	+975	92	700
1961	5.222	1.264	1.565	+522	420	1.463
1962	5.201	1.012	1.338	-20	631	1.990
1963	5.182	1.532	1.883	-19	536	2.439
1964	5.530	1.525	1.908	+348	1.420	2.980
1965	5.989	1.620	2.045	+458	2.900	4.487
1966	6.682	1.774	2.260	+693	3.110	4.678
1967	6.093	2.119	2.595	-588	2.889	6.073
1968	5.854	2.291	2.763	-222	2.890	5.893
1969	5.948	2.502	2.999	+110	2.884	5.789
1970	5.702	3.097	3.574	-333	2.995	6.815
1971	4.807	3.551	4.032	-895	3.396	8.324
1972	4.780	5.077	5.767	-27	3.402	9.196
1973	5.442	5.828	7.468	+661	3.349	10.156
1974	3.075	6.443	7.985	-2.366	3.469	13.821
1975	1.755	7.786	9.233	-8.602	12.671	30.507
1976	2.876	12.497	14.061	-1.868	12.562	28.492
1977	3.163	13.733	15.368	+286	12.447	27.528
1978	3.395	14.740	17.754	+232	14.855	32.378
1979	1.158	15.962	17.501	-2.237	14.815	34.554
1980	373	17.321	19.049	-2.624	15.206	36.881
1981	289	18.139	19.872	-8.293	18.701	46.866
1982	242	24.287	26.313	-7.050	19.004	52.369
1983	212	28.672	31.038	-1.605	19.710	52.354
1984	3.372	30.446	32.804	+3.160	21.355	50.787
1985	5.679	29.491	32.043	+2.306	21.350	51.087
1986	5.466	29.122	31.648	-213	21.841	53.703
1987	4.078	32.265	34.572	-1.387	22.012	57.972

1988	126	33.715	35.869	-4.975	-	-
1989	107	35.573	37.883	-1.949	20.319	60.152
1990	786	39.605	43.854	-722	21.330	65.906
1991	4.973	67.075	70.190	-1.732	30.455	102.378
1992	73	76.661	79.681	-13.840	31.443	124.965
1993	65	79.894	85.109	-24.426	36.310	145.845
1994	57	81.536	89.657	-10.207	42.656	142.520
1995	52	84.354	90.210	-6.892	49.750	146.853
1996	45	85.072	91.824	-13.763	35.489	141.077
1997	45	85.792	93.148	-9.574	34.600	137.324
1998	0	86.165	91.087	-7.764	36.080	134.932
1999	Aufgelöst	88.287	93.790	-7.313	35.756	136.859
2000	-	90.670	97.020	-1.695	29.469	128.185
2001	-	92.582	99.125	-3.776	26.828	129.730
2002	-	€ 47.405	€ 50.884	€ -5.623	€ 15.694	€ 72.202
2003	-	47.336	50.634	-6.215	17.529	74.378
2004	-	47.210	50.314	-4.175	20.635	75.125
2005	-	46.988	52.691	-396	30.439	83.527

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit. Geschäftsbericht, verschiedene Jahrgänge.

Tabelle 3: Ausgewählte Ausgaben der Bundesanstalt, 1952-2005, in Mio.

Jahr	Leistungen für Maßnahmen im Rahmen der AMP	Kurz- arbeiter- geld, ABM	Leistungen bei Arbeitslosigkeit und bei Zahlungsunfähig- keit des Arbeitgebers***	Verwaltungs- ausgaben	Summe der Versicherungsausga- ben
1952			821	315	1.568
1953			986	354	1.533
1954			982	372	1.567
1955			888	383	1.347
1956			863	381	1.327
1957			1.121	386	1.607
1958			1.207	392	1.666
1959			680	390	1.238
1960			220	304	608
1961			367	409	1.043
1962			361	413	1.358
1963			468	437	1.903
1964			412	465	1.560
1965			390	502	1.587
1966			401	569	1.567
1967			1.641	643	3.184
1968			1.150	695	3.003
1969			662	792	2.904
1970	1.010	1.328	703	904	3.820
1971	1.798	1.037	921	1.191	4.927
1972	2.136	1.011	1.368	1.333	5.794
1973	2.277	1.514	1.502	1.440	6.807
1974	2.643	677	3.844	1.666	10.352
1975	3.485	2.333	8.803	2.003	17.835
1976	2.902	1.159	8.472	2.039	15.929
1977	2.352	1.175	7.892	2.192	15.081
1978	2.778	1.392	7.886	2.414	17.522
1979	4.042	1.365	9.324	2.676	19.739
1980	5.301	1.496	9.856	2.909	21.674
1981	6.373	2.338	13.662	3.120	28.165
1982	5.991	3.180	18.582	3.247	33.364
1983	5.642	4.303	17.568	3.419	32.643
1984	5.887	3.556	14.676	3.544	29.431
1985	6.267	3.541	14.643	3.681	29.736
1986	7.705	3.962	14.575	4.105	31.862
1987	9.354	4.982	15.779	4.420	35.960
1988	-	-	-	-	-
1989	11.733	4.389	17.845	4.753	39.832
1990	14.758	4.633	18.202	5.031	44.576
1991	20.171	19.578	24.144	6.274	71.923
1992	28.103	24.005	32.202	7.188	93.522
1993	26.421	29.397	43.787	7.712	109.535
1994	20.773	22.018	47.204	7.729	99.864



1995	22.937	14.794	49.895	7.577	97.103
1996	24.959	13.110	57.959	8.176	105.587
1997	21.860	10.720	61.505	7.445	102.723
1998	-**		54.881	8.452	98.851
1999	-		50.713	8.802	101.103
2000	41.532		48.187	8.995	98.715
2001	42.893		51.019	8.989	102.902
2002	22.142€		€ 29.558	€ 4.224	€ 56.507
2003	20.896		30.961	4.420	56.849
2004	18.721		30.672	4.529	54.489
2005	13.576		32.977	5.981	53.088

\* ab 1991 zusätzlich Leistungen nach dem Vorruhestands-/Altersteilzeitgesetz sowie Altersübergangsgeld

\*\* seit dem SGB III wird nach Ermessensleistungen und sonst. Leistungen der aktiven AMP unterschieden. Daher werden diese beiden Teile summiert.

\*\*\* bis 1969: nur Arbeitslosengeld.

Tabelle 4: Ausgewählte Fallzahlen der Bundesanstalt, 1950-2005, in 1000

Jahr	Arbeitsvermittlungen	Berufsberatungen JS	ABM* JD	Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Förderung JD**	offene Stellen JD	Gemeldete Berufsausbildungsstellen JS	davon unbesetzt geblieben
1950			70		119		
1951			65		119		
1952	3.974		71		116		
1953	4.346		63		125		
1954	4.652		56		140		
1955	4.458		47		204		
1956	4.287		34		223		
1957	4.043		29		222		
1958	3.874		22		222		
1959	4.062		20		291		
1960	3.795		13		465		
1961	3.338		9		552		
1962	2.955		6		574		
1963	2.940		4		555		
1964	2.949		4		609		
1965	2.752	778	3		649		
1966	2.653	764	2		540		
1967	2.694	1013	2,5		302		
1968	2.911	882	3		488		
1969	2.982	837	2		747		
1970	2.988	923	1,5		795		
1971	2.706	925	1,5		648		
1972	2.583	922	1,5	177	546		
1973	2.653	886	1,5	181	572		
1974	2.239	939	3	189	315	345	31
1975	2.127	946	16	191	236	326	19
1976	2.327	1.017	29	125	235	303	19
1977	2.290	1.101	38	109	231	345	27
1978	2.138	1.103	51	128	246	383	22
1979	2.111	1.128	51	152	304	445	37
1980	1.905	1.149	41	177	308	502	45
1981	1.622	1.176	38	199	208	499	37
1982	1.395	1.292	29	202	105	468	20
1983	1.557	1.364	45	209	76	458	20
1984	1.754	1.392	71	222	88	465	21
1985	1.876	1.384	87	246	110	481	22
1986	1.965	1.377	102	308	154	511	31
1987	1.998	1.371	115	346	171	546	45
1988	2.116	1.330	115	362	189	566	62
1989	2.282	1.289	97	327	231	599	85
1990	2.367	1.295	83	350	314	653	114
1991	3.072	1.571	266	644	362	833	136
1992	3.011	1.603	466	863	357	831	126

1993	2.919	1.714	288	730	279	772	86
1994	3.181	1.837	249	567	285	683	54
1995	3.269	1.945	276	560	321	633	44
1996	3.364	2.074	261	546	327	609	35
1997	3.303	2.130	213	431	337	607	26
1998	3.674	2.169	210	345	422	604	23
1999	3.739	2.222	234	358	456	629	23
2000	3.518	2.214	204	352	514	625	26
2001	-***	2.214	167	351	506	631	25
2002	-	2.178	133	340	452	586	18
2003	-	2.133	95	256	355	547	15
2004	-	2.048	85	181	286	520	13
2005	-	1.949	-	75	413	471	13

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Geschäftsbericht, verschiedene Jahrgänge

JD = Jahresdurchschnitt; JS = Jahressumme

\*bis 1968: Notstandsarbeiter, von 1950-1955 vermutlich ohne W-Berlin

\*\*Seit 1989 ohne Deutsch-Sprachlehrgänge; bis einschließlich 1997 mit betrieblicher Einarbeitung

\*\*\* wird seit 2001 nicht mehr in den Statistiken ausgewiesen

Tabelle 5: Planstellen und Mitarbeiter der Bundesanstalt, 1952-2005

Jahr	Planstellen insg.	Insgesamt + Nachwuchskräfte, Arbeiter, etc.	davon Beamte	Anteil Beamte an Planstellen in %
1952	28.052	36.221	2.036	8,1
1953	31.316	37.114	2.243	7,1
1954	30.546	37.600	2.477	8,1
1955	30.466	36.740	2.563	8,4
1956	28.840	34.520	2.859	9,9
1957	28.154	33.846	3.074	10,9
1958	27.497	33.430	3.493	12,7
1959	27.610	32.430	3.854	14,0
1960	26.155	30.293	3.871	14,8
1961	23.316	28.192	3.846	16,5
1962	24.360	29.115	4.751	19,5
1963	23.317	27.208	3.691	15,8
1964	23.944	28.766	5.157	21,5
1965	23.955	28.806	5.399	22,5
1966	24.321	29.177	5.498	22,6
1967	24.353	31.507	5.509	22,6
1968	26.217	32.433	5.683	21,7
1969	26.646	32.250	7.768	29,1
1970	27.808	33.256	8.230	29,6
1971	31.571	37.465	8.701	27,6
1972	32.321	38.805	8.798	27,2
1973	-	39.675	8.835	-
1974	-	42.771	9.040	-
1975	38.986	51.559	9.784	25,1
1976	40.405	51.757	9.759	24,1
1977	40.700	51.139	9.816	24,1
1978	43.395	53.687	10.715	24,7
1979	45.345	55.118	11.717	25,8
1980	46.298	54.498	11.942	25,8
1981	46.670	54.870	12.083	25,9
1982	46.669	54.754	12.116	26,0
1983	49.169	57.254	12.619	25,7
1984	49.613	58.087	13.422	27,1
1985	50.567	59.196	14.487	28,6
1986	52.617	61.797	15.133	28,8
1987	53.094	62.484	15.178	28,6
1988	53.138	62.009	15.222	28,6
1989	53.860	62.187	16.220	30,1
1990	72.104	81.011	16.979	23,5
1991	74.913	83.996	22.781	30,4
1992	76.418	86.313	22.238	29,1
1993	78.018	88.823	22.236	28,5
1994	78.018	89.173	22.238	28,5
1995	77.618	88.733	22.234	28,5
1996	76.724	87.570	22.197	28,9
1997	75.764	87.861	22.108	29,1

1998	74.822	86.679	20.809	27,8
1999	74.632	86.121	20.862	28,0
2000	74.307	85.840	20.808	28,0
2001	73.902	85.798	20.701	28,0
2002	73.641	86.815	20.686	28,1
2003	73.385	87.069	20.685	28,1
2004	72.885	87.649	20.554	28,2
2005	72.834	90.645	20.014	27,4

Quelle: BA. Geschäftsberichte, versch. Jahrgänge

## Literaturverzeichnis

Wilhelm Adamy 1995. Bedeutung internationaler Arbeitsnormen für die deutsche Arbeits- und Sozialpolitik, in: Soziale Sicherheit 5/1995, S. 165-173.

Wilhelm Adamy/Eckart Reidegeld 1988. 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland Teil II: Sozialabbau in der Weimarer Republik, in: Soziale Sicherheit 1/1988.

Wilhelm Adamy/Eckart Reidegeld 1988. 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland Teil III: Nationalsozialistische Arbeitsmarktlenkung, in: Soziale Sicherheit 2/1988.

Wilhelm Adamy/Johannes Steffen 1982. „Arbeitsmarktpolitik“ in der Depression, Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927-1933, in: MittAB 3/1982, S. 276-291.

Jens Alber 1978. Regierungen, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenschutz: Zur Entwicklung der Arbeitslosenversicherung in Westeuropa, in: KZfSS 30, S. 726-760.

Terry L. Amburgey/Dawn Kelly/William P. Barnett 1993: Resetting the Clock: The Dynamics of Organizational Change and Failure, in: ASQ 38, S. 51-73.

Brian W. Arthur 1994. Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Heinz Bach 1994. 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz – ein Grund zum Feiern?, in: Sozialer Fortschritt 43, S. 133-140.

Wolfgang Benz 1968. Vom freiwilligen Arbeitsdienst zum Arbeitsdienstpflichtgesetz, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte VJHZ 16/1968, Heft 4.

Jürgen Beyer 2005. Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts, in: ZfS 1/34, S. 5-21.

Thomas Blanke 2003. Die Hartz-Reformen – Kurswechsel im Arbeits- und Sozialrecht, in: Kritische Justiz 1/2003, S. 2-6.

Erhard Blankenburg 1978. Task Contingencies and National Administrative Culture as Determinants for Labour Market Administration, Berlin: WZB discussion paper 78-23.

Knut Bleicher 1977. Die Organisation der Bundesanstalt für Arbeit, in: ZfO 46/8, S. 433-442.

Willi A. Boelke 1985. Arbeit und Soziales, in: Kurt Jeserich, Hans Pohl, Georg Christoph von Unruh 1985. Deutsche Verwaltungsgeschichte Band 4 – Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Gerhard Böhme 1977. Arbeitsmarkt und Arbeitsverwaltung in der BRD, in: Kritische Justiz, S. 272-288.

Nina Bovensiepen 2004. Schlappe für private Arbeitsvermittlung, in: SZ, 17.2.2004, S. 26.

Lujo Brentano 1879. Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung. Geschichtliche und Ökonomische Studien, Leipzig: Duncker und Humblot.

Martin Broszat 1971. Der Staat Hitlers. Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung, München: dtv.

Gert Bruche/Bernard Casey 1982. Arbeitsmarktpolitik unter Stagflationsbedingungen. Ein internationaler Überblick über die wichtigsten Maßnahmen seit der Weltwirtschaftskrise 1974/75, in: MittAB 3/82, S. 232-250.

Bundesagentur für Arbeit. Geschäftsberichte, versch. Jahrgänge, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit 2006. Arbeitsmarktreport September 2006 der jeweiligen Arbeitsagenturen.

Bundesagentur für Arbeit 2007. Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitreihen bis 2006, in: [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de), 16.2.2008.

Bundesanstalt für Arbeit o.J. Personalübersichten 1952-1964, Stichtag 31.12., Ref. IVa der BA, in: SEAD-BA.

Bundesanstalt für Arbeit 1970. Die Selbstverwaltung in der BA – Beilage zum Geschäftsbericht 1969 der BA.

Bundesanstalt für Arbeit 1990. Die Landesarbeitsämter als Mittelinstanz der Bundesanstalt für Arbeit (BA) – Aufbau und Funktion, Referat VIa2, in: SEAD-BA, März 1990.

Bundesanstalt für Arbeit 1999. AA 2000 – Die Bundesanstalt im Wandel, Herausgegeben vom Referat IVc3 der Hauptstelle, Stand: Mai 1999.

Bundesanstalt für Arbeit. Geschäftsberichte, versch. Jahrgänge, Nürnberg.

BAVAV. Geschäftsberichte, versch. Jahrgänge, Nürnberg.

BAVAV 1953. Sitzungsprotokoll des Vorstands am 1.7.1953, Punkt 7: Grundsätze der Beamtenpolitik der Bundesanstalt, V258/53, in: SEAD-BA.

BAVAV 1962. Ein Jahrzehnt Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1952-1962.

BMAS. Statistisches Taschenbuch, versch. Jahrgänge

BMAS 2006. Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Langfassung.

Bundesregierung 2005. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 16/505, 01.02.2006.

BT-Drs. 1/2131.

BT-Drs. 1/2385.

BT-Drs. 1/2875.

BT-Drs. 5/222.

BT-Drs. 15/2421.

Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 1956. Gutachten über die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, abgedruckt in: BAVAV 1956. Aktuelle Fragen des Arbeitsmarktes in ihrer Auswirkung auf die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, in: SEAD-BA.



Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 1995. Gutachtliche Stellungnahme zu den Organisationsstrukturen der Bundesanstalt für Arbeit, in: SEAD-BA.

Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 1996. Beamte oder Arbeitnehmer. Vergleichende Untersuchung über die Auswirkung der alternativen Verwendung von Beamten oder Arbeitnehmern im Bundesdienst. BWV Schriftenreihe Bd.6. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.

Bundesrechnungshof 2006. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 16/3200.

Tom Burns/George M. Stalker 1961. *The Management of Innovation*, London: Tavistock.

Marco Caliendo 2006. *Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies*, Berlin: Springer-Verlag.

John Child 1997. Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organization and Environment: Retrospect and Prospect, *Organization Studies* 18, S. 43-76.

Paul David 1985. Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review* 75, S. 332–337.

Hans-Ulrich Derlien 1974. Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: *Die Verwaltung* 1/1974, S. 1-16.

Hans-Ulrich Derlien 1976. Erfolgskontrolle staatlicher Programme. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation, Baden-Baden: Nomos.

Hans-Ulrich Derlien 1984. Implementationsprobleme: Bürokratische Ineffizienz oder politische Programmfehler?, in: *Verwaltungsarchiv* 75, S. 256-271.

Hans-Ulrich Derlien 2001. Öffentlicher Dienst im Wandel, in: *DÖV* 54, S. 322-328.

Hans-Ulrich Derlien 2002. Öffentlicher Dienst im Wandel, in: Klaus König (Hg.) *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos, S. 229-253.

DGB 1952. Die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Dokumente über die Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und die Forderungen der Gewerkschaften, Düsseldorf, in: SEAD-BA.

Diether Döring 2006. Der verlorene Charme des Sozialstaats, in: FAZ, 5.8.2006, S. 13.

Erdmann 1951. Die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, in: RdA 4/1951, Heft 6.

Anselm Faust 1982. Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Die Entstehung der öffentlichen Arbeitsvermittlung 1890-1927, in: Toni Pierenkemper/Richard Tilly (Hg.): Historische Arbeitsmarktforschung. Entstehung, Entwicklung und Probleme der Vermarktung von Arbeitskraft, Göttingen: Vandenhoeck+Ruprecht.

Michael Faust 1992. Computer, Rationalität und Mythen in der politischen Arena. Begründungen und Hintergründe von Entscheidungen über den EDV-Einsatz – am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit, Dissertation Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Nico Fickinger 2006. Spar-Kassen. Wie der Bund die Sozialversicherungen plündert – und so ständig neuen Reformdruck provoziert, in: FAZ, 7.10.2006, S. 12.

Heinrich Franke 1987. 60 Jahre deutsche Arbeitsverwaltung, in: Arbeit und Beruf 10/1987, S. 310.

Heinrich Franke 1992. Vierzig Jahre Bundesanstalt für Arbeit, in: Arbeit und Beruf 5/1992.

Wolfgang Franz 2004. Nach der Reform ist vor der Reform, in: FAZ, 7.2.2004, S. 13.

Johannes Frerich/Martin Frey 1996. Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik, Band 3, München: Oldenbourg, 2. Aufl.

Karl Christian Führer 1990. Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, Berlin: Colloquium-Verlag.

Karl-Peter Fuß 2003. Was kommt von Politik und Wissenschaft in der Praxis an?, in: Stefan Ramge/Günther Schmid (Hg.), a.a.O., S. 122-129.

Generalbevollmächtigter für den Arbeitseinsatz 1944. Handbuch für die Dienststellen des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz und die interessierten Reichsstellen im Großdeutschen Reich und in den besetzten Gebieten, Band I, Berlin.

John Gerring 2004. What Is a Case Study and What Is It Good for?, in: APSR 98/2, S. 341-354.

Jack A. Goldstone, "The Problem of the 'Early Modern' World," Journal of 'Economic and Social History of the Orient 41, S. 249-284.

Alexander Hagelüken 2002. Beamtenstatus in Arbeitsämtern soll fallen, in: SZ, 22.8.2002, S. 1.

Peter A. Hall/Rosemary C.R. Taylor 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies 44, S. 952-973.

Michael T. Hannan/John Freeman 1984. Structural inertia and organizational change, in: American Sociological Review 49, S. 149-164.

Karl Hardach 1993. Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert (1914-1970), Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.

Adolf Hartwig 1959. Die Entwicklung der Berufsberatung in Deutschland, in: Valentin Siebrecht (Hg.) Handbuch der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung II, Stuttgart: Kohlhammer, S. 29-59, S. 52.

Die Hattenheimer Entschließungen, abgedruckt in: RdA 3/1950, Heft 2.

Walter Henkelmann 1961. Um die Reform der Arbeitsämter, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe 5/1961, S. 97-99.

Hans-Günter Henneke 2006. Hartz IV in der „Überholung“: Die Suche nach klarer Verantwortungszuordnung in den Arbeitsgemeinschaften geht weiter, in: DÖV 59. Jg./17, S. 726-732.

Hans Henschel 1959. Geschichte der Arbeitsvermittlung in Deutschland, in: Valentin Siebrecht (Hg.), Handbuch der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung I, Stuttgart: Kohlhammer.

Volker Hentschel 1983. Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980) – Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Hans Günter Hockerts 1980. Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart: Klett-Cotta.

Lieselotte Höhborn 1979. Geschichte der ZAV und ihrer Vorläufer. Bundesanstalt für Arbeit.

Alfred Hueck/Hans Carl Nipperdey 1963. Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. I, 7. Auflage, Berlin: Vahlen.

IAB 2003. Zahlen-Fibel. Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 101), Übersicht 7.1.

Institut Finanzen und Steuern 1991. Finanzprobleme der Arbeitslosenversicherung, Bonn.

Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft 2006. Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 2 – Im Auftrag des BMAS.

ILO 1919. Übereinkommen 2 über Arbeitslosigkeit.

ILO 1948. Übereinkommen 88 über die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung.

ILO 1964. Übereinkommen 122 über die Beschäftigungspolitik.

Robert Jacobi 2003. Einsam unter Scharlatanen, in: SZ, 7.7.2003, S. 3.

Robert Jacobi 2003. Protest gegen neue Stellen bei Arbeitsämtern, in: SZ, 5.8.2003, S. 21.

Martin John 1967. Die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg.

Franz-Xaver Kaufmann 2003. Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Horst Kinitz 1997. Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern und die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts seit 1989, Opladen: Leske und Budrich.

Hans-Peter Klös 1991. Reform der Arbeitsverwaltung, Köln: Dt. Instituts-Verlag.

Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit 2002. Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Regina Konle-Seidl 2005. Lessons learned - Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB-Forschungsbericht Nr.9/2005. Nürnberg.

Regina Konle-Seidl 2005. Reform der Arbeitsverwaltung. Steht man auf drei Beinen wirklich besser?, in: IAB-Kurzbericht 15/2005, S. 1-8.

Andreas Kranig 1983. Lockung und Zwang. Zur Arbeitsverfassung im Dritten Reich, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

Karl Heinz Kuck 1967. Vier Jahrzehnte Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung, in: Soziale Sicherheit 16/1967.

Jürgen Kühl 1982. Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption, in: MittAB 3/82, S. 251-260

Landesarbeitsamt Hessen 1945. Zur Organisation der Arbeitsverwaltung im Reich und im Landesarbeitsamtsbezirk Hessen. Geschichtliche Entwicklung und Neuaufbau, in: SEAD-BA, S. 6ff.

Gisela Lauritzen 1980. Möglichkeiten und Hemmnisse stärkerer Regionalisierung der Handlungskompetenzen von Arbeitsämtern und ihrer Verwaltungsausschüsse. Ergebnisse einer qualitativen Expertenbefragung, in: SEAD-BA.

Paul F. Lazarsfeld et al. 1933 (1975). Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch, über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Stephan Leibfried 1977. Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland, in: Kritische Justiz 10, S. 289-301.

H. Link 1939. Das Arbeitsamt als Führer zum verpflichtenden Arbeitseinsatz, in: Arbeitseinsatz und Arbeitslosenhilfe 12/1939, S. 191-195.

Karl Lücking 1956. Hoheitsrechtliche Befugnisse der Bundesanstalt für AV und AV, in: Soziale Sicherheit 1/1956, S. 14-18.

Klaus Mackscheidt 1991. Finanzierung der Arbeitslosigkeit, in: APuZ 34-35, S. 26-35.

James Mahoney 2000. Path Dependence in Historical Sociology, in: Theory and Society 29, S. 507-548.

Dieter Maier 1986. Vom Arbeitsbuch zur Beschäftigtenstatistik – Vor 50 Jahren wurde das Arbeitsbuch eingeführt, in: arbeit und beruf 10/1986.

Dieter Maier 1990. Arbeitsverwaltung und nationalsozialistische Judenverfolgung in den Jahren 1933-1939, in: Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik, Band 8, Berlin: Rotbuch, S. 62-136.

Dieter Maier 1993. Die geschichtliche Entwicklung des Alleinvermittlungsrechts der Bundesanstalt für Arbeit, in: arbeit und beruf 1/1993, S. 2-6.

Dieter Maier 1994. Arbeitseinsatz und Deportation. Die Mitwirkung der Arbeitsverwaltung bei der nationalsozialistischen Judenverfolgung in den Jahren 1938-1945, Berlin: Publikation der Gedenkstätte Haus der Wannsee-Konferenz.

James G. March/ Johan P. Olsen 1989. Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York: Free Press.

James G. March/Martin Schulz/Xueguang Zhou 2000. The Dynamics of Rules. Change in Written Organizational Codes, Stanford: University Press.

Renate Mayntz 1978. Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg: C.F. Müller.

Renate Mayntz 2002. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, in: dies. (Hg.) Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt: Campus Verlag.

John W. Meyer/Brian Rowan 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology* 83, S. 340-363.

Hans Mommsen 1966. *Beamtentum im Dritten Reich*, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

Gareth Morgan 1986. *Images of Organizations*, Beverly Hills: Sage.

Hugh Mosley/Holger Schütz/Günther Schmid 2002. Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking), Discussion Paper FS 102 209, WZB.

Douglas North 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

o.V. 1962. Die Arbeitsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, SEAD-BA, S. 130ff.

o.V. 2002. Kritik an Verkleinerung des BfA-Verwaltungsrats, in: SZ, 6.6.2002, S. 4

o.V. 2002. Regierung dämpft den Einfluß von Gewerkschaften und Arbeitgebern, in: FAZ, 27.2.2002, S. 16.

o.V. 2004. Die Affäre um den Internet-Arbeitsmarkt schlägt weitere Wellen, in: FAZ, 2.3.2004, S. 15.

o.V. 2005. Bildungsträger kritisieren den Sparkurs der Arbeitsagentur, in: FAZ, 5.10.2005, S. 15.

OECD 1964. Empfehlung der OECD über eine aktive Arbeitsmarktpolitik vom 21. Mai 1964, in: SEAD-BA.

Edward C. Page/Vincent Wright 2007. *From the Active to the Enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Basingstoke: Palgrave.

Kiran Klaus Patel 2003. „Soldaten der Arbeit“, *Arbeitsdienste in Deutschland und den USA 1933-1945*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Horst Peters 1978. *Die Geschichte der sozialen Versicherung*, Sankt Augustin: Asgard-Verlag.

Dieter Petzina 1968. Autarkiepolitik im Dritten Reich: Der nationalsozialistische Vierjahresplan, Stuttgart: Deutsche Verlags Anstalt.

Dieter Petzina 1970. Die Mobilisierung deutscher Arbeitskräfte vor und während des zweiten Weltkrieges, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1970.

Paul Pierson 2000. The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change, in: Governance 13/4, S. 475-499.

Paul Pierson 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review 94/2, S. 251-267.

Charles Polidano 1999. The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derrick Lewis Affair in Britain, in: Governance 12, S. 201-230.

Christopher Pollitt/Geert Bouckaert 2005. Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford: OUP (2. Aufl.).

Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hg.) 1991. The New institutionalism in organizational analysis, Chicago: University of Chicago Press.

Ludwig Preller 1948. Die Aufgaben des Direktors für Arbeit, in: RdA 2/1948, S. 41-44.

Ludwig Preller 1978 (1949). Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Kronberg: Athenäum.

Brigitta Rabe 2003. Chancen und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, in: Stefan Ramge/Günther Schmid (Hg.). a.a.O., S. 107-121.

Dieter Rebutisch 1989. Führerstaat und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg. Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939-1945, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Michael Reher 2002. Modellprojekte zur Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern – Ein Überblick, in: Bundesarbeitsblatt 3/2002, S. 8-9.

RA 1931. Geschäftsbericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Berlin.



RA 1938. Zehn Jahre Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1927-1937, Berlin.

Eckart Reidegeld 1990. 15 Jahre Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik bei Massenarbeitslosigkeit – Rückblick auf einen Leidensweg, in: Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung, 5/44, S. 129-137.

Udo Rödel 1974. Arbeitsverwaltung als formal organisiertes Handlungssystem. Funktionsmerkmale und Entwicklungstendenzen der Arbeitsverwaltung in systemtheoretischer Sicht, Inaugural-Dissertation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Michael Römer/Rolf Borell 2002. Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Heribert Rottenecker/Jürgen Schneider 1996. Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland, Stuttgart: Kohlhammer.

Sachverständigenrat der Wirtschaft o.J., <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>, Nationale Tabellen zu den öffentlichen Finanzen, 13.02.08.

Michael Sauga/Janko Tietz 2004. Grotesker Murks, in: Der SPIEGEL, 11/2004, S. 86-88.

Fritz W. Scharpf et al. 1982. Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt: Campus.

Wolfgang Scheur 1967. Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, Dissertation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln.

Jürgen Schneider 1997. 70 Jahre Arbeitsverwaltung in Deutschland am 1. Oktober 1997. Daten und Dokumente zur Entwicklung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.

Günther Schmid 1986. Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Plädoyer für einen regelgebundenen Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, in: Karl-Jürgen Bieback (Hg.), Die Sozialversicherung und ihre Perspektiven, Frankfurt/M.: Campus.

Günther Schmid, Nicola Wiebe, Dierk Hoffmann 2001. Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung (Westzonen) und Arbeitskräftegewinnung und Arbeitskräfte lenkung (SBZ), in: BM für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) 2001. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 2.

Günther Schmid/Hugh Mosley/Holger Schütz 2002. Der Beitrag der Arbeitsvermittlung zur Vollbeschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 53, S. 497-505.

Manfred G. Schmidt (Hg.) 2005. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 7: Bundesrepublik Deutschland 1982-1989, Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform.

Hans-Walter Schmuhl 2003. Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002. IAB: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 270.

Jonas Schreyögg/Oliver Farhauer 2004. Die Reformfähigkeit der Sozialpolitik in Deutschland aus Sicht der ökonomischen Theorie der Pfadabhängigkeit, in: Sozialer Fortschritt 10/2004, S. 247-253.

Holger Schütz 2001. Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen, in: MittAB, S. 207-225.

Wolfgang Seibel 1991. Erfolgreich scheiternde Organisationen. Zur politischen Ökonomie des Organisationsversagens, in: PVS 32/3, S. 479-496.

Philip Selznick 1996. Institutionalism "Old" and "New", in: Administrative Science Quarterly 41, S. 270-277.

Otto Semmler 1998. Das Arbeitsamt 2000 – Dezentralisierung und Regionalisierung, in: Soziale Sicherheit 12/1998, 47. Jahrgang.

Wolfgang Siebert 1943. Die Entwicklung der staatlichen Arbeitsverwaltung, Darmstadt: L.C. Wittich Verlag.

Valentin Siebrecht 1956. Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik in der Nachkriegszeit, Stuttgart: Kohlhammer.

Wolfgang Sofsky 1993. Die Ordnung des Terrors: Das Konzentrationslager, Frankfurt/M.: Fischer.

Peter Stein 1995. Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik. Zur Notwendigkeit seiner Weiterentwicklung, Berlin: Duncker&Humblot.

Josef Stingl 1977. Vom Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) zum Arbeitsförderungsgesetz (AFG), in: Reinhart Bartholomäi, Wolfgang Bodenbender, Hardo Henkel, Renate Hüttel (Hg.): Sozialpolitik nach 1945, Geschichte und Analysen – Prof. Dr. Ernst Schellenberg zum 70. Geburtstag, Bonn: Verlag Neue Gesellschaft.

Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (Hg.) 1973. Bericht der Kommission. Baden-Baden: Nomos, sowie zuletzt: Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft 2003. Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft 2003, Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Düsseldorf.

Friedrich Syrup 1936. Der Arbeitseinsatz und die Arbeitslosenhilfe in Deutschland, Berlin: Otto Elsner Verlagsgesellschaft.

Friedrich Syrup, Otto Neuloh 1957. Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839-1939, Hg.: Julius Scheuble, Stuttgart: Kohlhammer.

Werner Tegtmeier 2003. Erfolg und Mißerfolg von Arbeitsmarktreformen im Rückblick: Was ist daraus zu lernen?, in: Stefan Ramge/Günther Schmid (Hg.) 2003. Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ein Werkstattbericht, Münster: Waxmann.

Kathleen Thelen 1999. Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Annual Review of Political Science 2/1999, S. 369-404.

Kathleen Thelen 2002. The Explanatory Power of Historical Institutionalism, in: Renate Mayntz (Hg.). Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt: Campus Verlag.a.a.O., S. 91-107.

James D. Thompson 1967. *Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory*, New York: McGraw-Hill.

Christine Trampusch 2000. *Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999*, Dissertation an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen.

Christine Trampusch 2002. *Die Bundesanstalt für Arbeit und da Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952-2001*, MPIfG Working Paper 02/5, S. 36.

Christine Trampusch 2003. *Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik*, MPIfG Discussion Paper 03/1.

Otto Uhlig 1970. *Arbeit – amtlich angeboten. Der Mensch auf seinem Markt*, Stuttgart: Kohlhammer.

Ulrich Walwei 1998. *Arbeitsvermittlung nach der Liberalisierung*, in: Berndt Keller/Hartmut Seifert (Hg.) *Deregulierung am Arbeitsmarkt. Eine empirische Zwischenbilanz*, Hamburg: VSA-Verlag, S. 71-104.

Douglas Webber 1982. *Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1974 bis 1982*, in: *MittAB* 3/82, S. 261-275.

Max Weber 1973 (1920). *Vorbemerkung zu den Gesammelten Aufsätzen zur Religionssoziologie*, abgedruckt in: Johannes Winckelmann (Hg.) *Max Weber, Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik*, Stuttgart: Kröner.

Max Weber 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr.

Friedrich Wehner 1967. *Das Landesarbeitsamt als Mittelinstanz*, in: *Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe* 5/1967, S. 101-105.

Oskar Weigert et al. 1927. Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927. Kommentar, Berlin: Hobbing und Vahlen.

Reinhard Wieczorek 2005. Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 1/2005, S. 94-108.

Gerhard Wilke/Gerhard Götz 1980. Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit, Stuttgart: Kohlhammer.

Hans Wolff/Otto Bachof 1976. Verwaltungsrecht II, München: Beck.

Michael Wübbels 1984. Zum Verhältnis von Interessengruppen und Selbstverwaltung. Eine Analyse am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.