

40 Jahre aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – Beitrag zu einer Bilanz¹

Claudia Bogedan²

Auf einen Blick

Im Juli 2009 jährt sich zum 40. Mal die Einführung aktiver Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes. Seit 1969 haben sich die Anforderungen an die aktive Arbeitsmarktpolitik grundlegend verändert. Nicht zuletzt mit der Neuordnung von Sozialgesetzbuch II und III (Hartz-Reformen) wurden infolgedessen Ansprüche, Ziele und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik neu geordnet. Eine Wiederbelebung der ursprünglichen Ziele und eine Intensivierung der aktiven Maßnahmen sind gerade angesichts der Krise angezeigt.

1. Aktive Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

Das 1969 eingeführte Arbeitsförderungsgesetz (AFG) sollte die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik grundlegend neu ordnen. Mit ihm wurde erstmals systematisch in Deutschland eine aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) etabliert. Verstanden als Teil der Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde mit dem AFG die Idee eines vorbeugenden Schutzes im Gegensatz zum eher nachsorgend konzipierten Versicherungsgedanken implementiert.

Die AMP ist dabei grundsätzlich Teil einer allgemeinen Beschäftigungspolitik, die auf die Herstellung von Vollbeschäftigungsbedingungen auf der Makroebene zielt. Sie soll helfen, konjunkturelle, friktionelle, saisonelle und auch strukturelle Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Sie ist dabei angewiesen auf begleitende wirtschafts-, struktur- sowie bildungspolitische Maßnahmen. Von der AAMP erhofft man sich insgesamt eine verbesserte Performanz der Arbeitsmärkte. Durch die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Qualifizierungsmaßnahmen soll die Produktivität gesteigert werden.

Diese Ziele der AAMP ergänzen somit die als passiv geltende Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit durch das Arbeitslosengeld. In einem breiteren

Verständnis kann auch diese Versicherungsleistung als Teil der Beschäftigungsförderung verstanden werden: Denn das Arbeitslosengeld fördert die Suchbewegungen auf dem Arbeitsmarkt und damit Mobilität und Flexibilität. Konjunkturpolitisch wirkt es zudem als automatischer Stabilisator, da es (drastische) Einkommens- und Konsumausfälle vermeiden hilft, die wiederum vor weiterem Beschäftigungsabbau schützen sollen. Darüber hinaus sollten Arbeitslosengeld und Arbeitsförderung im Zusammenspiel unterwertige Beschäftigung verhindern und somit erworbene Qualifikationen schützen.

Auch wenn die Notwendigkeit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik seit ihrer Einführung nie grundsätzlich infrage gestellt wurde, waren ihre jeweiligen konkreten Ziele und Maßnahmen nicht unumstritten und unterlagen dem Wandel der Zeit. Wichtige Antriebskräfte dieses Wandels waren Veränderungen der gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen und der veränderte Problemdruck. Daneben spielen aber auch politisch-strategische Interessen, politisch-normative Vorstellungen, vorhandenes teilweise auf Erfahrungen basierendes Politikwissen sowie die vorherrschenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Leitvorstellungen eine Rolle. Entsprechend schwierig gestaltet sich die Bewertung der jeweiligen Politiken.

Der Beitrag blickt zurück auf vier Jahrzehnte AAMP in Deutschland vor dem Hintergrund sich wandelnder Kontextbedingungen und versucht eine Bilanz der wechselvollen Entwicklung.

2. Wandel der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Neue Herausforderungen

1969 war es die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD von Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger, die unter dem Eindruck des kurzzeitigen Wirtschaftseinbruchs 1966/67 das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) einführte. Das AFG ist somit vor allem Teil der westdeutschen Geschichte³. Mit der Wiedervereinigung wurde das bundesrepublikanische Arbeitsförderungsrecht auch auf die neuen Bundesländer übertragen. Die Wiedervereinigung stellte in den nachfolgenden Jahren

die AAMP vor große, neue Herausforderungen aufgrund des radikalen Umbruchs der ostdeutschen Wirtschaft. Der rasante Anstieg der Arbeitslosigkeit zwischen 1990 und 1991 in Ostdeutschland ging einher mit einem Rückgang des Arbeitsvolumens um nahezu ein Fünftel (Daten des IAB). Der Versuch, diese Dynamik umzukehren, prägte die nachfolgende Dekade. Damit war die AAMP allein jedoch überfordert. Denn es fehlten Programme zur Belebung der Wirtschaftsdynamik.

Außerdem hat in den vergangenen vier Jahrzehnten ein sozioökonomischer Strukturwandel und eine soziale Modernisierung stattgefunden. Der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsproduktion hat die Art und Weise, wie gewirtschaftet wird, erheblich verändert. 1969 betrug der Anteil der Beschäftigten im tertiären Sektor 42,3% und wuchs bis 2007 auf 72,4% an (Daten des Statistischen Bundesamtes). Dieser Trend wird nicht zuletzt auch durch die gewachsene globale Verflechtung und die technologische Entwicklung hin zu einer Digitalisierung verstärkt. In Deutschland wird diese internationale Verflechtung ergänzt durch eine Europäisierung von Wirtschaft und Politik.

Eine weitere Veränderung betrifft die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit. Die BRD-alt war geprägt vom Leitbild des männlichen Familienernährers und die Erwerbsquote der Frauen lag im europäischen Vergleich auf einem besonders niedrigen Niveau: 1969 waren es 30,3%, 2007 45,1%, wobei die Teilzeitquote der Frauen 51,1% betrug (Daten des Statistischen Bundesamtes).

Gleichzeitig mit diesen sozioökonomischen Veränderungen wuchs das Problem der Arbeitslosigkeit: Während bei der Einführung des AFG 1969 die Arbeitslosenquote gerade mal 0,9% betrug, stieg diese kontinuierlich an und erreichte ihren Höchstpunkt 2005 mit 13,4%. Damit entwickelte sich das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit zur zentralen Herausforderung.

Seit 1969 haben sich folglich die Rahmenbedingungen der AAMP grundlegend verändert. Daher erscheint eine Anpassung der Ziele und Instrumente der AAMP nur folgerichtig. Allerdings ist die AAMP nicht nur funktional aus den Erfordernissen des Arbeitsmarktes abzuleiten, sondern unterliegt dem Zeitgeist sowie politischen Vorlieben und Kräfteverhältnissen in der Wirt-

schafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Acht Minister waren in dieser Zeit verantwortlich für die Arbeitsmarktpolitik. Diese waren mit nur einer Ausnahme (für 16 Regierungsjahre) alle Sozialdemokraten. Doch auch die Sozialdemokratische Partei änderte in den vier Jahrzehnten ihre Programmatik.⁴

Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Zahlreiche Novellen und Gesetzesänderungen haben das AFG seit seiner Einführung verändert. Dabei sollen im Folgenden drei Phasen – entsprechend der exogenen „Schocks“ – unterschieden werden: Von der Einführung bis zum ersten großen Abschwung der Nachkriegsgeschichte (1969–1973), bis zur Wiedervereinigung (1974–1990) und bis zur aktuellen Weltwirtschaftskrise (1991–2009):

1969–1973

Die Einführung des AFG steht in enger Verbindung mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem Jahr 1967. Die Beschäftigungspolitik wurde somit nachfrageseitig mit dem Stabilitätsgesetz bearbeitet und angebotsseitig mit dem AFG. Zukünftig sollten Maßnahmen zur Erhaltung und Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen eine positive Wirtschaftsdynamik unterstützen und einen (sozialen) Ausgleich schaffen.

Ziel war daher die Schaffung einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Eine wesentliche Neuerung des AFG, die diesem vorbeugenden Gedanken folgte, war die Etablierung eines (wenn auch schwachen) Rechtsanspruchs auf berufliche Bildungsmaßnahmen sowie die Erhöhung der Geldleistungen während dieser Maßnahmen. Bereits mit der ersten Ölkrise 1973 und dem Einbruch des Bruttoinlandsprodukts infolgedessen wurde das junge AFG auf eine harte Belastungsprobe gestellt.

1974–1990

Das Ende des „kurzen Traums immerwährender Prosperität“ stellte neue Herausforderungen an die AAMP. Die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit wurde zum neuen Ziel. Dabei ist der übergeordnete Trend in den 1970er und 1980er Jahren der eines Leistungsausbaus. Allerdings immer wieder

unterbrochen von Maßnahmen mit dem Ziel der Konsolidierung und des Sparens. Insbesondere im Bereich der Überbrückung von saisonalen und konjunkturellen Schwankungen wurden Leistungen erhöht oder neu eingeführt. 1982 wurden aufgrund der wachsenden Ausgaben (von 0,51% des BIP im Jahr 1969 auf 2,18% des BIP 1982) deutliche Leistungsbeschränkungen beschlossen, die auch das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe betrafen.

1991–2009

Mit dem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit in Folge der Wiedervereinigung wuchsen die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (damals noch Bundesanstalt für Arbeit, BA) rapide (sie schnellten von 1,92% des BIP 1990 auf 2,40% im Jahr 1991 empor). Zur Ausgabendämpfung wurden von 1994 an Leistungseinschnitte vollzogen. Bereits seit 1993 ist es dem Bundesarbeitsministerium möglich, den Haushaltsplan der BA gegen den Willen der Selbstverwaltung in Kraft zu setzen. 1994 folgte die Abschaffung des Vermittlungsmonopols der BA. 1997 trat das Arbeitsförderungsreformgesetz in Kraft und es folgte die Integration des AFG ins Sozialgesetzbuch III. Damit verbunden war eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik, die den Arbeitsämtern größere Spielräume bei den Ermessensleistungen gaben. Als vorrangiges Ziel rückte sukzessive die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in den Mittelpunkt.

Mit dem Job-Aktiv-Gesetz von 2002 zeichnet sich der Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ab. Die infolge des Vermittlungsskandals eingerichtete Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-Kommission“) legte im August 2002 ihren Abschlussbericht vor, der (modifiziert) in vier verschiedene Gesetze mündete. Mit diesen Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, den so genannten Hartz-Reformen, kam es dann endgültig zum Bruch mit der bisherigen Logik:

Statt des Erhalts und der Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen sollte nunmehr der Erhalt und die Schaffung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit Ziel der AAMP sein. Statt Schutz vor unterwertiger Beschäftigung sollte nun die Annahme jedweder Arbeit das Ziel einer

erfolgreichen Vermittlung sein. Dazu sollte einerseits die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen erhöht werden. Andererseits sollte der Ausbau eines Niedriglohnsektors neue Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen.

Während der Sinn und die Notwendigkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik seit 1969 nie grundlegend angezweifelt wurden, hat sich die Bewertung einzelner Instrumente deutlich gewandelt. Insbesondere in den letzten Jahren haben sich aufgrund des technologischen Fortschritts die Möglichkeiten der Bewertung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums verändert. Die neue Evaluationsforschung ermöglicht nun prinzipiell ein *evidence-based policy-making*.

3. Schritt zurück nach vorn?

Die gegenwärtige Stimmung am deutschen Arbeitsmarkt ist pessimistisch. Das neueste Frühjahrsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute sieht einen Rückgang des BIP um 6% vor. Die Arbeitslosigkeit könnte infolgedessen bis Anfang 2010 wieder fast fünf Millionen Menschen betreffen. Die vorangegangene Erholung am Arbeitsmarkt fand damit ihr abruptes Ende durch die von den Finanzmärkten ausgelöste Weltwirtschaftskrise ab Mitte/Ende 2008. Inwiefern die Erholung auf die Hartz-Reformen zurückzuführen ist, kann allerdings nicht abschließend geklärt werden.

Für diejenigen, die die AAMP allein an ihrer Effizienz bemessen, Arbeitslosigkeit zu verhindern oder zu verkürzen, ist der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit ein Indiz für den Reform-erfolg. Für andere, die die Matching-Effizienz in

den Vordergrund stellen, liegt der Schluss nahe, dass die beobachtete höhere Konzessionsbereitschaft bei den Arbeitsbedingungen, zu suboptimalen Verteilungsergebnissen führt, indem Arbeitslose in Stellen unterhalb ihrer Qualifikation vermittelt werden. Damit verbunden ist das aus sozialpolitischer Perspektive problematische Anwachsen der sozialen Ungleichheit.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass es in den vier Jahrzehnten zu keinem Zeitpunkt gelang, den aktiven ein größeres Gewicht als den passiven Leistungen beizumessen, wie es 1969 das erklärte Ziel war. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben wuchs zwar seit Einführung des AFG, machte aber zu keiner Zeit mehr als ein Drittel aus und sank zuletzt wieder. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass unsere Nachbarländer Frankreich, die Niederlande, Dänemark und Belgien deutlich höhere Ausgaben für aktive Maßnahmen (in % ihres BIP) haben.

Deutschland könnte und sollte seine Ausgaben für die AAMP deutlich ausdehnen. Ein solches Umsteuern ist nicht nur unter dem Aspekt der aktuellen Beschäftigungssicherung angebracht, sondern wird bereits seit Jahren als Antwort auf die veränderte Arbeitswelt gefordert. Somit könnte die AAMP gleichzeitig an alte Ziele und Funktionen (siehe Abschnitt 1) anknüpfen und besser auf die veränderten Rahmenbedingungen reagieren. Mit diesem Schritt zurück nach vorn könnten Risiken für die Individuen aufgrund flexibler gewordener Erwerbsbiografien gesenkt und neue Flexibilitäts- und Gestaltungschancen genutzt werden. Dafür wäre die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung notwendig, die auch andere riskante Lebensübergänge flankiert.⁵

- 1 Der Beitrag entstand vor dem Hintergrund der am 25. März 2009 von der FES organisierten Tagung „Vom AFG zu Hartz – 40 Jahre Arbeitsmarktpolitik in Deutschland“ in Berlin.
- 2 Claudia Bogedan verantwortet das Referat Arbeitsmarktpolitik im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- 3 Denn in der DDR entstand keine vergleichbare Arbeitsmarktpolitik, da der Ausgleich von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage im Rahmen der Planwirtschaft zentral gesteuert wurde (unter anderem zulasten einer freien Berufswahl).
- 4 Allein das Grundsatzprogramm wurde zweimal verändert: 1989 (Berliner Programm) und 2007 (Hamburger Programm).
- 5 Vgl. das Konzept der Beschäftigungsversicherung von Günther Schmid: Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. WISO Diskurs, Bonn, April 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05295.pdf>