SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001

Trampusch, Christine

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Trampusch, C. (2002). *Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001.* (MPIfG Working Paper, 5). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. https://hdl.handle.net/10419/44281

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

MPIfG Working Paper 02/5, Mai 2002

Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001

von Christine Trampusch

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstraße 3
50676 Köln
Germany

Telephone 0221/2767-0
Fax 0221/2767-555
E-Mail info@mpi-fg-koeln.mpg.de
Website www.mpi-fg-koeln.mpg.de

MPIfG Working Paper 02/5
Mai 2002

Inhalt

1 Einleitung 5

2 Das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der deutschen Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 1989 9

3 Das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der deutschen Arbeitsmarktpolitik von 1990 bis 2001 19

4 Die Schwächung der Selbstverwaltung auf der oberen Ebene der Bundesanstalt für Arbeit 24

5 Die Stärkung der Selbstverwaltung auf der unteren Ebene der Bundesanstalt für Arbeit 31

6 Die Reform der Bundesanstalt für Arbeit im März 2002 35

7 Fazit – Befangenheiten der Bundesanstalt für Arbeit 36

8 Literatur 40

Anhang 46

Tabellen

Tabelle 1	Wichtige sozialrechtliche Gesetzesänderungen 1952 bis 1989	46
Tabelle 2	Beitragssatz, Haushaltssaldo und Bundeszuschuss der Bundesanstalt für Arbeit (1970 bis 2001) in Mio. DM	51
Tabelle 3	Ist-Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe in Mio. DM (1952 bis 1989)	52
Tabelle 4	Gewerkschaftlich organisierte Abgeordnete im Deutschen Bundestag zwischen der 1. und der 13. Wahlperiode	53
Tabelle 5	Wirtschaftsinteressen im Deutschen Bundestag zwischen der 9. und 11. Wahlperiode (Zahl der Abgeordneten und in Klammern in Prozent der jeweiligen Fraktionsmitglieder bzw. der Gesamtzahl der Abgeordneten)	55
Tabelle 6	Wirtschaftsnahe Abgeordnete im Deutschen Bundestag zwischen der 7. und der 12. Wahlperiode (Zahl der Abgeordneten und in Prozent der jeweiligen Fraktionsmitglieder bzw. der Gesamtzahl der Abgeordneten)	56
Tabelle 7	Rentenneuzugänge bei EU/BU-Rente und Renten wegen Alters (nach Rentenarten), 1992 bis 1999 in den neuen Ländern, Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, Männer	57
Tabelle 8	Ist-Jahresausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (1990–2001) in Mio. DM (für 2001 Soll-Ausgaben)	57
Tabelle 9	Ist-Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (1975–2001), insgesamt und in Ostdeutschland in Mio. DM (für 2001 Soll-Ausgaben)	58
Tabelle 10	Weiterbildung (FuU, ohne Teilnehmer zur Verbesserung von Vermittlungsaussichten) – Verteilung der Teilnehmer auf die Bildungsträger (in Prozent; Eintritte; 1971 und 1984)	59
Tabelle 11	Lastenverteilung der Nettoausgaben für Sozialhilfe zwischen den örtlichen Trägern und den überörtlichen Trägern im Jahr 2000 (absolut in DM und in Prozent)	60

Zusammenfassung

Die Bundesanstalt für Arbeit – vor 75 Jahren (1927) als Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gegründet – gilt nach dem Skandal um gefälschte Vermittlungsstatistiken als Gravitationszentrum der Erstarrungen und Ineffizienzen der Sozialpartnerschaft in Deutschland. Das folgende Papier nimmt die durch den Vermittlungsskandal ausgelöste Reformdiskussion zum Anlass, die Stellung und Funktion der Bundesanstalt für Arbeit im Interessenfeld von Staat und Verbänden historisch nachzuzeichnen. Der Wandel der Aufgaben und des Aufbaus der Bundesanstalt für Arbeit von der Nachkriegszeit bis heute sowie ihre Einbettung in überkommene Interessenkoalitionen zwischen Staat und Verbänden deuten darauf hin, dass Form und Inhalt der korporatistischen Arbeitsmarktpolitik auf einer engen konflikt- und kostenentlastenden Symbiose zwischen Staat und Verbänden beruhen. Die Bundesanstalt für Arbeit ist in ihrer Ausrichtung und in der Bedeutung der oberen und unteren Selbstverwaltungsebenen eng mit der Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung, den Verteilungskonflikten zwischen den verschiedenen Verwaltern der öffentlichen Haushalte, der betrieblichen Mitbestimmung und der Tarifautonomie verflochten. Weil das Interesse der Verbände an der Selbstverwaltung auf der oberen Ebene der Bundesanstalt für Arbeit sich zudem sukzessive auf die untere Ebene verlagert hat, weil die Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auf die Ausrichtung und die Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik weniger über die Bundesanstalt als über die Ministerialbürokratie und den Bundestag institutionalisiert sind und weil aufgrund des Gleichklangs der Interessen zwischen den Sozial- und Finanzpolitikern und den Tarif- und Betriebspartnern über Jahrzehnte die demokratische und korporatistische Selbstkontrolle versagt hat, greifen Reformmaßnahmen, die sich allein auf die Bundesanstalt beziehen, zu kurz.

Abstract

In the wake of the scandal surrounding falsified placement statistics in 2002, Germany's Federal Public Employment Service (Bundesanstalt für Arbeit) – established 75 years ago in 1927 as the Imperial Office for Job Placement and Unemployment Insurance (Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) – is now considered to epitomize the paralysis and inefficiency of "social partnership," Germany's special relationship between management and labor. This paper uses the discussion on reform that has ensued from the placement-statistics scandal to trace historically the significance of the Federal Public Employment Service and its role amid the contending interests of the government, the trade unions and the employers' associations. The change the Employment Service has undergone with respect to its purpose and development from the postwar period until today, as well as its integration into the long-existing interest coalitions between the state, the trade unions and the employers' associations indicate that the form and content of corporatist labor market policy are based on a close-knit symbiosis between the state, management and labor, a symbiosis meant to ease conflict and reduce costs. The orientation of the Employment Service and the importance of its self-administration at the federal and local levels link it to the funding of social insurance through contributions, to redistributional conflicts between the administrators of government and social insurance budgets, to codetermination, and to collective bargaining. Measures aimed solely at reforming the Employment Service are far too short-sighted for three reasons. First, management and labor's interest in self-administration at the federal level of the Employment Service has gradually shifted to increased interest at the local level. Second, the institutional opportunities available to trade unions and employers' associations to influence the focus and expenditure of labor market policy tend to be found in the ministerial bureaucracy and the Bundestag, not at the Employment Service. Third, the democratic and corporatist self-regulatory mechanism has failed due to the consonance of interests existing for decades between social and financial policy-makers and their counterparts in management and labor.

1 Einleitung

Seit Anfang Februar 2002 ein Bericht des Bundesrechungshofes (BRH) über die Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in der Arbeitsvermittlung die Bundesanstalt, ihren Präsidenten und ihre Selbstverwaltung ins Zentrum der öffentlichen Diskussion rückte,[1] wurde viel über Befangenheiten der Arbeitsverwaltung und ihrer Protagonisten in Staat und Verbänden geschrieben. Dem Präsidenten wurde vorgeworfen, die Korrektheit der BA-Statistiken in einem unzureichenden Maße überwacht zu haben. Die Selbstverwaltung wurde kritisiert, sich bei internen Modernisierungsversuchen quer gestellt zu haben. Den Mitarbeitern der Abteilung „Berufsberatung und Arbeitsvermittlung“ wurde unterstellt, bewusste Manipulation von Statistiken zu betreiben, um in Zeiten, in denen es 4,3 Millionen Arbeitslose zu verwalten gibt, nicht den eigenen Arbeitsplatz an private und, wie jeder vermutet, auch meist erfolgreichere Vermittler zu verlieren.

Obwohl die Opposition sogleich den Rücktritt des BA-Präsidenten forderte (Friedrich Merz, CDU, vgl. HB vom 11.2.2002) und Bundesfinanzminister Hans Eichel die Bundesanstalt einen „selbstzufriedenen Apparat“ nannte (Berliner Zeitung vom 15.2.2002), stützte die Selbstverwaltung ihren Präsidenten. Der Vorstand der BA sprach dem Präsidenten das Vertrauen aus und berief eine wirtschafts- wie gewerkschaftsnahe Arbeitsgruppe, die den Bericht des BRH prüfen und Konsequenzen ziehen sollte (vgl. Presse-Info 15 der Bundesanstalt für Arbeit vom 7.2.2002 und Presse-Info 16 der Bundesanstalt für Arbeit vom 15.2.2002).[2]

Als dann bekannt wurde, dass der BA-Präsident bereits seit 1998 aufgrund eines Berichts der *BA-Innenrevision* über manipulierte Vermittlungszahlen informiert war, forderte die Opposition verstärkt den Rücktritt des BA-Präsidenten sowie der beiden Vorstandsmitglieder aus BDA und DGB ein (vgl. FAZ vom 11.2.2002). Obwohl der Präsident immer mehr in die Schusslinie der Kri-

---

Der Text ist im Kontext des am MPIfG durchgeführten Forschungsprojektes „Was können wir vom Bündnis für Arbeit in Deutschland lernen?“ entstanden. Mein Dank für wichtige Hinweise und Anregungen gilt den beiden Reviewern Roswitha Pioch und Till Müller-Schoell sowie Wolfgang Streeck. Bei der Zusammenstellung der Daten waren Anita Schmidt, Alexander Nauen und Christian Loschelder sehr hilfreich.

1 Der BRH prüfte in fünf Arbeitsämtern die von den Arbeitsvermittlern im Oktober 2001 gebuchten Vermittlungen (Bremerhafen, Dortmund, Halle, Frankfurt an der Oder und Neuwied; vgl. zum Folgenden HB vom 6.2.2002). Von 4.487 geprüften Vermittlungen – 640 waren nicht überprüfbar, da sie von den Arbeitsvermittlern vorzeitig gelöscht wurden – waren 3.008, und damit 71,2 Prozent, „falsch verbucht“. 654 Fälle wurden als Vermittlung gebucht, obwohl tatsächlich kein Bewerber eingestellt wurde, 397 Fälle wurden als Vermittlung gebucht, obwohl das Unternehmen den Bewerber selbst gesucht habe, 315 Fälle wurden als Vermittlungen gebucht, obwohl der Bewerber in Eigenregie die Stelle gefunden hatte. Die BA selbst gab den Anteil der Vermittelten, die durch das Arbeitsamt vermittelt wurden (Vermittlungsquote), für das Jahr 2000 mit 51 Prozent an. Der BRH kam zu dem Urteil, dass „[d]er Erfolg arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die Qualität der Vermittlung und die Belastung des Personals bei den Arbeitsämtern … deutlich geringer [sind] als bisher allgemein angenommen“ (zit. aus dem BRH-Bericht nach HB vom 6.2.2002: 3). Der BRH definierte als „Vermittlung“ solche Fälle, in denen einer gebuchten Vermittlung ein konkretes Stellenangebot zugrunde lag und im Hinblick auf dieses Stellenangebot mit einer Vermittlungstätigkeit begonnen wurde, die zur Aufnahme einer Beschäftigung führte. Neben der „klassischen“ Arbeitsvermittlung durch Auswahl und Vorschlag hat der BRH auch Vermittlungen anerkannt, die über die Selbstinformationseinrichtungen der BA, durch „Beauftragung Dritter“ oder den Nachweis einer selbstständigen Tätigkeit bewirkt wurden (FAZ vom 14.2.2002). Der Bericht des BRH ist nicht öffentlich zugänglich (Nachfrage der Autorin beim BRH am 22.2.2002). Die Ergebnisse des BRH wurden noch im Februar 2002 durch eine eigene Untersuchung der Innenrevision der BA in 15 Arbeitsämtern bestätigt. Nach den Ergebnissen der Innenrevision fand in 36,5 Prozent der geprüften Fälle keine Vermittlung statt und war die Vermittlung in 32,9 Prozent der geprüften Vermittlungen diskussionswürdig (vgl. FTD vom 18.2.2002).

2 Als Mitglieder der Arbeitsgruppe berief der Vorstand am 15.2.2002 Hans-Jürgen Krupp (Präsident a.D. der LZB Nord), Hans Matthöfer (Bundesminister a.D.), Franz Schoser (Hauptgeschäftsführer des DIHT i.R.) und Hermann Hill (Staatsminister a.D.), vgl. Presse-Info 16 der Bundesanstalt für Arbeit vom 15.2.2002.

tik geriet, sprach ihm der Vorstand weiter das Vertrauen aus. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) und die Verbände stritten sich darüber, ob das BMA oder der Vorstand die Fachaufsicht über die Vermittlungsstatistiken besäßen. Es begannen Konflikte zwischen BMA und den Verbänden aus vergangener Zeit hoch zu kochen. Die Arbeitgeber beklagten sich, dass das BMA 1999 die Amtszeit des BA-Präsidenten gegen ihren Willen verlängert habe und dass der Minister in der Vermittlungsaffäre bewusst ein „öffentliches Verwirrspiel" inszeniere (HB vom 18.2.2002). Auch die anfängliche Vertrauenserklärung gegenüber dem Präsidenten sei ihnen auf der entsprechenden Sitzung des Vorstandes von den Vertretern des BMA und der Gewerkschaften „untergejubelt" worden (FAZ vom 21.2.2002). Der Präsident musste schließlich dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, dem er von 1982 bis 1985 als CDU-Bundestagsabgeordneter selbst angehört hatte, Rede und Antwort stehen. Um den Minister und den Wahlkampf der SPD nicht weiter zu schädigen und um die Vertreter von BDA (Christoph Kannengießer) und DGB (Ursula Engelen-Kefer) im Vorstand der BA zu schützen, mündete diese Phase der gegenseitigen Schuldzuweisungen schließlich in den Rücktritt des seit 1993 amtierenden Präsidenten (Jagoda, CDU) und des zuständigen Staatssekretärs im BMA (Tegtmeier, SPD). Der Staatssekretär saß zu jener Zeit (seit 1993) als Vertreter des BMA im Vorstand der BA. Mit diesen Rücktritten mussten sich Politik und Verbände nicht weiter darüber streiten, wer die Fachaufsicht nicht ausreichend wahrgenommen hatte, so dass dem Skandal einiges an Schärfe genommen wurde.

Den Rücktritten schloss sich schließlich der „Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" an (vgl. Zweistufenplan 2002). Die Affäre um die Arbeitsvermittlung wurde zur „Chefsache". In zwei Reformstufen – „wirksame Sofortmaßnahmen" (erste Stufe) und „zügige Strukturreformen" bis Ende 2004 (zweite Stufe) – soll der BA ein neues Leitbild verschafft werden, welches die Bundesregierung mit den Schlagwörtern „Dienstleistung im Wettbewerb", „Konzentration auf Kernaufgaben mit Arbeitsvermittlung im Zentrum" und „modernes kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit" umschrieb (ebd.). Für die zweite Reformstufe ernannte die Bundesregierung eine 15-köpfige Reformkommission unter dem Vorsitz des VW-Personalchefs Peter Hartz.[3] Bis Ende August 2002 soll diese Kommission ein Konzept für die Strukturreform entwerfen.

Was als Statistikproblem begann und bei einer geringen Arbeitslosigkeit vermutlich nicht weiter hoch gepuscht worden wäre, soll nun, so will es der „Zweistufenplan", in einer Strukturreform des Aufbaus und der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit enden. Als Ziele der Reform benannte der „Zweistufenplan" für die erste Stufe eine „Modernisierung der Leitungsstrukturen" der

3 Als Mitglieder der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" berief die Bundesregierung Ende Februar – neben Peter Hartz – Norbert Bensel (Mitglied des Vorstandes DaimlerChrysler Services AG), Eggert Voscherau (Mitglied des Vorstandes der BASF AG), Heinz Fischer (Abteilungsleiter Personal der Deutschen Bank AG), Hans-Eberhard Schleyer (Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks), Isolde Kunkel-Werner (Mitglied des Ver.di-Bundesvorstandes, Mitglied des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamtes NRW), Peter Gasse (Bezirksleiter der IG Metall NRW), Wolfgang Tiefensee (Oberbürgermeister der Stadt Leipzig), Harald Schartau (Minister für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW), Günther Schmid (Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin), Werner Jann (Universität Postdam), Peter Kraljic (Direktor der McKinsey&Company, Düsseldorf), Klaus Luft (Market Access for Technology Services GmbH), Jobst Fiedler (Roland Berger Strategy Consultants) und Wilhelm Schickler (Präsident des Landesarbeitsamtes Hessen) (vgl. Pressemeldung BMA vom 6.3.2002). Die erste Arbeitssitzung der „Hartz-Kommission" fand am 22.3.2002 statt. Dabei einigte sich die Kommission auf die folgenden fünf Teilprojekte: (1) Arbeitsvermittlung und Berufsberatung, (2) Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe, (3) arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsmarktforschung, (4) Personal, Steuerung, Organisation und (5) Attraktivität und Kommunikation. Ein Kommissionsbüro, das beim BMA angesiedelt ist, soll die Arbeit der Kommission administrativ und inhaltlich unterstützen (vgl. Pressemeldung des BMA vom 22.3.2002).

BA durch die Einrichtung eines professionellen Exekutivvorstandes, „mehr Wettbewerb“, „mehr Kooperation mit Dritten“ sowie „mehr Qualität und Kundenorientierung“; für die zweite Stufe forderte der Zweistufenplan die Einrichtung der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die ein Reformkonzept mit den folgenden vier Kernelementen entwickeln soll: „Aufgabenkonzentration auf Kernbereiche“, „Vermittlung und Beratung“ als Hauptaufgaben der BA, „organisatorischer Umbau“ (u.a. stärkere Regionalisierung und Dezentralisierung von Verantwortung und Entscheidung) und die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe[4] (vgl. Zweistufenplan 2002). Während die erste Stufe durch die Änderung des SGB III bereits zum 27. März 2002 umgesetzt wurde (vgl. hierzu Abschnitt 6), wird die zweite Stufe derzeit durch die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vorbereitet.

Vor dem Hintergrund einer Analyse des Verhältnisses von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik geht das Papier der Frage nach, ob die aktuelle Reformdiskussion einen nachhaltigen Eindruck in den Institutionen der deutschen Arbeitsmarktpolitik hinterlassen kann. Aus einer Betrachtung des Zusammenwirkens von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik gewonnene Thesen werden mit der aktuellen Diskussion über eine Reform der Bundesanstalt für Arbeit konfrontiert. Die aktuelle Reformdiskussion wird zum Anlass genommen, die Entwicklung der deutschen Arbeitsmarktpolitik von der Nachkriegszeit bis heute historisch nachzuzeichnen und einen Beitrag zum Verständnis korporatistischer Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zu liefern.

Es sei vorweggenommen, dass dieser Aufsatz die These vertritt, dass die aktuelle Reformdiskussion beim Thema „Kontrolle statt Korporatismus“ (Heinze 2002: 27) durch Umstrukturierung des Präsidentenamtes, des Verwaltungsrates und des Vorstandes und bei der Frage der Aufgabenwahrnehmung (Kernaufgaben; Dezentralisierung; mehr Wettbewerb) das Gegenteil dessen bewirken könnte, was intendiert ist. Die Professionalisierung und Entbürokratisierung der Bundesanstalt werden durch die aktuellen Reformbemühungen wenig vorangetrieben werden können, weil die Verbände und überkommene Interessenkoalitionen zwischen Staat und Verbänden die aktuelle Reform nicht geschwächt, sondern eher gestärkt verlassen werden. Die jetzige Diskussion ist kein exogener Schock für die Bundesanstalt. Sie trifft die Verbände nicht unvorbereitet, weil sie die Überlegungen zu mehr Wettbewerb und Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung in die von ihnen vorangetriebene und sich seit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG, 1969) inkrementell vollziehende Stärkung der Selbstverwaltung auf der unteren Ebene der BA einbetten können. Auch die Neuordnung oder Abschaffung der Selbstverwaltung auf der oberen Ebene spielt den Verbänden in die Hände. Der Einfluss der Verbände auf die Aufgaben und Richtlinien der Arbeitsmarktpolitik hat sich nämlich in den letzten Jahrzehnten von der Bundesanstalt so gut wie abgelöst. Die Sozialpartner verfügen längst außerhalb der Arbeitsverwaltung – auf Ressortebene über die Fachabteilungen des BMA und auf Parlamentsebene über den Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung – über den von ihnen gewollten und von ihnen über die Jahrzehnte gehegten und gepflegten Einfluss auf den Umfang und die Ausrichtung staatlicher Arbeitsmarktpolitik. Für ihren Einfluss auf die Richtliniensetzung in der Arbeitsmarktpolitik brauchen die Verbände die Selbstverwaltung auf der oberen Ebene nicht mehr.

Um die so verstandene Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik explizieren zu können, wird im Folgenden die Funktion und konkrete Form des Korporatismus in der deutschen Arbeitsmarktpolitik von der Selbstverwaltung in der Bundesanstalt

4 Weil eine Analyse der Diskussion über die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe den Rahmen dieses Papiers sprengen würde, wird diese Thematik im Folgenden nicht weiter ausgeführt.

für Arbeit ein Stück weit getrennt und werden auch die institutionellen Mitgegebenheiten betrachtet, in denen sich die BA bewegt.

Inhalt und Form der staatlichen Arbeitsmarktpolitik beruhen in Deutschland auf einer engen kosten- und konfliktentlastenden Symbiose zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Die Ressourcen, die die BA in der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik bietet, werden von Staat und Verbänden für die Bewältigung von ökonomischen Strukturkrisen und von fiskalischen Engpässen des Bundeshaushaltes und der Gesetzlichen Rentenversicherung[5] verwendet. Dabei hat aufgrund des Gleichklangs der Interessen zwischen den Sozial- und Finanzpolitikern und den Tarif- und Betriebspartnern über Jahrzehnte die demokratische und korporatistische Selbstkontrolle versagt. Der Gleichklang der Interessen ergibt sich

1. aus der Selbstverwaltung und Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung und der Verteilung der Kosten von Arbeitslosigkeit und ökonomischen Strukturproblemen auf verschiedene Budgets, woraus sich Verteilungskonflikte und -koalitionen zwischen den verschiedenen Verwaltern öffentlicher Haushalte (Bund, Länder, Kommunen, Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit) ergeben,
2. aus der Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene, die zu einer korporatistischen Bewältigung von betrieblichen Anpassungen führt, und
3. aus der Tarifautonomie in der Lohnpolitik, die staatliche Intervention in der Tarifpolitik ausschließt und es den Tarifpartnern ermöglicht, den Sozialstaat für ihre lohnpolitischen Kalküle zu instrumentalisieren. – Wie ein Trapez hängt die Bundesanstalt für Arbeit an den durch diese institutionellen Mitgegebenheiten aufgespannten Seilen.

Der *erste Teil* des Papiers (Abschnitt 2 und 3) beschreibt daher vor dem Hintergrund der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern, Kommunen und den Sozialhaushalten, der Mitbestimmung und der Tarifautonomie in der Lohnpolitik das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der alten Bundesrepublik und skizziert die Interaktion in den 90er Jahren. Bereits Mitte der 50er Jahre begannen Staat und Verbände, die passive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit (Kurzarbeitergeld und Arbeitslosengeld) auch in den Dienst sozialverträglicher Anpassungen an den industriellen Strukturwandel zu stellen. Mit der deutschen Einigung und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland im Zuge der Rezession 1992/1993 wurde in einem vorher nicht gekannten Ausmaß nicht nur die passive, sondern auch die aktive Arbeitsmarktpolitik (Fortbildung und Umschulung (FuU) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)) für die Bewältigung ostdeutscher und später gesamtdeutscher arbeitsmarktpolitischer Probleme eingesetzt. Parallel zu dieser Expansion hat sich dabei der Einfluss der Verbände auf die Richtlinien der Arbeitsmarktpolitik erheblich institutionalisiert, jedoch außerhalb der Arbeitsverwaltung, weil sie von Regierung und Parlament in wichtige Entscheidungen miteinbezogen wurden bzw. die eine oder andere auch selbst initiierten.

Der *zweite Teil* des Papiers (Abschnitt 4 und 5) beleuchtet schließlich die Entwicklung der Selbstverwaltungsstrukturen in der BA und beschreibt, wie mit der Expansion der Funktionen der Bundesanstalt für Arbeit die Selbstverwaltung der oberen Ebene auf Betreiben der Bundesregierung immer mehr geschwächt wurde. Durch laufende Änderungen des Arbeitsförderungsrechts

5 Auch die Gesetzliche Krankenversicherung ist in diese fiskalpolitischen Operationen eingebunden. Aus Vereinfachungsgründen wird die Krankenversicherung im Folgenden jedoch außen vor gelassen.

wurde die Bundesanstalt im Haushalts- und Anordnungsrecht sukzessive verstaatlicht. Die Bundesregierung erkannte den Nutzen der BA in der Bewältigung von Struktur- und Finanzkrisen. In den 90er Jahren reagierte das Bundesfinanzministerium (BMF) auf die zunehmenden Verteilungskonflikte zwischen den Mitgliedern der Selbstverwaltung (Bundesregierung, Länder, Kommunen, Verbände) mit Intervention. In Reaktion auf diese Verstaatlichung im oberen Bereich und mit der Expansion der Leistungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik maßen die Verbände der Selbstverwaltung auf der unteren Ebene immer mehr Bedeutung bei. Ihren Einfluss auf die Richtliniensetzung der Arbeitsmarktpolitik behielten sie weiter, aber außerhalb der Arbeitsverwaltung. Das Papier endet schließlich in den Abschnitten 5 und 6 mit einer kurzen Zusammenfassung der BA-Reform vom März 2002 sowie mit einigen Thesen über die Entwicklung und die Möglichkeiten einer Reform der deutschen Arbeitsverwaltung vor dem Hintergrund ihrer institutionellen Einbettung.

Gezeigt werden soll, dass Überlegungen über eine Strukturreform des Aufbaus und der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit über die Arbeitsverwaltung hinaus reichen müssen. Eine nachhaltige Strukturreform der BA verlangt eine schonungslose und kritische Aufarbeitung der oben genannten institutionellen Mitgegebenheiten der Bundesanstalt für Arbeit (Verteilungskonflikte aufgrund der Finanzbeziehungen; Mitbestimmung; Lohnpolitik). Ansonsten droht sich die gegenwärtige Diskussion an den bestehenden Verteilungskonflikten und -koalitionen sowie am institutionalisierten Zugang der Verbände zu politischen Entscheidungsprozessen zu zerreiben. Mit der Reform wäre nichts gewonnen.

2 Das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der deutschen Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 1989

Will man die Aufgaben und den Aufbau der Bundesanstalt für Arbeit reformieren, so ist es unangemessen, den Blick alleine auf die BA zu richten. Weil die Bundesanstalt in überkommene Interessenkoalitionen zwischen Staat und Verbänden fest eingewoben ist, kann die BA selbst nur die Spitze des Eisberges reformpolitischer Diskussionen darstellen.

Die Grundlagen dafür, dass Staat und Verbände die Arbeitsmarktpolitik gemeinsam verwalten, wurden mit dem gemeinsamen Aufbruch der Arbeitgeber und Gewerkschaften nach dem Ersten Weltkrieg (Stinnes-Legien-Abkommen 1918)[6] geschaffen. 1927 wurde durch das „Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ (AVAVG) schließlich die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung als föderalisierte Selbstverwaltung (Selbstverwaltung unter Beteiligung aller drei staatlichen Ebenen: Bund, Länder, Gemeinden) institutionalisiert. Nach der nationalsozialistischen Katastrophe und der alliierten Arbeitsmarktpolitik schlossen Staat und Verbände 1952 an die Selbstverwaltung der Weimarer Republik an, wobei der Versuch der Verbände, den Staat aus der oberen Selbstverwaltungsebene (Vorstand, Verwaltungsrat) zu drängen, am Widerstand der Bundesregierung scheiterte (vgl. Trampusch 2000). Im materiellen Recht übernahm die Bundesanstalt den Katalog der Reichsanstalt: Arbeitsvermittlung, Berufsbera-

6 Im Stinnes-Legien-Abkommen vom 15. November 1918 erkannten die Unternehmer die Gewerkschaften als Vertreter der Arbeiterschaft an. Beide Gruppen unterzeichneten ein Bekenntnis zur Einführung der unbeschränkten Koalitionsfreiheit und zur Unabdingbarkeit von Tarifverträgen. Weiterhin wurde die Einrichtung von Arbeiterausschüssen in den Betrieben und von paritätisch besetzten Arbeitsgemeinschaften zur Vorbereitung von Entscheidungsfunktionen in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik vereinbart. Schließlich schlug das Abkommen paritätische Arbeitsnachweise vor.

tung, Lehrstellenvermittlung, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe (vorher: Krisenfürsorge und -unterstützung), Kurzarbeitergeld (vorher: Kurzarbeiterunterstützung)[7] und Stilllegungsvergütungen (vorher: Lohnausfallvergütung). Die deutsche Arbeitsverwaltung ist damit seit dem Gesetz von 1927 eine integrierte Organisation, d.h. vereinigt die beiden „Mutteraufgaben" öffentlicher Arbeitsverwaltungen, die Arbeitsvermittlung bzw. Anpassungsfunktion, aus der später die „aktive Arbeitsmarktpolitik" erwuchs, und die Arbeitslosenversicherung bzw. Lohnersatzfunktion, die heute „passive Arbeitsmarktpolitik" genannt wird, in einer Organisation. Finanziert werden die Aufgaben der BA – außer die der Arbeitslosenhilfe (Bund), des Insolvenzgeldes (Umlage), des Konkursausfallgeldes (Umlage) und der Produktiven Winterbauförderung (Umlage) – aus den Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, wobei der Bund verpflichtet ist, die Defizite des BA-Haushaltes zu decken.[8] Die Länder und Kommunen haben die Kosten der Sozialhilfe zu tragen.[9] Die Arbeitslosenhilfe besitzt einen nachrangigen Status gegenüber dem Anspruch auf Arbeitslosengeld, die Sozialhilfe einen nachrangigen Status gegenüber dem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Wird die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verlängert, so entlastet dies den Bundeshaushalt bei der Finanzierung der Arbeitslosenhilfe. Werden die Leistungsbedingungen für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe verschärft (Zumutbarkeit), so belastet dies die Kommunen und Länder bei der Finanzierung der Sozialhilfe. Da die Sozialhilfe sowohl aus dem vertikalen als auch horizontalen föderalen Finanzausgleich ausgeklammert ist (vgl. Hesse/Benz 1990; Prinz 1983), haben Kommunen einen hohen Anreiz, ABM durchzuführen.

Die ersten Jahre der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (seit 1969: Bundesanstalt für Arbeit) verliefen relativ ruhig. Die Bundesanstalt für Arbeit beschränkte sich in den 50er Jahren im Wesentlichen auf die Arbeitsvermittlung und das Auszahlen von Unterstützungszahlungen für die wenigen Arbeitslosen, wobei mehr als die Hälfte der Unterstützungszahlungen Ende der 50er Jahre auf arbeitslose Bauarbeiter fielen (vgl. Böhme 1977: 279). Zwischen August 1961 und März 1962 konnten es sich die Sozialpolitiker sogar leisten, keine Beiträge zur BA zu erheben.[10]

---

7 Kurzarbeit kann auf Grund von *drei Rechtsgrundlagen* eingeführt werden: (1) durch Gesetz in Betrieben mit bestehenden und angezeigten Massenentlassungen während der Sperrfrist (§19 KSchG; Zulassung durch das Landesarbeitsamt); (2) kollektivrechtlich aufgrund einer tarifvertraglichen Vereinbarung oder einer Betriebsvereinbarung; (3) individualrechtlich in Form eines Aufhebungsvertrages oder einer Änderungskündigung (vgl. hierzu Schaub/Schindele 1993). Die Kurzarbeit ist vom Arbeitgeber oder von der Betriebsvertretung dem Arbeitsamt schriftlich anzuzeigen. Die Entscheidung über die Anerkennung des Antrages entscheidet der jeweilige Arbeitsamtsdirektor.

8 Die *Defizithaftung des Bundes* wurde erst nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt. Anlass war die Erfahrung, dass sich die letzte parlamentarisch-demokratische Regierung der Weimarer Republik am Konflikt um die Erhöhung des Beitrages zur Reichsanstalt und der nochmaligen Leistungskürzung für die Arbeitslosen zerrieb. Weil der Beitragssatz nicht verändert wurde und das Reich ein Defizit nicht decken musste, konnte die Reichsanstalt Anfang der 30er Jahre die Einnahmen und Ausgaben nicht mehr gegeneinander ausgleichen. Die Folge war eine Selbstblockade der Selbstverwaltung, so dass sie noch vor der Machtübernahme der Nationalsozialisten ihre Arbeit einstellte (vgl. Lojewski 1984).

9 Die *Kostenaufteilung der Sozialhilfe auf die Länder und Kommunen* wird durch Ländergesetz bestimmt und weist dementsprechend große Unterschiede zwischen den Ländern auf (vgl. Hesse/Benz 1990: 191–203; zur „Lastenaufteilung" vgl. ausführlich Prinz 1983). So schwankte 1979 der Kommunalanteil an den Sozialhilfeausgaben zwischen dem Spitzenwert von 97,2 Prozent in Nordrhein-Westfalen und 31,7 Prozent in Niedersachsen (vgl. Prinz 1983: 450). Im Jahr 2000 trugen in Sachsen die örtlichen Träger 55,9 Prozent der Sozialhilfeausgaben, während in Bayern der Kommunalanteil „nur" 24,9 Prozent betrug (vgl. Tab. 11, Anhang).

10 Die Höhe der Beiträge zur Bundesanstalt ist im Arbeitsförderungsrecht (1927–1969: AVAVG; 1969–1996: AFG; seit April 1997: Sozialgesetzbuch III (SGB III)) festgelegt und kann daher nur durch den Bundestag geändert werden. Nach „Maßgabe der Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit sowie unter Berücksichtigung der

Schon Ende der 50er Jahre wurde die Bundesanstalt jedoch vom Strudel *industrieller Strukturkrisen* mitgerissen. Es tat sich eine Schere zwischen expandierenden und schrumpfenden Branchen auf. Die Krise im Steinkohlenbergbau kostete zwischen 1957 und 1969 343.000 Bergarbeitern den Arbeitsplatz (FAZ vom 1.3.2002) und die Winterbaumonate machten der Bauwirtschaft schwer zu schaffen. Diesen ersten Erfahrungen sektoraler und regionaler Strukturprobleme nach dem Ende der Wiederaufbauphase begegnete die Bundesanstalt in der Bauwirtschaft mit *Sonderleistungen* (1959: Schlechtwettergeld; Winterbauförderung[11]) und im Steinkohlenbergbau mit einer *Ausweitung der Lohnersatzleistungen* (1966: Verlängerung der Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes[12]). Als sich 1966 und 1967 die Arbeitsmarktlage zum ersten Mal seit Kriegsende gesamtwirtschaftlich verschlechterte, verlängerte die Bundesregierung kurzerhand und befristet (bis zum 30.9.1968) die *Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes*[13]. In der Folge schnellte die Zahl der Kurzarbeiter von 15.816 im Durchschnitt des Jahres 1966 um das Neunfache, auf 142.694 im Jahresdurchschnitt des Jahres 1967, hoch (Flechsenhar 1980: 31). Später, in den 70er Jahren, hat die BA mit dem *konjunkturellen Kurzarbeitergeld*[14] die Lohnminderung aufgrund der Arbeitszeitverkürzung in den Branchen Maschinenbau, Elektrotechnik, Stahlindustrie und Bergbau ausgeglichen.[15] Weil die BA durch das Kurzarbeitergeld die Löhne subventionierte, konnten die Löhne in diesen

---

Beschäftigungs- und Wirtschaftslage sowie deren voraussichtlicher Entwicklung“ (§352 Abs. 1, Satz 1 SGB III) besitzt die Bundesregierung eine Vorordnungsermächtigung für einen zeitweise niedrigeren Beitragssatz.

11 Vgl. „Gesetz über die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft und weitere Änderungen des AVAVG“ vom 7.12.1959, vgl. Tab. 1, Anhang.

12 Vgl. „Gesetz zur Änderung des Reichsknappschaftsgesetzes und des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ vom 10.8.1966, vgl. Tab. 1, Anhang. Bei der Bewältigung der Krise im Steinkohlenbergbau spielten des Weiteren eine Reihe von Beihilfen eine Rolle, die von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung – ermöglicht durch die AVAVG-Reform 1959 – erlassen wurden und die hälftig vom Bund und vom Sozialfonds der Montanunion finanziert wurden (vgl. hierzu BMA 1967: 122–123).

13 Vgl. „Einundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ vom 31.3.1967 sowie die erste „Verordnung zur Änderung der Einundzwanzigsten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ vom 27.7.1967, vgl. Tab. 1, Anhang.

14 Bis Ende der 80er Jahre wurde Kurzarbeit als „*konjunkturelle Kurzarbeit*“ eingeführt, d.h. diente sie der Überbrückung von Wechselbädern zwischen Entlassung und Wiedereinstellung, mithin der Verhinderung von *unnötigen* Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen. Zur Bewältigung der Krise in der Stahlindustrie kam Ende der 80er Jahre die „*strukturbedingte Kurzarbeit*“ hinzu (1988, 8. Novelle des AFG). Im Unterschied zur konjunkturellen Kurzarbeit wurde (und wird weiterhin) bei der „strukturbedingten Kurzarbeit“ Kurzarbeitergeld auch dann geleistet, wenn es sich nicht nur um einen „vorübergehenden Arbeitsausfall“ handelte, sondern, wenn der „Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges“ (§63 Abs. 4 AFG) beruhte (Anwendung in der Eisen- und Stahlindustrie, später auch im Steinkohlebergbau (1990), im Bergwerksmaschinenbau (1992), im Werkzeugmaschinenbau und in der Luft- und Raumfahrttechnik (1994)). Mit der Einführung des „strukturbedingten Kurzarbeitergeldes“ wurde auch die Kontrollfunktion des *Landesarbeitsamtes* ausgeweitet, insofern über die Anwendung der „strukturbedingten Kurzarbeit“ auf einzelne Wirtschaftszweige in bestimmten Regionen auf Antrag das zuständige LAA entschied (Knuth 1995). Die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes konnte vom Bundesarbeitsminister seit 1975 durch Rechtsverordnung für das gesamte Bundesgebiet, einzelne Wirtschaftszweige und Betriebe auf bis zu 24 Monate verlängert werden. 1987 wurde für die Stahlindustrie eine gesetzliche Höchstbezugsdauer von 36 Monaten eingeführt.

15 Die *Zahl der Kurzarbeiter* stieg zwischen 1973 und 1975 im Jahresdurchschnitt von 44.000 auf 773.000 (Böhme 1977: 285) an. Der Höchststand wurde im Februar 1975 mit 956.514 Kurzarbeitern in 15.000 Betrieben erreicht (Flechsenhar 1980: 32). 1977 und 1978 verzeichneten die oben genannten Branchen 60 bzw. 50,8 Prozent aller Kurzarbeiter (Flechsenhar 1980: 34). Bereits Mitte Dezember 1971 kam es zu einem Anstieg der Kurzarbeiter in der Eisen- und Metallgewinnung, der Eisen-, Stahl- und Metallwarenherstellung und in der elektrotechnischen Industrie auf 411.100 Personen. Der Anstieg im Maschinen, Stahl- und Fahrzeugbau war damals eine Auswirkung des *Arbeitskampfes 1971 in Nordwürttemberg/Nordbaden*. Die bestreikten Betriebe mussten ihre Produktion einstellen bzw. einschränken, woraufhin Kurzarbeit gemeldet wurde. Von den 411.000 Kurzarbeitern vom Dezember 1971 betraf dies 235.300 Kurzarbeiter (Conze 1974: 2).

Branchen trotz Krise hochgehalten werden. Überschüssige Arbeitskräfte, die auf das Lohnniveau drückten, übernahm die Bundesanstalt temporär in Kurzarbeit, um so den Zusammenbruch der Betriebe zu verhindern. Die Tarifautonomie konnte befreit aufspielen. Flechsenhar geht davon aus, dass das Kurzarbeitergeld Mitte der 70er Jahre in der Stahlindustrie die Lohn- und Lohnnebenkosten je Ausfallstunde um 72 Prozent reduziert hat (Flechsenhar 1980: 143). Weil im Bundeshaushalt durch Kurzarbeit eher eine Nettoentlastung – im Vergleich zu den Belastungen durch Arbeitslosigkeit – auftritt, während die BA mit einer „gravierende[n]" Nettobelastungen konfrontiert wird (Bruche/Reissert 1985: 109), war die Ausweitung des Kurzarbeitergeldes auch im Interesse des Bundesfinanzministers.

Was sich als Beginn einer langweiligen Chronik sozialpolitischer Gesetze in der Geschichte der Bundesrepublik anhört, kann im Kern als Schöpfungsakt einer konzertierten Arbeitsmarktpolitik betrachtet werden. Die Bundesanstalt wurde zum Spielball des Gleichklangs der Interessen zwischen den Sozial- und Finanzpolitikern und den Tarif- und Betriebspartnern. Die Sonderleistungen für die Bauwirtschaft hatte die BA einer „gemeinsame[n] Aktion von Tarifvertragsparteien und Gesetzgeber" (Weller 1969: 204) zu verdanken. Die Verlängerung der Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes machte im Zusammenspiel mit der durch die Rentenreform 1957 eingeführten Rente wegen Arbeitslosigkeit (für Arbeiter)[16] die von Betriebsräten und Konzernen ausgehandelten Sozialpläne im Montanbereich, die den vorzeitigen Ruhestand von Beschäftigten im großen Maßstab exekutierten, erst richtig gangbar. Das Motiv der Sozialpolitiker, die Versicherungsfunktion der Sozialpolitik zu stärken und die Arbeiter in der Sozialversicherung mit den Angestellten – zumindest rechtlich – gleichzustellen, kreuzte sich mit dem Interesse der Finanzpolitiker zur Bewältigung beschäftigungspolitischer Probleme den Bundeshaushalt nicht allzu sehr in Anspruch nehmen zu müssen und die BA zur Konsolidierung des Bundeshaushalts sowie zur Gegenfinanzierung von Sonderausgaben heranzuziehen (vgl. hierzu auch Manow/Seils 2000). Von 1967 bis 1980 wurden der BA so auch die Kosten für die Anschluss-Arbeitslosenhilfe, die der Bund zu tragen hatte, aufgebürdet[17], „so dass hierdurch Bundesmittel für die damaligen Konjunkturprogramme frei wurden" (Bosch 1981: 673).

Alles was später passierte – die Verabschiedung des AFG 1969 und mit ihr die Einrichtung der „aktiven Arbeitsmarktpolitik", die sukzessive Verlängerung der Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer auf bis zu 32 Monate (1984; 1985; 1987), die sukzessive Ausweitung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes aufgrund der Krise in der Stahlindustrie (1987; 1987; 1989) auf bis zu 36 Monate, der flächendeckende Einsatz von ABM und ABS-Gesellschaften[18] in Ostdeutschland seit 1991, die Forcierung der Altersteilzeit seit 1996 sowie die Gründung von Transfersozialplangesellschaften in Westdeutschland seit Mitte der 90er Jahre –

16 Der wichtigste Baustein der Sozialpläne, die *Rente wegen Arbeitslosigkeit*, wurde 1957 unter Arbeitsminister Anton Storch (CDU) geschaffen, der seine Intentionen dadurch unterstrich, dass er im BMA ein „Generalsekretariat für Sozialreform" einrichtete, das Sozialreform als „permanente Aufgabe" vorantreiben sollte (Rüb/Nullmeier 1991: 440). Gestalter der Reform waren dabei der Vorsitzende des DGB und des Sozialpolitischen Bundestagsausschusses, Willi Richter, und Arbeitsminister Anton Storch, der das Vorhaben durch sein „politische[s] Können" (Szmula 2001: 687) in der Koalition verteidigte. Die Rente wegen Arbeitslosigkeit koppelte den Rentenbezug an eine vorhergehende Arbeitslosigkeit (52 Wochen Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten anderthalb Jahre) und war ab Vollendung des 60. Lebensjahrs beziehbar. Die Rente mit 60 für Arbeiter war dabei Teil der damaligen Politik, das materielle Recht der Gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter an das der Angestellten anzugleichen. Für die Angestellten war die Rente wegen Arbeitslosigkeit bereits 1929 „als vorübergehend gedachte Hilfsmaßnahme" (Hockerts 1980: 356, Fn. 118) eingeführt worden.

17 Vgl. „Finanzplanungsgesetz" vom 23.12.1966, vgl. Tab. 1, Anhang.

18 ABS-Gesellschaften = Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturförderung.

ahmte nur das nach, was die Bundesanstalt für Arbeit in jungen Jahren bereits prägte: Unternehmen und Betriebsräte überlegten sich pfiffige Lösungen, wie sie mit Hilfe des Sozial- und Arbeitsförderungsrechts vorübergehenden Arbeitsausfall, Rationalisierungen und Stilllegungen sozialverträglich abwickeln können und Sozialpolitiker, die praktische und berufliche Erfahrungen in der Mitbestimmung und Gewerkschaftsarbeit hatten, die die Sozialversicherung stärken wollten und Gesetze „mit"-bestimmten, passten das Sozial- und Betriebsverfassungsrecht im Parlament an die so verstandene soziale Wirklichkeit in den Betrieben an. Die aktive Mitwirkung der Betriebsräte wurde dabei 1972 durch die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes institutionell abgesichert: Sozialpläne zur Frühverrentung und Kurzarbeiteranträge bedurften seither der expliziten Zustimmung des Betriebsrates.[19] Die Bedeutung der Mitbestimmung für die durch den Sozialstaat finanzierte Personalanpassung bringt der ehemalige DGB-Vorsitzende Oskar Vetters klar zum Ausdruck:

> In der Mitbestimmung konnte die Gewerkschaft am Beispiel der Kohle die Erfahrung sammeln, wie man sowohl die Beschäftigtenzahl in diesem Wirtschaftszweig von vormals 600.000 auf heute nur noch 200.000 herunterfahren kann und dennoch keine Rationalisierungsleichen produzierte. Vorzeitiges Ausscheiden, vorgezogene Pensionierung, Sozialpläne, breite Umschulungsprogramme. Alles das ist damals vorausschauend und ineinander greifend geschehen. Ehe eine Zeche stillgelegt wurde, waren bereits die dort arbeitenden Menschen ‚verplant'. Und so stelle ich mir ‚Rationalisierung' künftig auch bei anderen Industriezweigen vor.
> (FR-Interview mit Oskar Vetter: „Weil aus Maloche Arbeit wird – Arbeit muss es für jeden geben", in: FR vom 25.6.1977, zit. nach Lauschke 1984: 1)

Bis Ende der 70er Jahre hatten es die *Sozialpolitiker* bei dieser *Funktionalisierung der Sozialversicherung für die Bewältigung von ökonomischen Strukturproblemen* relativ leicht, weil die Ausweitung der sozialen Leistungen[20] bei steigenden Beschäftigtenzahlen und steigenden Löhnen problemlos durch die Ausweitung der Beitragseinnahmen (Erhöhung der Beiträge[21], Ausweitung der Beitragsbemessungsgrenzen[22], Ausweitung des Kreises der Beitragszahler[23]) finanziert werden konnten. Kurzfristige Finanzierungsprobleme der Bundesanstalt für Arbeit (1970 und 1971) konnten zudem durch Rücklagenreserven abgedeckt werden. Obwohl der Bund 1975 einen Zuschuss leisten musste (vgl. Tab. 2, Anhang), ging es der Bundesanstalt für Arbeit in den 70er Jahren noch vergleichsweise gut. Erst nach dem Haushaltsstrukturgesetz vom Januar 1976 wurde der volle gesetzliche Beitragssatz zur Bundesanstalt (3 Prozent) erhoben (vgl. Tab. 2, Anhang).

---

19 Die *Reform des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972*, die den Sozialplan in den Katalog der erzwingbaren Mitbestimmung aufnahm, kommentiert Wenzel (1979: 25) folgendermaßen: „Bis zum Jahre 1972 waren alle abgeschlossenen Sozialpläne freiwillige Vereinbarungen, die von keiner Seite erzwungen werden konnten. Dies änderte sich, als die von dem sozialdemokratischen Bundeskanzler Willy Brandt geführte SPD/FDP-Koalition die Regierungsverantwortung der Bundesrepublik übernahm. Der Sozialdemokrat und Gewerkschafter Walter Arendt trieb als verantwortlicher Arbeitsminister die Novellierung des 20 Jahre alten Betriebsverfassungsgesetzes schwungvoll voran, so dass 1972 ein neues Betriebsverfassungsgesetz in Kraft trat. Betriebliche Sozialpläne waren seitdem nicht mehr wegzudenkender Bestandteil der sozialen Wirklichkeit der Bundesrepublik. Selbst die Entwürfe der CDU/CSU-Opposition oder des BDI trugen dem Rechnung. Die jetzige Ausformulierung der §§111ff. ist aber sehr stark mitbestimmt worden durch Politiker, die praktische und berufliche Erfahrungen mit Sozialplänen der Montanindustrie besaßen" (Wenzel 1979: 24–25).

20 Vgl. „7. Änderungsgesetz zum AVAVG" vom 10.3.1967, vgl. Tab. 1, Anhang.

21 Im Januar 1972 wurde der BA-Beitragssatz von 1,3 auf 1,7 Prozent erhöht, im Januar 1975 von 1,7 auf 2 Prozent und im Januar 1976 von 2 auf 3 Prozent (vgl. Bruche/Reissert 1985: 24–25).

22 Vgl. „Gesetz zur Änderung des Reichsknappschaftsgesetzes und des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung" vom 10.8.1966 und 1. AFG-Novelle vom 22.12.1967, vgl. Tab. 1, Anhang.

23 Vgl. „Finanzplanungsgesetz" vom 23.12.1966, vgl. Tab. 1, Anhang.

Mitte der 70er Jahre war es dann jedoch soweit, dass Staat und Verbände die Ressourcen der BA nicht nur zur Lösung der ökonomischen Strukturprobleme einsetzten, sondern zugleich zur Bewältigung akuter Finanzprobleme der Rentenversicherung und des Bundeshaushaltes. Die Rentenversicherung befand sich Mitte der 70er Jahre durch die Abnahme der Zahl der Beitragszahler bei gleichzeitiger Zunahme der Zahl der Rentner und *Frührentner*[24] in einem finanziellen Engpass und musste 1973 bereits einen Beitragssatz von 18 Prozent einziehen (vgl. Adamy/Steffen 1990: 89). Mitte der 80er Jahre geriet die Rentenversicherung in eine erneute Finanzkrise: Nicht nur, dass die Unternehmen durch die Frühverrentung immer mehr Arbeitnehmer in die vorzeitige Rente schickten, auch die Tarifpolitik der moderaten Nominallohnerhöhung durch den Tarifabschluss von 1984 zur Wochenarbeitszeitverkürzung machten der Rentenversicherung zu schaffen[25], so dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung von 1983 bis 1986 von 18,0 Prozent in Schritten auf 19,2 Prozent angehoben werden musste.[26] Auch die Staatsverschuldung und die staatlichen Zinsausgaben stiegen seit 1970 in der Bundesrepublik kontinuierlich an und setzten den Bund unter Konsolidierungszwang (vgl. Sarrazin 1999: 71).

Es war nun der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit, der zur Lösung dieser Finanzprobleme in mehreren bemerkenswerten Transaktionen beitragen sollte: Beitragssatzanhebungen der BA bzw. Überschusssituationen im Haushalt der BA wurden dazu verwendet, die Rentenversicherung und den Bundeshaushalt zu entlasten. Bis 1989 verdienen dabei zwei Maßnahmen besondere Beachtung: (1) die Einführung von Rentenbeiträgen für BA-Leistungsempfänger im Jahr 1977, wodurch eine Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung vermieden wurde[27] und (2) die Abschmelzung von Überschüssen der BA zwischen 1984 und 1987, um Beitragssatzanhebungen in der Rentenversicherung ohne eine Erhöhung des Gesamtsozialbeitrages zu ermöglichen (vgl. hierzu BDA 1984: 63) sowie um durch die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer und des Kurzarbeitergeldes den Bund bei den Kosten für die Arbeitslosenhilfe

---

24 Durch die Rentenreform 1972 war die *flexible Altersgrenze* eingeführt worden, die für langjährig Versicherte mit 63 Jahren die Rente möglich machte. Bundesarbeitsminister Walter Arendt (SPD), der als ehemaliger Vorsitzender der IG BE (1964–1969) die Interessen der Bergleute vertrat und sich bereits als Bundestagsabgeordneter für die Rente ab 55 Jahren für gefährdete Bergleute eingesetzt hatte, kooperierte bei dieser Reform eng mit dem Vorsitzenden der CDA, Hans Katzer, der zu jener Zeit das Amt des stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion bekleidete (Hockerts 1992: 911; Hermann 1988). Beide nahmen die Forderung des DGB einer flexiblen Altersgrenze, mit der dieser den Bundestagswahlkampf 1969 begleitete, auf. Die Arbeitgeberorganisationen beobachteten diese Reform „wohlwollend“ (Hockerts 1992: 924). Die Rentenreform von 1972 wurde schließlich kurz vor der Bundestagswahl ohne Gegenstimmen verabschiedet.

25 So wurde die Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung durch die Reform von 1985 auch mit den Tarifvertragsvereinbarungen aus dem Jahre 1984 begründet, die „anders als in den vorangegangen Jahren – eine veränderte Aufteilung des Wertschöpfungszuwachses auf Arbeitszeitreduktion und Nominallohnerhöhung bewirkt haben und die zum Teil noch in das Jahr 1986 hineinreichen … [und] deshalb auch die Liquiditäts- und Finanzsituation der Rentenversicherung“ (Begründung zum Gesetzentwurf, Allgemeiner Teil, BT-Drks. 10/2176: 5) berühren würden. In der Ausschusssitzung zu diesem Gesetz problematisierten BDA und Bundesbank, dass durch die Tarifverträge zur Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich die Finanzen der RV negativ berührt worden seien (vgl. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 14.11.1984, Protokoll Nr. 42).

26 Die Finanzkrise der Rentenversicherung hatte viele Ursachen: geringe Lohnzuwächse, der Anstieg der Zugänge in die Rente wegen Arbeitslosigkeit und in die Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrente (EU/BU-Rente), die Kürzung des Bundeszuschusses 1981 und 1983, die Beitragssatzsenkung, die man in den Jahren 1982 und 1983 vornahm (von 18,5 auf 18 Prozent) sowie die Kürzung der Zahlungen der BA an die Gesetzliche Rentenversicherung (vgl. Roth 1989: 294).

27 Vgl. „20. Rentenanpassungsgesetz“ vom 30.6.1977, vgl. Tab. 1, Anhang. Von 1979 bis 1982 zahlte die BA an die Gesetzliche Rentenversicherung Beiträge in Höhe von 18,6 Mrd. DM und bis zum Ablauf des Jahres 1982 musste die BA zu jeder DM Arbeitslosengeld zusätzlich 0,66 DM Sozialbeiträge aufbringen (Wilke 1984: 492–493).

zu entlasten.[28] Gerade für den *Bundesfinanzminister* war die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosen- und des Kurzarbeitergeldes ein äußerst effektiver Mechanismus: Zum einem verschaffte er sich die nötigen Mittel zur Finanzierung der Kindererziehungszeiten für ältere Frauen in der Rentenversicherung (BDA 1988: 61), zum anderen konnte er vermeiden, dass der Anteil der Arbeitslosenhilfeempfänger weiter anstieg, denn 1990 kamen auf 100 Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe wieder „nur" 34 Empfänger an Arbeitslosenhilfe (BMA 1997: 219; eigene Berechnung). So konnte der Bund seine Ausgaben für Arbeitslosenhilfe – nach dem rasanten Anstieg von 5 Mrd. DM im Jahr 1982 auf 9,1 Mrd. DM im Jahr 1985 – bis 1989 sukzessive auf 8,2 Mrd. DM senken (vgl. Tab. 3, Anhang) und kam die BA in den Jahren von 1984 bis 1987 ohne Zuschuss des Bundes aus (vgl. Tab. 2, Anhang).

Die komplexe Verkettung der Haushalte der Sozialversicherung und des Bundeshaushaltes ließ es somit in den 80er Jahren zu, Leistungen auszuweiten, Beiträge anzuheben, Beiträge zu senken und den Bundeshaushalt zu konsolidieren, ohne die Gesamtbelastung der Sozialabgaben für BA und Rentenversicherung (1983; 1984; 1986) wesentlich zu erhöhen.

Es gab nun bei der Abschmelzung der Überschüsse der BA zugunsten des Bundeshaushaltes und der Rentenversicherung gerade in jenen Maßnahmebereichen Leistungsausweitungen, die von den Sozialpartnern zur *Bewältigung von Rationalisierungs- und Strukturkrisen* eingesetzt werden konnten: Durch die Verlängerung der Bezugsdauern beim Arbeitslosen- und dem Kurzarbeitergeld konnten diese Leistungen in den Dienst der *Sozialpläne* gestellt werden. Beides ermöglichte einen flächendeckenden Einsatz von Sozialplänen über die Montanindustrie hinaus, die Verbesserungen beim Kurzarbeitergeld halfen über branchenstrukturelle Krisen hinweg. Was als „alt" oder „kurz" galt, wurde von den Strukturproblemen bestimmt. Es entstanden Generationen von „Sozialplanarbeitslosen", deren Frühverrentungskarriere, wie es z.B. in der Montanindustrie weit verbreitet war, bereits mit 50 Jahren begann. Der Bezug von Arbeitslosengeld oder Kurzarbeitergeld war eine wichtige Vorstufe zum Rentenbezug (vgl. hierzu Knuth 1997). Die *Kurzarbeit* diente in den 80er Jahren der Lösung der Strukturprobleme in der Bauwirtschaft und in der Stahlindustrie (vgl. Kock 1988: 80; Linke 1993: 14).

Die Taten der Betriebspartner und der Sozialpolitiker hatten sowohl für die Verbände wie auch für die Bundesregierung eine enorme kosten- und konfliktentlastende Wirkung und gaben den Tarifverbänden zudem die Freiheit, ihre tarif- und lohnpolitischen Kalküle in gewissem Umfang von sektoralen Strukturproblemen zu lösen. Während es allzu plausibel ist, dass Finanzpolitikern Ausgabenbegrenzung lieber ist als eine Erhöhung der Steuern, bedarf das Verhalten der Sozial- und Tarifpolitiker einer näheren Erläuterung.

Für die *Tarifpolitik* gilt es festzuhalten, dass sich die für die Gesamtwirtschaft bedeutendsten Branchen mit der gewichtigen Ausnahme der chemischen Industrie, die einen Branchenkorporatismus mit Tarifrentenmodellen und dem Unterstützungsverein (UCI, 1975)[29] pflegte, auf die klas-

28 Diesbezüglich sind drei Gesetzesänderungen zu nennen: „Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der Gesetzlichen Rentenversicherung" vom 20.12.1984, „7. AFG-Änderungsgesetz" vom 20.12.1985 und „Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit" vom 27.6.1987, vgl. Tab. 1, Anhang. Nicht unerwähnt bleiben darf, dass auch die aktive Arbeitsmarktpolitik an den Überschüssen partizipierte: So brachte die Bundesregierung mit dem„7. AFG-Änderungsgesetz" vom 20.12.1985 ihre „*Qualifizierungsoffensive*" ein, die Anfang Januar 1986 gestartet wurde und die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ausweitete.

29 Der UCI wird von den Arbeitgebern finanziert, von Gewerkschaften und Arbeitgebern gemeinsam verwaltet und dient der materiellen Unterstützung von arbeitslosen Chemiearbeitern, denen Zuschüsse zum Arbeitslosen-

sischen Themen wie Entgelt, Leistung und Arbeitszeit konzentrierten und sich für die Bereitstellung von Ersatz- und Auffangleistungen für von Rationalisierungsmaßnahmen betroffenen Beschäftigten nicht zuständig fühlten.

Die *Tarifparteien* konnten ihre Tarif- und Lohnpolitik aber nur deswegen von Beschäftigungs- und Strukturkrisen in einem gewissen Umfang abkoppeln, weil ihnen die staatliche Arbeitsmarktpolitik – angetrieben von zwischen Betriebsräten und Unternehmen ausgehandelten Sozialplänen (Mitbestimmung) – überschüssige Arbeitskräfte, die auf das Lohnniveau drücken, durch Frühverrentung und Kurzarbeit abnahm (ähnlich Manow/Seils 2000; Manow 2000; Streeck 2001). Die Metallwirtschaft und der öffentliche Dienst konnten es sich daher leisten, eine quantitative Tarifpolitik zu betreiben, die das Interesse an der Arbeitszeitpolitik aus dem Lohninteresse ableitete. Weil ihnen die Tarifautonomie – anders als in den Niederlanden – die Abwesenheit staatlicher Interventionen in der Lohnpolitik versprach, hatten die Gewerkschaften in der Metallwirtschaft und im öffentlichen Dienst daher wenig Anreiz, den Arbeitgeberverbänden Lohnzurückhaltung anzubieten, um sich dadurch eine tarifliche Arbeitsmarktpolitik einzukaufen. Im Gegensatz zur Chemiegewerkschaft, die ihren letzten Arbeitskampf 1971 hatte und traumatisch mit erleben musste, wie das Kampfmittel Streik versagte (vgl. Schudlich 1982), war die Metallgewerkschaft, die sich immer zu einer uneingeschränkten Solidarität mit dem Öffentlichen Dienst bekannte, zudem streikfähig, was die Arbeitgeber und die Bundesregierung in den 80er Jahren so stark beeindruckte, dass sie sich auf den heftigen Konflikt um den Streikparagraphen im Arbeitsförderungsrecht (§116 AFG) einließen. Dass die Indienstnahme der staatlichen Arbeitsmarktpolitik auch im Interesse der Arbeitgeberverbände lag, ist ebenfalls offensichtlich: Die Stahlindustrie beispielsweise, die bei den Sozialplanregelungen und auch bei der Kurzarbeit eine treibende Kraft war, steht seit Ende der 60er Jahre unter stetigem internationalen Konkurrenzdruck. Sie musste die Rationalisierung und Modernisierung erheblich vorantreiben, und zwar in einem Ausmaß, das ihre Finanzierungsmöglichkeiten erheblich überstieg. Die Ressourcen der Bundesanstalt für Arbeit waren für die Konzerne ein willkommener Rettungsanker.

Ausgeworfen wurde dieser Anker von den *Sozialpolitikern*, die in Rücksprache mit den Verbänden im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die entsprechenden Referentenentwürfe formulierten und im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung als Gesetzentwürfe berieten. Der Einfluss der Verbände auf die Bundesregierung wird durch die „*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*“ (§23 GGO II; §§62 und 74 GGO II) konstituiert, die den Verbänden „zwei Formen des Zugangs“ (Hennis 1961: 27) eröffnet: (1) die allgemeine Anhörung der zuständigen Spitzenverbände bei den Referentenentwürfen von Gesetzen und (2) die Mitgliedschaft von Verbänden in Ausschüssen, Beiräten oder Fachkreisen der Ministerien. Neben dem *Zusammenspiel von Ministerialbürokratie und Verbänden* bei der Formulierung von Referentenentwürfen wurde für die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Arbeitsmarktpolitik der *Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung* zur zentralen Plattform. Hier bringen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände schriftliche Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen ein, um im Anschluss daran, in den Öffentlichen Anhörungen (gem. §73 GO BT a.F., §70 GO BT 1980) ihre Positionen und Einschätzungen darlegen zu können. Zwischen der 6. und der 12. Wahlperiode gab es dabei im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung insgesamt 117 Öffentliche Anhörungen (Schindler 1999: 2126). Im Ausschuss war ein bestimmter Typus von „Sozialpolitiker“ der zentrale Adressat der Verbände.

---

geld gezahlt werden. Er wurde auf Grundlage des „Krefelder Abkommens“ eingerichtet. Zur tariflichen Sozialpolitik in der chemischen Industrie vgl. Heinze (1999); Schudlich (1982).

„Sozialpolitiker“, die in der CDU durch die Sozialausschüsse der Christlich Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA), in der SPD durch die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA) oder in beiden Volksparteien ganz einfach nur durch seine Zugehörigkeit zur Gewerkschaft, für deren Klientel gerade eine Leistung formuliert wurde, geformt wurden.[30]

Die Bedeutung der *Verschränkung der Verbände mit den Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP* wird deutlich, wenn man die Biographie der Sozialpolitiker im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung näher betrachtet. So waren in der 8. Wahlperiode (1976–1980) 42,4 Prozent der Ausschussmitglieder Vertreter von Arbeitnehmerorganisationen und immerhin 15,2 Prozent Mitglied eines Wirtschaftsverbandes (Weber 1981: 318–319), wie z.B. der führende FDP-Sozialpolitiker der 80er Jahre, Dieter-Julius Cronenberg (FDP), ein Vorstandsmitglied des Wirtschaftsverbandes Stahlverformung e.V. Insgesamt waren die Gewerkschaften in den 70er und 80er Jahren im Bundestag ganz gut vertreten. So waren in der 8. Wahlperiode bei der SPD über 97,3 Prozent, bei der CDU/CSU 21,2 Prozent der Abgeordneten Gewerkschaftsmitglied und bei der FDP-Fraktion immerhin 15,0 Prozent der Abgeordneten Gewerkschaftsmitglied; in der 10. Wahlperiode (1982 bis 1986) betrugen die entsprechenden Anteile 97,0 Prozent (SPD), 20,4 Prozent (CDU/CSU) und 8,6 Prozent (FDP) (vgl. Tab. 4, Anhang).[31] Auch die Wirtschaft hatte ihre Fürsprecher unter den Abgeordneten: Einige Abgeordnete, insbesondere in der CDU/CSU-Fraktion, waren Angestellte von Wirtschaftsorganisationen (wie IHK), selbstständige Unternehmer der gewerblichen Wirtschaft (vgl. Tab. 5, Anhang) oder auch Mitglied eines Industrie- und Arbeitgeberverbandes bzw. eines mittelständischen Verbandes (vgl. Tab. 6, Anhang).

Zum Höhepunkt des Wirkens der Sozialpolitiker wurden zweifelsohne die 80er Jahre, als sich die christliberale Koalition an den Ausbau der Versicherungsfunktion der Bundesanstalt für Arbeit machte und die Sozialpolitiker aus der CDU/CSU-, der FDP- und der SPD-Fraktion die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer und die des Kurzarbeitergeldes für Stahlarbeiter stets im *Konsens* und voller *Einmütigkeit* verabschiedeten.[32] Die folgenden Kommentare des Bundesarbeitsministers Norbert Blüm (CDU), des FDP-Abgeordneten Dieter-Julius Cronenberg und des SPD-Abgeordneten Günther Heyenn während der Bundestagsdebatte

30 Über die Arbeit des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (bis 1969 gab es zwei Ausschüsse, den Ausschuss für Arbeit und Ausschuss für Sozialpolitik), seiner „Verbandsdichte“ und seiner Bedeutung für die Sozialpolitik ist der sozialwissenschaftliche Forschungsstand noch äußerst defizitär. Die Bedeutung des Ausschusses wird jedoch in der folgenden Einschätzung Mielkes (1970) überdeutlich: „Dem Ausschuss für Sozialpolitik, dessen Mitglieder besonders ausgeprägtes Engagement und Ausdauer im Parlament nachgesagt wird – die ‚Sopos‘ werden nicht selten als Abg. sui generis betrachtet –, gelingt es häufiger als anderen Ausschüssen, den Inhalt von Gesetzesvorlagen der BReg. wesentlich mitzubestimmen (1969 z.B. 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz)“ (Mielke 1970: 40).

31 Wobei in Tab. 4, Anhang, nicht zwischen haupt- und ehrenamtlicher Gewerkschaftsmitgliedschaft unterschieden wird, was die Intensität der Interessenwahrnehmung vermutlich möglicherweise erheblich beeinflusst.

32 Vgl. hierzu die Plenarprotokolle des Deutschen Bundestags zu den entsprechenden Gesetzesabstimmungen, die die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer sowie die Ausweitung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes festlegten: Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 108. Sitzung am 6.12.1984, 8103 (B)-8116 (C) (Bundestagsdebatte bei der Zweiten und Dritten Lesung des „Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der gesetzlichen Rentenversicherung“; Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 182. Sitzung am 6.12.1985, 13870(D)-13888(A) (Bundestagsdebatte bei der Zweiten und Dritten Lesung des „Siebten Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes“); Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, 17. Sitzung am 5.6.1987, 1067(D)-1078(C) (Bundestagsdebatte bei der Zweiten und Dritten Lesung des „Gesetzes zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit“); Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, 175. Sitzung am 15.11.1989, 13259(C)-13270(A) (Bundestagsdebatte bei der Zweiten und Dritten Lesung des „Gesetzes zur Verlängerung beschäftigungsfördernder Vorschriften“).

über die Verlängerung der Arbeitslosengeldbezugsdauer im Jahr 1985 machen den großen „*Arbeitslosengeldkonsens*“ zwischen der CDU/CSU, der FDP und der SPD überdeutlich:

> Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zur Lage der älteren Arbeitslosen nur wenige Bemerkungen machen … Wir wenden uns denjenigen zu, die die Hilfe am meisten brauchen. Das ist – wie ich zugebe – nicht die Sozialpolitik mit der Gießkanne. Es gibt auch die sachliche Begründung, nämlich dass der Ältere, im Normalfall der Fünfzigjährige, auch länger Beitrag gezahlt hat als der Zwanzigjährige. Es entspricht wiederum meinen Solidaritätsvorstellungen, dass derjenige, der länger in die Solidarkasse gezahlt hat, auch einen Anspruch darauf hat, länger aus der Solidarkasse unterstützt zu werden.
> (Norbert Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, CDU, Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 108. Sitzung am 6.12.1984: 8111(C)-8111(D)).

> Verehrte Kolleginnen und Kollegen, Sie wissen, dass wir nachhaltig immer wieder für Beitragssatzstabilität eintreten, und zwar im Interesse der Arbeitnehmer und im Interesse der Wirtschaft, weil Arbeit nicht verteuert werden soll. Deswegen ist es selbstverständlich, logisch, vernünftig und richtig, die Möglichkeiten der Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung wahrzunehmen. Wir haben sie noch nicht ausgeschöpft, sondern haben – Gott sei Dank und erfreulicherweise mit Zustimmung des ganzen Hauses – für ältere Arbeitnehmer, die langfristig arbeitslos sind, längere Arbeitslosengeldzahlungen vereinbart.
> (Dieter-Julius Cronenberg, FDP, Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 108. Sitzung am 6.12.1984: 8109(C))

> Sie haben einen einzigen Punkt aus unseren Forderungen aufgegriffen, sozialdemokratisches Gedankengut übernommen, und das ist die Verlängerung der Anspruchsdauer für den Bezug von Arbeitslosengeld. Wir sind uns darin einig. Die Verlängerung allerdings nur über ältere Arbeitnehmer vorzusehen, ist in keiner Weise ausreichend. Das ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung; aber wir sagen: ein zu kleiner Schritt.
> (Günther Heyenn, SPD, Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 108. Sitzung am 6.12.1984: 8108(B))

Je mehr die Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt (Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld) in das gemeinsame Krisenmanagement der Konzerne, Betriebsräte, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände involviert waren, desto mehr freute sich der Bundesfinanzminister, weil er keine Steuern erhöhen musste. Je mehr die Bundesanstalt für Arbeit akute Finanzkrisen der Rentenversicherung abfing, desto mehr freuten sich auch die Sozialpolitiker, weil sie durch die Leistungsausweitungen die „Rente sicher machen“ konnten und bei den nächsten Wahlen vor den Gewerkschaften und Rentnern nicht schlecht da standen. Dass sich die christliberale Regierung trotz des Konflikts um den Streikparagraphen 1986 im Amt halten konnte und dabei auch von Gewerkschaftern gewählt wurde, kann so erklärt werden.

Die Sozialpolitik der 80er Jahre wurde dabei auch auf Spitzenebene zwischen Staat und Verbänden abgestimmt und war in dreiseitige Gespräche eingebettet. Deutlich wurde dies im Herbst 1985, als sich die Bundesregierung mit DGB und BDA zu einem „Gipfelgespräch“ (Spiegel Nr. 37, 1985: 21) trafen. Die Bedeutung dieses „Bungalowtreffens“ schätzte Bundesarbeitsminister Blüm in der Bundestagsdebatte zur Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose durch die 7. AFG-Novelle folgendermaßen ein:

> Dies [das Gesetz; Anmerk. der Autorin] ist auch ein Ergebnis der sozialen Partnerschaft. Dieses Gesetz ist auch im Dialog mit Gewerkschaften und Arbeitgebern entsprungen. Es ist auch die Frucht jener Gespräche, die wir im Herbst dieses Jahres [1985; Anmerk. der Autorin] geführt haben. Sie sehen: Miteinander reden – Gewerkschaften, Arbeitgeber und Bundesregierung – führt immer weiter, als nur auf Kundgebungen Meinungen auszutauschen.
> (Norbert Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, CDU, Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 182. Sitzung am 6.12.1985: 13886 (D))

3 Das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der deutschen Arbeitsmarktpolitik von 1990 bis 2001

1989 hatte die BA einen Zuschussbedarf von 1,93 Mrd. DM und einen Beitragssatz von 4,3 Prozent (vgl. Tab. 2, Anhang).[33] Im Haushaltsjahr 1993 betrug der Beitragssatz 6,5 Prozent und der Bund musste ein Defizit von 24,4 Mrd. DM ausgleichen (vgl. Tab. 2, Anhang). Zwischen 1989 und 1993 haben sich die Ausgaben der Bundesanstalt auf fast das Dreifache erhöht (1989: 39,8 Mrd. DM; 1993: 109,6 Mrd. DM), wobei 46 Prozent der Ausgaben im Jahr 1993 auf Ostdeutschland fiel (vgl. Tab. 9, Anhang).

Verantwortlich für diese Aufblähung des BA-Haushalts waren zwei Grundsatzentscheidungen, die Staat und Verbände in der Frühphase des Einigungsprozesses getroffen hatten: (1) die Übertragung der sozial- und tarifpolitischen Institutionen in die neuen Länder – begleitet von der 1:1 Umstellung der Währung und dem Stufentarifvertrag in der Metallwirtschaft – und (2) die Sanierung und Restrukturierung des Industriekomplexes der ehemaligen DDR durch Kurzarbeit, Fortbildung und Umschulung (FuU), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Frühverrentung. So nahmen im Jahr 1992 im Jahresdurchschnitt (JD) 491.000 ostdeutsche Arbeitnehmer an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung teil, 388.000 (JD) Ostdeutsche befanden sich in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme[34], 370.000 (JD) empfingen Kurzarbeitergeld[35] und 811.000 bezogen (JD) Vorruhestandsgeld[36] oder Altersübergangsgeld[37] (BT-Drks.12/7130: 29). Zunächst und

33 Der Zuschussbedarf kam durch eine Verlagerung von Aufgaben auf den Haushalt der BA zustande. So hat der Bundestag auf Vorschlag der Bundesregierung mit der „8. AFG-Novelle“ vom 14.12.1987 die Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher und die Sprachförderung für Aussiedler auf die Bundesanstalt übertragen, was dem Bund in den Jahren 1988 bis 1991 Minderausgaben in Höhe von 3,4 Mrd. DM bescherte (BT-Drks. 11/2710: 2).

34 Die ABM wurden zum Teil auch aus Bundesmitteln finanziert, insofern die Bundesregierung mit dem „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ 5,5 Mrd. DM für ABM zur Verfügung stellte (vgl. Brinkmann et al. 1994: 72).

35 Vor allem in den Jahren 1991 und 1992 handelte es sich hierbei um „Kurzarbeit Null“, wobei das Kurzarbeitergeld 90 Prozent des vorherigen Nettogehalts betrug. Die Höchstzahl an Kurzarbeitern wurde im April 1992 mit über 2 Millionen erreicht.

36 Bereits die Modrow-Regierung führte für die Zeit vom 8.2.1990 bis zum 2.10.1990 ein *Vorruhestandsgeld* ein, das Männer ab 60 Jahre und Frauen ab 55 Jahre beantragen konnten (vgl. IAB Kurzbericht Nr. 8 vom 12.8.1996). Das Vorruhestandsgeld betrug 70% des Nettolohns, wurde durch die Betriebe ausgezahlt und aus Steuermitteln finanziert. Nach der Einheit wurden die Kosten für das Vorruhestandsgeld vom Bund getragen. Im Januar 1991 bezogen 400.000 Ältere Vorruhestandsgeld.

37 Das *Altersübergangsgeld* (§249eAFG) wurde auf der Grundlage des Einigungsvertrages eingeführt und konnte von Arbeitnehmern beantragen werden, die zwischen dem 3.10.1990 und dem 31.12.1992 arbeitslos geworden waren und das 55. Lebensjahr (ab 1.7.1991, vorher für Männer 57. Lebensjahr) vollendet hatten. Das Altersübergangsgeld betrug 65 Prozent des vorherigen pauschalisierten Nettogehalts, wurde für maximal 5 Jahre gewährt und bis zur möglichen Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld (also für die ersten 32 Monate) durch den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Der Bund erstattete der BA diejenigen Kosten für das Al-

solange die in der Metallwirtschaft abgeschlossenen Rationalisierungsschutzabkommen galten, reagierte die Treuhandanstalt mit Kurzarbeit. Nachdem die Abkommen im Sommer 1991 jedoch ausliefen und die Privatisierung der Betriebe anstand, wurde die Kurzarbeit sukzessive durch ABM[38] und FuU im Rahmen der ABS-Gesellschaften[39] sowie durch Frühverrentung abgelöst.

Die Vorruhestands- und Altersübergangsgeldempfänger wechselten nach dem Ende der Bezugsdauer schließlich direkt in den Bezug einer *Rente wegen Arbeitslosigkeit*. Zwischen 1992 und 1995 kam es daher zu einem sprunghaften Anstieg der Zugänge in die Rente wegen Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern (vgl. Tab. 7, Anhang). Zur Ausgabenerhöhung trugen dabei auch die Tariflohnsteigerungen im Osten bei, weil diese die Ausgaben für das Arbeitslosengeld sowie für die Renten erhöhten (vgl. SVR 1992: Zi. 201).

Ermöglicht wurde diese Art der Entsorgung des Arbeitsmarktes durch *Vereinbarungen* zwischen der Treuhandanstalt (THA), den neuen Bundesländern, der BDA und dem DGB zu ABS-Gesellschaften und Sozialplänen[40] sowie durch das Wirken der Aufsichtsräte in den großen Braunkohlewerken, die – weil sie zum Teil aus Westdeutschland kamen und von den westdeutschen Verbänden beraten wurden – bei der Nutzung des Arbeitsförderungsrechts auf Erfahrungen in Westdeutschland zurückgreifen konnten. Auf Spitzenebene wurde dieser Konsens eines beitragsfinanzierten Aufbaus Ost, der die Bundesregierung davor bewahrte, eine unpopuläre Steuererhöhung vorzunehmen, durch *Kanzlerrunden* gepflegt, die Bundeskanzler Helmut Kohl Anfang 1990 einrichtete. Zwischen 1990 und 1994 gab es 23 solcher Kanzlerrunden, auf denen der Bundeskanzler mit den Verbänden und den Ministerien die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt, die Sanierung und die Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Ländern, die Lohnpolitik, die Zukunft der Braunkohle, das Schicksal der ABS-Gesellschaften, die Verkaufszahlen der Treuhandanstalt und das gemeinsame Management der Staatsverschuldung besprach.

Der *Finanzbedarf* für die Bewältigung der deutschen Einheit wurde dabei zu Beginn der 90er Jahre massiv unterschätzt, weshalb das Erwachen 1992 und 1993, als die Beitragssätze für die Bundesanstalt für Arbeit nach oben schnellten, umso schrecklicher gewesen sein dürfte. 1993 schlug auch der Beschäftigungseinbruch in *Westdeutschland* im Haushalt der BA durch. Die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe stiegen 1993 in Westdeutschland enorm an (vgl. Tab. 8). Dass die Bundesanstalt für Arbeit nach 1993 wieder verstärkt vom Westen in Anspruch

---

tersübergangsgeld, die den maximalen Zahlungszeitraum von Arbeitslosengeld überstiegen. Zu ersten Belastungen des Bundeshaushalts durch das Altersübergangsgeld kam es so erst im Laufe des Jahres 1993 (568 Mio. DM, vgl. Heinelt/Weck 1998: 67).

38 Zur Grundlage der öffentlichen Finanzierung von Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen der Sanierung von Altlasten wurde ab 1993 der §249h („produktive Arbeitsförderung Ost“), der am 1.3.1993 mit der 10. AFG-Novelle eingeführt wurde und pauschalisierte Lohnkostenzuschüsse in Höhe der durchschnittlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld/-hilfe bei Beschäftigung in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Jugendhilfe anbot. Der §259h war zunächst bis zum 31.12.1997 befristet, wurde später jedoch verlängert. Am 1.8.1994 wurde der pauschalisierte Lohnkostenzuschuss auch in den alten Bundesländern eingeführt (§249s AFG).

39 Ende 1993 zählte man in Ostdeutschland 400 ABS-Gesellschaften mit 90.000 Beschäftigten (vgl. Knuth 1996: 16).

40 Der Bund, die Länder und die THA verabredeten bereits am 14.3.1991 „eine reibungslose Verzahnung zwischen den Aktivitäten der Treuhandanstalt sowie der staatlichen Regional-, Arbeitsmarkt- und Infrastrukturpolitik“ („Grundsätze der Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für Aufschwung Ost“). Diesen Grundsätzen schloss sich am 13.4.1991 eine Gemeinsame Erklärung des DGB, der DAG und der THA an, welche eine Sozialplanrichtlinie beinhaltete. Am 17.7.1991 folgte schließlich die „Rahmenvereinbarung zu den Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern, Treuhandanstalt und den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt“, wonach die THA sich mit 10 Prozent in den Landesdachgesellschaften der ABS-Gesellschaften beteiligte.

genommen wurde, zeigt sich auch daran, dass der Anteil der Ausgaben, die in Ostdeutschland entstanden, nach 1993 zurückging (vgl. Tab. 9). Ein Teil des Rückgangs dürfte jedoch dadurch verursacht worden sein, dass in den neuen Ländern zunehmend mehr Arbeitslose in die Rente wechselten.

Die Zahl der *Kurzarbeiter* stieg 1993 in Westdeutschland explosionsartig an. Waren es im Jahresdurchschnitt 1992 nur 283.019 Kurzarbeiter, so verdreifachte sich deren Zahl 1993 nahezu und zwar auf einen Jahresdurchschnittsbestand von 766.935 (BA 2001: 114). Auch im Westen kam es zum verstärkten Einsatz von „Kurzarbeit Null", nachdem die Kurzarbeiterregelungen auf weitere Branchen mit Strukturbrüchen übertragen wurden und die Bezugsdauer erhöht wurde.[41] Die massenhafte Anwendung der Kurzarbeit in Ostdeutschland in den Jahren zuvor dürfte dabei ganz wesentlich dazu beigetragen haben, dass dieses Instrument auch in Westdeutschland großzügig Anwendung fand (vgl. Knuth 1995). Mittlerweile nehmen die alten Bundesländer Kurzarbeit wieder deutlich mehr in Anspruch (Kirsch et al. 2001: 22).

Obwohl sich Mitte der 90er Jahre die Finanzprobleme in der Bundesanstalt für Arbeit und in der Rentenversicherung erheblich verschärften[42], fand die in den letzten Jahrzehnten gelebte Praxis der Indienstnahme der Leistungen der BA für den sozialverträglichen Personalabbau auch in der zweiten Hälfte der 90er Jahre kein Ende. Das Arbeitsförderungsrecht setzt weiterhin Anreize, die diese Praxis nähren.

Mit der Einführung von Abschlägen bei vorzeitigem Rentenzugang wurde an die Stelle der Frühverrentung durch Arbeitslosengeld und die Rente wegen Arbeitslosigkeit die *Altersteilzeit*[43] gesetzt, wobei die Altersteilzeit bei Wiederbesetzung durch Zuschüsse der BA finanziert wird.[44] Mit dem *Arbeitsförderungsreformgesetz*, das am 1.4.1997 und am 1.1.1998 in Form des SGB III in Kraft trat, erfuhren die Aufgaben der BA eine Neuorientierung, die ganz im Sinne der Betriebs- und Tarifpartner ist: Es wurden neue betriebsnahe Instrumente (Trainingsmaßnahmen, Existenzgründungshilfen, Eingliederungsvertrag, Innovationstopf, Transfersozialplan) eingeführt, wobei die Gestaltung und Ausführung der neuen Instrumente die Nähe zum einzelnen Unternehmen und die Verantwortung der Selbstverwaltung auf der Ebene der Arbeitsämter in den Vordergrund stellen.

---

41 So wurde die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes zum 1.10.1992 auf 18 Monate erhöht (MittAB-Chronik 3/1992: 447) und kann das BMA seit der 10. AFG-Novelle 1993 die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes durch Rechtsverordnung auf 24 Monate erhöhen, wenn „außergewöhnliche Maßnahmen auf dem gesamten Arbeitsmarkt vorliegen" (Linke 1993: 15, Fn. 23).

42 Im Jahr 1995 ging das BMA davon aus, dass 100.000 Frührentner die Rentenkasse mit 12,7 Mrd. DM und die Bundesanstalt für Arbeit mit 9,2 Mrd. DM belasten würden (Blüm 1995: 12). Die Lastenverteilung zwischen Betrieb und den Sozialkassen schätzte das BMA auf 8 zu 92 Prozent (Blüm 1996: 8).

43 Nachdem der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung drohte, die 20-Prozent-Schallmauer zu überschreiten, setzte sich die Regierungskoalition nach den Bundestagswahlen im Herbst 1994 zum Ziel, den Gesamtsozialbeitrag zur Sozialversicherung auf unter 40 Prozent zu senken. Durch das „Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergang in den Ruhestand" und das „Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz", die am 1.8.1996 bzw. 1.1.1997 in Kraft traten, wurde die „Rente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit" eingeführt, die Anhebung der Altersgrenze für die „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit" vorgezogen, ein Recht auf Ausgleichszahlungen für Versicherte ab Vollendung des 54. Lebensjahrs geschaffen und die Anhebung der Altersgrenze für Frauen und für langjährig Versicherte beschleunigt.

44 Im Januar 1995 wurden zudem Änderungen im Arbeitsförderungsrecht wirksam, die bereits 1993 beschlossen worden waren und die die Rente wegen Arbeitslosigkeit für die Sozialpartner weiter erheblich verteuerten: Die Altersgrenzen für eine verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurden angehoben, Abfindungen verzögerten fortan den Bezug des Arbeitslosengeldes und Sperrzeiten wurden verlängert. Durch das Arbeitsförderungsreformgesetz wurden 1998 zudem die folgende Änderungen wirksam: Ablösung der §§110, 117, 117a und 128 AFG durch eine pauschale Abfindungsregelung, Heraufsetzung der Altersgrenze, ab der ein über 12 Monate hinausgehender Arbeitslosengeldanspruch gewährt wird und Fortfall der anrechnungsfreien Aufstockung der Arbeitslosenhilfe (§138(3) Nr. 4 AFG).

Arbeitsmarktpolitik stellt nun in erster Linie ein Kooperationsangebot an den einzelnen Betrieb dar (vgl. Sell 1998).

Mit den „*Transfer-Sozialplänen*“ (§§254ff SGB III), die konzeptionell von den Tarifpartnern der chemischen Industrie entwickelt wurden, können die Betriebspartner für Arbeitnehmer, die zu „jung“ für Altersteilzeit, aber zu „alt“ für den Betrieb sind, eine Reihe von Leistungen der BA in Anspruch nehmen[45], wobei das jeweils zuständige Landesarbeitsamt (LAA) bei der Durchführung der einzelnen Transfersozialpläne in „Transfergesellschaften“ (oder „Beschäftigungs-, Qualifizierungs-, und Vermittlungsgesellschaften“) auf Antrag des Unternehmens über das Ob und den Umfang der vorgesehenen Maßnahmen entscheidet (§§77ff SGB III). Wie bei den klassischen Sozialplänen besitzt der *Betriebsrat* wieder ein konstituierendes Beteiligungsrecht. Zum 31. Juli 2000 wurden Transfersozialpläne in 148 Betrieben mit einem Volumen von fast 36 Mio. DM gefördert, über ein Drittel der Ausgaben fiel dabei auf den Landesarbeitsamtsbezirk NRW und ein Fünftel auf das LAA Niedersachsen-Bremen (Kirsch et al. 2001: 28).[46] Der Abbau von Arbeitnehmern über Frühverrentung hat in den Betrieben, wie z.B. in der Eisen- und Stahlindustrie, mittlerweile auch aufgrund veränderter Altersstrukturen an Attraktivität verloren, weil die Mitarbeiter zwischen 55 und 60 Jahre genug ausgedünnt sind, während durch einen Überhang der Jahrgänge der 40 bis 55 Jährigen eine Überalterung in den nächsten Jahren droht (vgl. Hans-Böckler-Stiftung 2000: 5–7). Grob gesprochen sind mit den Transfergesellschaften die ABS-Gesellschaften, die den Aufbau Ost prägten, nach Westdeutschland gewandert, wobei die Transfergesellschaften jedoch im Unterschied zu den ABS-Gesellschaften einen recht bunten Strauss an Förderungen seitens der BA – im wahrsten Sinne des Wortes „betriebsnah“ – einsetzen können.

Durch die Regelungen zur Altersteilzeit, die durch die Regierung Schröder auf Betreiben der Tarifpartner der chemischen Industrie für die Betriebe wesentlich attraktiver und gängiger wurden,[47] indem die Geltungsdauer des Gesetzes (bis auf den 31.12.2009) und die Förderungshöchstdauer (von 5 auf 6 Jahre) verlängert bzw. erhöht wurden, die immer noch geltende verlängerte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer und die Regelungen zum Kurzarbeitergeld[48] bietet das Arbeitsförderungsrecht damit weiterhin zahlreiche Instrumente an, die den Betrieben den sozialverträglichen Personalabbau erheblich erleichtern. Die Kommunen und Länder auf der anderen Seite wollen die ABM und SAM (Strukturanpassungsmaßnahmen, §§272–279, 415

45 Wie z.B. Strukturelles Kurzarbeitergeld (§§175), Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen (§§254ff SGB III), Eingliederungszuschüsse (§§217ff SGB III), die Erstattung der Bewerbungs- und Reisekosten (§§45ff SGB III), Mobilitätshilfen (§§53, 54 SGB III), Überbrückungsgeld bei Aufnahme einer selbstständigen Beschäftigung (§§57ff SGB III), Einstellungszuschüsse bei Neugründungen (§§225ff SGB III) oder Trainingsmaßnahmen (§§48ff SGB III).

46 Im Jahr 2001 waren im Haushaltsplan der BA für Transfersozialplanmaßnahmen 60 Mio. DM als Soll-Ausgaben veranschlagt (Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Referat IIIc2 (Haushaltsreferat, Finanzauswertungen und Finanzplanung), Diplom-Verwaltungswirt Dieter Spetzke).

47 Vgl. das „Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit“ vom 27.12.1999 und das „Zweite Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit“ vom 27.6.2000.

48 Mit der SGB III-Reform wurde dabei auch die Sonderform des strukturbedingten Kurzarbeitergeldes fortgeschrieben („Kurzarbeit in einer betriebsorganisatorischen eigenständigen Einheit“, §175ff SGB III). Kurzarbeitergeld wird nun gewährt, wenn der Arbeitsausfall auf Strukturveränderungen beruht, die „für den Betrieb mit einer Einschränkung oder Stilllegung des ganzen Betriebes oder von wesentlichen Betriebsteilen verbunden sind und mit Personalanpassungsmaßnahmen in erheblichem Umfang einhergehen“ (§175 Abs. 1 Satz 1). Diese Regelung sollte ursprünglich bis zum 31.12.2002 befristet sein, wurde jedoch vorzeitig bis zum 31.12.2006 verlängert. Der Bezug von Kurzarbeitergeld über sechs Monate hinaus wurde an die Voraussetzung einer beruflichen Qualifizierung gekoppelt, wobei der Bezug jedoch weiterhin über Rechtsverordnung auf 24 Monate verlängert werden kann.

SGB III)[49] nicht missen, denn ohne diese wären für Kommunen die Kosten für die Sozialhilfe und vor allem für notwendige Infrastrukturmaßnahmen um ein Vielfaches höher, wobei zu beachten ist, dass die Kommunen auch diese Maßnahmen kofinanzieren (vgl. hierzu Henckel/Eberling/Grabow 1999: 312–314).[50]

Auch die Reform des SGB III durch das „*Job-Aqtiv-Gesetz*“ vom 14.12.2001 dürfte daher ganz im Sinne der ostdeutschen Länder und Kommunen sein, weil die Förderung des Zweiten Arbeitsmarktes durch eine Verbesserung der Regelung bei ABM und SAM sowie durch die Einführung des neuen Instruments „Beschäftigung schaffende Strukturförderung“ verbessert wurde. „Job-Aqtiv“ machte die Förderung der Transfer-Sozialpläne attraktiver: Das Struktur-Kurzarbeitergeld ist nicht mehr auf Betriebe mit mehr als 20 Arbeitnehmern begrenzt und Trainingsmaßnahmen sind auch für Arbeitnehmer möglich, die noch nicht arbeitslos sind, sondern „nur“ von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedroht sind. In seiner Stellungnahme zum „Job-Aqtiv-Gesetz“ weist der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) darauf hin, dass „Job-Aqtiv“ auch die Voraussetzungen dafür weiter verbessert, dass ältere Arbeitnehmer bereits vor Vollendung des 55. Lebensjahrs in ABM oder SAM oder nachfolgend in einer weiteren SAM bis zum Rentenbeginn gefördert werden können (vgl. schriftliche Stellungnahme des ZDH vom 10.10.2001, Drucksache des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung 14/1744). Treffend spricht der ZDH bereits von „Frühverrentung durch SAM“.

Die *Tarifpartner* sahen sich daher auch in den 90er Jahren wenig veranlasst, ihre Lohn- und Tarifpolitik mit Rücksicht auf sozialpolitische Aufgaben zu formulieren. Im Gegensatz zu den Jahrzehnten davor wurde der Druck auf die Tarifpolitik jedoch größer, weil die Bundesregierung aufgrund des Konsolidierungsdrucks durch den Europäischen Stabilitätspakt und der beschäftigungshemmenden Wirkung der hohen Sozialabgaben damit begann, im Bereich der Frühverrentung die Tarifpartner bei der Finanzierung des vorzeitigen Ruhestands stärker in die Pflicht zu nehmen. Durch die Anhebung der Altersgrenzen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und die Verschärfungen im Arbeitsförderungs- und Steuerrecht wurde hier das Sozialstaatsprinzip abgeschwächt. Bei den Altersteilzeitreformen 1996, 1999 und 2000 sowie bei der Rentenreform 2001 führte die Bundesregierung *Tarifvorbehalte* ein, welche die Tarifpartner in die Pflicht nahmen, den Abschlag beim vorzeitigen Rentenzugang durch Tarifverträge über Altersteilzeit und Altersvorsorge auszugleichen. Referenzpunkt dieser Fortentwicklungen waren dabei die Tarifverhandlungen in der chemischen Industrie, die jeweils im Vorfeld der Reformen bereits tarifpolitische Pakete über Altersteilzeit und Entgeltumwandlung geschnürt hatten. Durch die Tarifvorbehalte wurden schließlich auch die Metallwirtschaft und der öffentliche Dienst unter Druck gesetzt, ihre Tarifpolitik mit sozialpolitischen Aufgaben „anzureichern“ und dabei in der Lohnzahl einen Schritt zurückzugehen. Prägnantes Beispiel dafür ist der Ausgang der Tarifrunde 2000, als die Chemiegewerkschaft zum ersten Mal in der Geschichte vor der Metallwirtschaft abschloss und sowohl Chemie als auch Me-

49 Mit dem SGB III wurden zum 1.1.1998 die Maßnahmen der Produktiven Arbeitsförderung (Lohnkostenzuschüsse nach den §§242s und 249h AFG) durch die SAM (§§272 SGB III) abgelöst.

50 Bruche/Reissert (1985: 99) schätzen für die Gemeinden für das Jahr 1981 eine durchschnittliche Nettobelastung pro ABM-Teilnehmer von 9.975 DM, beziehen bei den vermiedenen Ausgaben jedoch nur die für Sozialhilfe und Wohngeld ein und lassen die vermiedenen Eigeninvestitionen für die Verbesserung der kommunalen Infrastruktur außen vor. Gerade die ABM in Ostdeutschland trugen jedoch auch einen betont investiven Charakter und haben aufgrund ihrer Einsatzgebiete, wie Sanierung von Industrieflächenrecycling, Wohnumfeldverbesserung, Natur und Umweltschutz sowie die Schaffung von Erholungsgebieten in einem erheblichen Umfang zur Verbesserung der Standortfaktoren in den ostdeutschen Kommunen auf Kosten der Beitragszahler beigetragen (vgl. hierzu allgemein Emmerich 1994).

tall zweijährige Tarifverträge mit einer relativ moderaten Lohnerhöhung und einem verbesserten Altersteilzeittarifvertrag vereinbarten.

Die Tradition, *finanzielle Krisen des Bundeshaushaltes* und der *Gesetzlichen Rentenversicherung* durch die Bundesanstalt für Arbeit abzufangen, wird auch unter der Regierung Schröder fortgeführt: Zum 1.1.2000 wurde die originäre Arbeitslosenhilfe abgeschafft, eine Reform an der die Regierung Kohl 1995 und 1998 aufgrund des Widerstandes der SPD-geführten Bundesländer scheiterte. Der Bundesanstalt für Arbeit wurden Aufgaben übertragen, um den Bundeshaushalt zu entlasten.[51] Die Teilübernahme der Kosten für arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten durch die Bundesanstalt sichert die Beitragssatzstabilität in der Gesetzlichen Rentenversicherung[52] und durch die Forcierung der Altersteilzeit finanziert die Bundesanstalt für Arbeit (bei Wiederbesetzung) den vorzeitigen Ruhestand und entlastet die Gesetzliche Rentenversicherung bei der Finanzierung der Frühverrentung.[53]

Im Folgenden soll nun dargelegt werden, wie sich mit der in den letzten beiden Abschnitten beschriebenen Expansion der Funktionen der Bundesanstalt für Arbeit die Bedeutung der oberen Selbstverwaltungsorgane für die Verbände abgeschliffen und sich der Stellenwert der unteren Selbstverwaltungsorgane verstärkt hat.

4 Die Schwächung der Selbstverwaltung auf der oberen Ebene der Bundesanstalt für Arbeit

Die Bedeutung des Vorstandes und des Verwaltungsrates hat sich für die Verbände – über die Jahrzehnte betrachtet – aus zwei Gründen abgeschwächt. Zum einem weil die Bundesregierung durch verschiedene Reformen auf die Rechtssetzung und die Haushaltsplanung der Bundesanstalt zunehmend Einfluss gewinnen konnte. Zum anderen weil die Verbände selbst – wie in den beiden vorangegangen Abschnitten beschrieben – weniger über Vorstand und Verwaltungsrat als über Kanäle außerhalb der Arbeitsverwaltung über ausreichend Einflussmöglichkeiten auf den Umfang und die Ausrichtung staatlicher Arbeitsmarktpolitik verfügen.

Die Stärkung des Einflusses der Bundesregierung auf die oberen Selbstverwaltungsorgane wurde von zwei Motiven angetrieben. Zunächst und bis in die 80er Jahre verstärkte die Bundesregierung ihren Einfluss, weil sie den Nutzen der BA in der *Bewältigung von Strukturkrisen* erkannte und zur Flankierung dieser Aufgabenstellung der BA einige Regelungen einführte, die ihr die dafür

51 Bei „JUMP“ fügte die Bundesregierung im Rahmen des Korrekturgesetzes vom 19.12.1998 den §421c in das SGB III ein, der in Ausnahme zur Grundsatznorm, dass durch den Bund übertragene Aufgaben auf die BA durch den Bund zu finanzieren sind (§363 Abs. 1 Satz 1), die Ausgaben für JUMP der Bundesanstalt übertrug. Durch Erweiterung des §421c SGB III übertrug die Regierung Schröder zum 1.1.2001 der Bundesanstalt für Arbeit auch die Finanzierung des von der Regierung Kohl 1989 eingeführten Sonderprogrammes „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ („Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz“ vom 21.12.2000). Ebenfalls seit dem 1.1.2001 beteiligt sich der Bund nicht mehr anteilig an den Kosten der Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM §§272ff SGB): Die Regierung Schröder strich den §363 Abs. 2 aus dem SGB III, der bestimmte, dass sich der Bund an den Kosten der Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) im Verhältnis der Arbeitslosenhilfe-Bezieher zu den Beziehern von Arbeitslosengeld zu beteiligen hat (Änderung ebenfalls durch das „Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz“ vom 21.12.2000).

52 Die EU/BU-Rente wurde unter Schröder durch das „Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit“ vom 23.12.2000 neu geregelt.

53 Eine konkrete Berechnung der Neugestaltung der Finanzströme zwischen der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit in der Finanzierung des vorzeitigen Ruhestandes durch die Reformen der Altersteilzeit und der Erwerbsminderungsrente gibt es nach Kenntnisstand der Autorin bisher noch nicht.

nötigen Steuerungskompetenzen zusicherten. Im weiteren Verlauf war es dann vor allem die *Zuschussabhängigkeit der Bundesanstalt für Arbeit*, die den Bund veranlasste, seinen Einfluss auf die oberen Selbstverwaltungsorgane zu stärken und das Haushaltsrecht der Bundesanstalt immer mehr den Interessen des Bundesfinanzministeriums zu unterwerfen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren es die Alliierten, die die Dreigliedrigkeit (Bund, Länder, Kommunen) der Arbeitsverwaltung wieder herstellten. Bei der Wiederherstellung der Selbstverwaltung durch das *Bundesanstaltsgesetz von 1952* kam es Anfang der 50er Jahre zu massiven Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und den Verbänden, weil sich BDA und DGB in ihren „Hattenheimer Grundsätzen" (1950) gegen eine Beteiligung der öffentlichen Hand in den Selbstverwaltungsorganen ausgesprochen hatten (vgl. Trampusch 2000). Wie ernst es die Arbeitgeber, die gegenüber der Alliierten Kontrollpolitik auf dem Arbeitsmarkt harsche Kritik übten (ebd.), mit der Herausnahme der öffentlichen Hand aus der Bundesanstalt meinten, wird anhand der folgenden Passage aus dem BDA-Jahresbericht von 1951 deutlich:

> Das Ordnungsprinzip der Marktwirtschaft ist nicht das obrigkeitliche Reglement, sondern die freie Entschließung der Beteiligten. Ihr sollen nur insoweit Grenzen gezogen sein, als sich die soziale Gruppen diese Grenzen *selbst* setzen. (BDA 1951: 132; Hervorh. d. Autorin)

Die Bundesregierung dagegen lehnte die Forderung nach Parität für die Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Arbeitslosenfürsorge ab, da die Arbeitsverwaltung hoheitliche Aufgaben ausführe und der Bund an diesen Aufgaben finanziell erheblich beteiligt sei.[54] Die Länder stimmten – ungeachtet der parteipolitischen Konstellation – der Forderung nach Drittelparität zu. Am Ende kam es – nach langwierigen Verhandlungen mit den Verbänden[55] und mit dem Bundesrat – wieder auf allen drei Ebenen zur Drittelparität. Im Vergleich zur Weimarer Zeit konnte die Regierung dennoch auch mehr staatlichen Einfluss durchsetzen:

a. eine Genehmigungspflicht des Haushaltes der BA durch die Bundesregierung wurde eingeführt, was bereits für den Haushalt des Jahres 1952 zu einer „Reihe von Auflagen und Empfehlungen der Bundesregierung" (BDA 1952: 150) führte;
b. der BRH erhielt ein Prüfungsrecht bei der Aufstellung des Haushaltes und der Geschäftsführung;
c. der Präsident der BA und die Präsidenten der LAÄ wurden fortan staatlich ernannt, und nicht mehr von der Selbstverwaltung gewählt, wobei diese jedoch eine Art Vetorecht erhielt;
d. die vom Verwaltungsrat zu verabschiedende Satzung der BA bedurfte fortan der Genehmigung durch das BMA;
e. die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane wurden nicht mehr gewählt, sondern nach Vorschlaglisten der drei Säulen berufen (vgl. Trampusch 2000; Wübbels 1984).

54 Im Jahr 1951 wurde nur die Hälfte der Einnahmen der Länderarbeitsverwaltungen aus Einnahmen der Arbeitslosenversicherung bestritten, der Rest (Ausgaben für die Arbeitslosenfürsorge, die Heimkehrer-Berufsfürsorge und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) dagegen aus öffentlichen Mitteln des Bundes (vgl. Hockerts 1980: 157, Fn. 202).

55 Bereits über den Referentenentwurf fanden zwischen dem BMA und den Verbänden „mehrfach Verhandlungen in Bonn und Unkel" statt (BDA 1950: 146).

Es waren dann die Strukturkrisen im Bergbau und die Beschäftigungskrise in der Bauwirtschaft, die die Bundesregierung noch in den 50er Jahren zum Anlass nahm (*AVAVG-Novelle vom 23.12. 1956*), das Recht des Verwaltungsrates auf den Erlass von Richtlinien und Anordnungen durch die Einfügung von 64 (!) *Verordnungsermächtigungen* für die Bundesregierung bzw. das BMA (Draeger 1957: 56) einzuschränken und im Jahr *1959* in den *§1 des AVAVG* die Bestimmung einzuführen, dass die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates der BA weitere Aufgaben und die Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme der Bundesanstalt durch Verwaltungsvereinbarung übertragen kann (später: §3 Abs. 5 AFG; heute: §370 Abs. 2 SGB III), für die der Bund die Kosten zu übernehmen hat, wobei er die Verwaltungskosten der BA jedoch nicht zu erstatten hat (heute: §363 SGB III).[56] Diese Bestimmung ermöglichte der Regierung kurzfristige Sonderprogramme und -gesetze. Erste Anwendungsbereiche waren das bereits erwähnte „Gesetz über die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft und weitere Änderungen des AVAVG“ vom 7.12.1959, die Berlin-Förderung sowie die Anpassungshilfen für Arbeiter in der Steinkohlenbergbaukrise (1962).

Als dann *1966/1967* der erste konjunkturelle Einbruch der Nachkriegszeit strukturelle Disparitäten nicht nur im Steinkohlenbergbau, sondern auch in der Textilindustrie und in der Landwirtschaft deutlich werden ließ, kam es zur Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (vgl. Kühl 1982). Die Bundesanstalt wurde unter die Obhut des Stabilitätsgesetzes von 1967 gestellt und hatte fortan ihre Aufgaben „im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung wahrzunehmen“.

Mit dem *Arbeitsförderungsgesetz von 1969* (AFG) wurden die institutionelle und individuelle Förderung der beruflichen Weiterbildung zur beitragsfinanzierten Pflichtleistung der BA erklärt. Zur weiteren Absicherung ihres Konzepts der Umstellung auf eine „aktive Arbeitsmarktpolitik“ führte die Bundesregierung mit dem AFG dabei Vorschriften ein, welche – so der Vertreter des BMA in der entsprechenden Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung – eine „zweckmäßigere und reibungslosere Tätigkeit der Organe der Selbstverwaltung und der Geschäftsführung ermöglichen“ (Vertreter des BMA in den Ausschussberatungen am 27. Juni 1968, zit. nach Blankenburg/Schmid/Treiber 1976: 279, Fn. 9) sollten:

a die Ernennung der Besoldungsgruppe B erfolgte fortan durch den Bundespräsidenten;
b. das Bestellrecht der Direktoren der Arbeitsämter (AÄ) wurde auf den Präsidenten übertragen und das Vorschlagsrecht des Verwaltungsausschusses der LAÄ fiel weg;
c. im Anordnungsrecht der BA für ABM und FuU wurde dem BMA eine Ermächtigung zur Rechtsverordnung erteilt, wenn der Verwaltungsrat innerhalb eines Jahres keine Anordnung erlässt;
d. die Verwendung der Rücklage wurde unter das Verfügungsrecht der Bundesregierung gestellt (§215 AFG);
e. die Mitwirkungsrechte der Verwaltungsausschüsse der LAÄ und AÄ bei der Aufstellung des Haushaltes der BA wurden eingeschränkt;
f. dem BMA wurde die Möglichkeit gegeben, der BA in bestimmten Fällen ohne Einschaltung der Selbstverwaltung Weisungen zu erteilen;

56 Diese Bestimmung wurde durch das „Zweite Änderungsgesetz zum AVAVG“ vom 7.12.1959 eingeführt und trat am 1.12.1959 in Kraft.

g. eine starre Beschlussbindung der Selbstverwaltungsorgane an die Entscheidungen der jeweils höheren Instanz wurde eingeführt (vgl. Trampusch 2000: 351; Weller 1969: 255–256).[57]

Den Fachgesprächen, die die Verbände mit dem BMA führten, und der Verbandsmitgliedschaft führender Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, sowohl bei der CDU/CSU-Fraktion als auch bei der SPD-Fraktion, war es bei der Einführung des AFG dabei zu verdanken, dass eine weiter gehende Einschränkung der Rechte der Selbstverwaltung, wie es der Referentenentwurf und der Regierungsentwurf vorsahen, nicht zur Geltung kamen (Trampusch 2000: 346–359; Feckler 1997: Seite 16, Rz. 36).

In den folgenden Jahrzehnten wurde die Bundesanstalt dann zum Spielball fiskalischer Notoperationen der Bundesfinanzminister und Rentenpolitiker sowie der Begehrlichkeiten der Sozialpolitiker und Betriebspartner. Sobald die Bundesanstalt Überschüsse oder Rücklagen aufwies, nutzte dies die Bundesregierung nicht zu Beitragssenkungen, sondern überrollte sie die Bundesanstalt, wie in Abschnitt 2 und 3 beschrieben, immer wieder mit einer Flutwelle von Vorschlägen, wie die Ressourcen so verwendet werden konnten, dass der Bundeshaushalt entlastet, die Rente gesichert und die Arbeitsmarktpolitik in den Dienst der Strukturanpassungen gestellt wird. Und waren die Ressourcen aufgebraucht, folgte die Anhebung der Beitragssätze. Die in den Reformen von 1952 eingeführte *Genehmigungspflicht des BA-Haushaltes* sowie das 1969 eingefügte *Verwendungsrecht der Bundesregierung über die Rücklage der BA* haben die Expansion der Bundesanstalt im Interesse des Bundeshaushaltes und der Sozialpolitiker dabei erheblich erleichtert. Die *rd. 130 Änderungen des AFG* in der Zeit von 1969 bis 1996 taten ihr Übriges: Angetrieben von der Haushaltsabteilung des BMF schränkte die Regierung das Anordnungsrecht der BA ein, in dem es den Gesetzestext, auf das sich die Anordnungen bezogen und auf deren Grundlage sie erlassen werden mussten, einschränkender formulierte. Sehr schön lässt sich das an der sukzessiven *Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen* zwischen 1976 und 1982 ablesen. Je weiter die Zumutbarkeit definiert wurde, desto mehr erhoffte sich das BMF Entlastungen bei der Arbeitslosenhilfe, desto mehr kochten jedoch auch die Diskussionen im Verwaltungsrat hoch, weil die Länder und Kommunen genau wussten, was damit auf sie zukam: ein Anstieg der Sozialhilfekosten. Dementsprechend verliefen dann auch im Verwaltungsrat die Abstimmungen über die aufgrund von Gesetzesänderungen neu zu erlassende Zumutbarkeitsanordnung kontrovers: Bei der neuen Zumutbarkeitsanordnung des Jahres 1982, die aufgrund des (Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz) AFKG nötig war, stimmten „zwei Vertreter der öffentlichen Hand“ und die Arbeitnehmervertreter dagegen (BDA 1982: 55).

Auch die *Finanzspritzen der BA an die Gesetzliche Rentenversicherung* belebten die Beratungen über den Haushalt der BA in den Selbstverwaltungsorganen enorm. Die BDA tat in den Selbstverwaltungsgremien ihren Unmut kund: 1978 beklagte sie in ihrem Jahresbericht, dass die Rücklage der BA zur Finanzierung der zusätzlichen Beitragslast zur Rentenversicherung herangezogen werde und dies die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten einenge und die Abhängigkeit vom

57 Ein gewichtiger Hintergrund der Verschärfungen des Einflusses der Bundesregierung dürfte dabei gewesen sein, dass der gesellschaftliche „Konsens“ über die Notwendigkeit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik bei den verschiedenen Schlüsselakteuren unterschiedliche Vorstellungen über das beinhaltete, was als „aktiv“ zu verstehen war (vgl. hierzu Fischer 1981: 13): Für die Bundesanstalt galt als aktiv, „was über bloße Versicherungsleistungen“ ihrer Behörde hinausging. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung verstand unter „aktiv“ die Bekämpfung der Strukturkrisen (Kohle und Stahl). Die Bundesregierung wiederum vertrat einen sehr viel umfassenderen Ansatz und sah aktive Arbeitsmarktpolitik als „flankierende Strategie“ zur Globalsteuerung.

Bund steigere (BDA 1978: 80). Ende der 80er Jahre bezichtigte sie die Bundesregierung bei den Haushaltsberatungen des Jahres 1988 „fiskalpolitischer Verlastungs-Manöver“ (BDA 1988: 61). Im Bundestag musste der Bundesfinanzminister schließlich seine taktischen Spiele aufgrund einer Kleinen Anfrage kritischer Abgeordneter offen legen (vgl. BT-Drks. 11/2710 vom 26.07.1988). Bereits vor der Einigung spricht die BDA daher von „schwierigen Beratungen“ über den Haushalt der BA (BDA 1989: 65). Die Inkraftsetzung des Haushaltes für das Jahr 1989 wäre beispielsweise beinahe aufgrund der im Genehmigungsschreiben der Bundesregierung enthaltenen Auflagen gescheitert (BDA 1989: 65).

Mit der deutschen Einigung verflogen diese Dissonanzen aufgrund der gemeinsamen Aufgabe in Ostdeutschland zunächst. Kontrovers wurden die Beratungen erst wieder mit dem *Haushaltsplan von 1992*. Die Arbeitgeber scherten aus dem ABM-Konsens aus und lieferten sich in den Haushaltsberatungen heftige Kontroversen mit den Vertretern der Gewerkschaften, weil letztere die ABM- und FuU-Ausgaben auf unverändert hohem Niveau fortführen wollten (vgl. BDA 1991: 78; BDA 1992: 77–80).

Als dann 1992 erstmals seit 1983 die Arbeitslosigkeit auch in Westdeutschland wieder stark anstieg (SVR 1992: Zi. 120), sich die Lage auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt 1993 weiter zuspitzte – im JD gab es 1993 in Gesamtdeutschland 3,4 Mio. Arbeitslose (SVR 1993: Tab. 26, S. 104) – musste der Bund im Juli 1993 der BA mit einem Nachtragshaushalt von 18 Mrd. DM unter die Arme greifen. Die Haushaltslage war so brisant, dass der neue Präsident, Bernhard Jagoda, im Februar 1993 einen ABM-Neubewilligungs-Stopp verhängen musste und die Bundesregierung im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogrammes vom März 1993 zwei Mrd. DM zur ABM-Stabilisierung zur Verfügung stellte.[58] Dass die Rentenversicherungsträger 1993 rückwirkend zum 1.10.1992 dazu verpflichtet wurden, der BA für das Altersübergangsgeld 1,6 Mrd. DM zu zahlen (MittAB-Chronik 3/1992: 447), half dem Haushalt der BA nicht viel weiter.

Mit den *Beratungen für den BA-Haushalt des Jahres 1993* eruptierte schließlich der Verteilungskonflikt zwischen Bund, Ländern, Kommunen und BA. Der Finanzminister übte immer mehr Kritik an den hohen Ausgaben der BA und veranlasste eine Änderung des Arbeitsförderungsrechts, die es ermöglichte, dass das *BMA künftig auch gegen den Willen der BA den Haushalt in Kraft setzen kann*. Erstmals in der Geschichte der BA wurde daher 1993 der BA-Haushalt ohne Zustimmung des Verwaltungsrates durch das BMA in Kraft gesetzt.[59] Im Jahr 1993 konnte man überdeutlich merken, dass das Klima im Vorstand und im Verwaltungsrat der BA durch den Aufbau Ost und die damit anwachsenden Verteilungskonflikte zwischen Bund, Ländern und Bundesanstalt für Arbeit rauer wurde. Der Bund musste 1993 17,9 Mrd. DM für Arbeitslosenhilfe ausgeben und 24,4 Mrd. für das Defizit der BA, vor allem die ostdeutschen Länder und Kommunen fürchteten um die ABM-Maßnahmen in Ostdeutschland und bei den Arbeitgebern war ein weiterer Anstieg der Lohnzusatzkosten innerhalb der Verbände aufgrund des wachsenden Widerstandes der mittelständischen Interessen immer weniger mehrheitsfähig. Es kam so nicht nur zu *Dissonanzen* zwischen der Bundesregierung und den Selbstverwaltungsorganen, sondern vielmehr auch *innerhalb der Selbstverwaltungsorgane und innerhalb der öffentlichen Bank zu heftigen Konflikten*. Durch Resolutionen machten Vorstand und Verwaltungsrat ihren Unmut öffentlich: Gewerkschaften und Arbeitgeber

58 Diesem Sonderprogramm des Bundes zur ABM-Stabilisierung war eine Aufforderung des Vorstandes und des Verwaltungsrates vorangegangen, dass die Bundesregierung zur Aufhebung des ABM-Neubewilligungs-Stoppes eine Mrd. DM für ABM zur Verfügung stellen solle (vgl. BDA 1993: 80–86).

59 Ermöglicht wurde dies durch die Änderung des §216 Abs. 3 im Rahmen der 10. AFG-Novelle.

forderten eine Steuerfinanzierung, die Selbstverwaltung legte im Herbst 1992 Widerspruch gegen beabsichtigte Kürzungen ein (vgl. MittAB-Chronik 3/1992: 448). Immer weniger wurden nach dem Haushaltsjahr 1993 die Beschlüsse der Selbstverwaltungsorgane einstimmig gefasst: Die Arbeitgeber scherten aus, zumal die Verabschiedung der Pflegeversicherung die Falken noch radikaler werden ließ, und die Länder und Kommunen vereinten sich im Vorstand und im Verwaltungsrat gegen die Vertreter der Bundesregierung. So beklagten die Arbeitgeber, dass der Vorstand gegen ihre Stimme im Haushalt für 1994 die Mittel für FuU und ABM erhöht habe (BDA 1994: 89) und dass die Haushaltspläne von 1997, 1999 und 2001 gegen ihr Votum vom Verwaltungsrat festgestellt wurden (KND vom 16.11.1996; BDA-PM 67/1999; MittAB-Chronik 4/2000: 636). Bei der Planung des Haushaltes von 1997 wurden voneinander unabhängige Sparvorschläge des BMA und der BDA von der Mehrheit aus Vertretern der Länder, Kommunen und Gewerkschaften im Vorstand abgelehnt (KND 26.11.1996). Die Haushaltspläne der Jahre 1994, 1995 wurden vom BMA nach der Feststellung durch den Verwaltungsrat korrigiert bzw. nur mit Auflagen genehmigt.[60] Die Gewerkschaften und die Vertreter der Länder und Kommunen fühlten sich als natürliche Verbündete in der Forderung einer Beibehaltung der bisherigen Förderpraxis in Ostdeutschland, während der Bundesfinanzminister – gedrängt von Kriterien des Maastrichter Vertrages – den Bundeshaushalt konsolidieren musste und folgerichtig immer mehr darauf drängte, den Zuschuss an die Bundesanstalt zu streichen.[61]

Hat die Einführung der Möglichkeit einer Inkraftsetzung des Haushaltes der BA durch die Bundesregierung Vorstand und Verwaltungsrat im Haushaltsrechts bereits erheblich beschnitten, so startete die Regierung Kohl im Rahmen der *AFRG-Reform*[62] 1996 einen Generalangriff auf das Anordnungsrecht. Im Februar 1996 schreckte die Koalitionsarbeitsgruppe mit ihren Eckpunkten die Bundesanstalt auf. Mit dem Vorschlag, den Rechtsverordnungen des BMA einen grundsätzlichen Vorrang einzuräumen (vgl. Koalitionsarbeitsgruppe 1996), war die Koalition wild entschlossen, Vorstand und Verwaltungsrat zu entmündigen: Wer keine Anordnungen erlassen kann, muss sich auch nicht mehr darüber streiten. Der spätere Gesetzentwurf (BT-Drks. 13/4941) enthielt dementsprechend 29 Verordnungsermächtigungen, über die das BMA und die Bundesregierung teils mit, teils ohne Zustimmung des Bundesrates an die Stelle des Anordnungsrechts der BA Rechtsverordnungen des Bundes hätten stellen können (vgl. Sell 1996: 165).

Die Kompetenz der Selbstverwaltung, das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium selbst auszugestalten, wäre damit zur Gänze aufgehoben worden. Die Funktion der oberen Instanzen der Bundesanstalt (Verwaltungsrat und Vorstand) hätte sich nach den Plänen der Regierungskoalition auf eine bloße Rechtsaufsicht reduziert. In dieser Situation zeigte sich der Wert des institutionalisierten Zugangs der Verbände in Regierung und Bundestag: Nachdem der Entwurf im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung beraten wurde, nahmen die Koalitionsfraktionen die Aushebelung des Anordnungsrechts mit den folgenden Worten zurück:

> [Der Antrag folgt; Anmerk. der Autorin] Anregungen aus der Sachverständigenanhörung vom 23. September 1996 sowie des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 27. September 1996.

60 So kürzte die Bundesregierung den Haushaltsplan für das Jahr 1995 um 3,27 Mrd. DM, davon die Ausgaben für ABM um 1,5 Mrd. und die für das Unterhaltsgeld bei FuU um 1,8 Mrd. DM (vgl. MittAB-Chronik 4/1994: 397)

61 So sah der Finanzplan des Bundes 1995–1999 vor, dass der Bundeszuschuss zur BA bis 1996 wegfallen soll (MittAB-Chronik 2/1995: 271).

62 AFRG = Arbeitsförderungsreformgesetz.

> Danach soll, wie nach geltendem Recht, der Verwaltungsrat das Nähere – soweit überhaupt erforderlich – zu gesetzlichen Vorschriften in Anordnungen regeln und nicht das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung oder die Bundesregierung in Rechtsverordnungen.
> (BT-Drks. 13/5936: 34, zu §376)

Wie Don Quichote an den Windmühlen waren die Koalitionsfraktionen mit ihrem Vorhaben am Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, und damit an den Verbänden, gescheitert. Bei den Ermessensleistungen gilt weiterhin die Anordnungsermächtigung für den Verwaltungsrat.

Durch die in der AFRG-Reform institutionalisierten Dezentralisierung wurden der Legislativgewalt des Verwaltungsrates im Anordnungsbereich dennoch neue, aber von den Sozialpartnern befürwortete (vgl. Abschnitt 5) Schranken gesetzt, weil zur Wahrung der neuen dezentralen Gestaltungsspielräume die Anordnungen des Verwaltungsrates die „Handlungsspielräume" der AÄ nicht einschränken dürfen (vgl. §371 Abs. 4 SGB III).[63] Hinzu kam, dass das BMA einige Verordnungsermächtigungen durchsetzen konnte, wie auf dem Gebiet der Arbeitslosengeldberechnung (Dynamisierung; Bemessungsgrundlage).

Auch gegen die Länder und Kommunen suchte die Bundesregierung bei der AFRG-Reform Maßnahmen zu ergreifen: Als Änderungsantrag brachten sie in die Ausschusssitzung im September 1996 den Vorschlag der *Umwandlung der Landesarbeitsämter in Direktion* und der *Herausnahme der Kommunen aus den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter* ein. Obwohl dieser Teil der Reform nicht zustimmungspflichtig gewesen wäre, mussten beide Änderungen jedoch aufgegeben werden, um eine 2/3-Mehrheitsablehnung zu vermeiden.[64]

Der Charakter der Selbstverwaltung in Vorstand und Verwaltungsrat der BA hat sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Trotz der starken Einschränkung in den Haushalts- und Rechtssetzungskompetenzen wehren sich die Verbände aber immer noch gemeinsam gegen eine weitere Schwächung der Selbstverwaltung auf der oberen Ebene. So forderten sie in der aktuellen Reformdiskussion bezeichnenderweise gemeinsam eine Berufung des neuen professionellen Vorstandes der BA durch den Verwaltungsrat (vgl. Abschnitt 6). Die Intervention der Bundesregierung in die obere Selbstverwaltung und die Expansion der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit den 80er Jahren ließen die Verbände jedoch – wie im folgenden Abschnitt dargestellt werden soll – verstärkt das Augenmerk nach unten richten. Bereits in den 60er Jahren und verstärkt in den 80er Jahren drängten sie auf eine Regionalisierung und Dezentralisierung der Handlungsmöglichkeiten in der BA. Sie begannen die untere Selbstverwaltungsebene zu aktivieren. Ihren vorläufigen Schlusspunkt fand diese Entwicklung in der AFRG-Reform: Die Haushalts- und Entscheidungskompetenzen der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter wurden in dieser Reform massiv gestärkt.

5 Die Stärkung der Selbstverwaltung auf der unteren Ebene der Bundesanstalt für Arbeit

63 Nachdem mit dem Inkrafttreten des SGB III alle bisherigen Anordnungen, die aufgrund des AFG erlassen worden sind, aufgehoben wurden, hat der Verwaltungsrat beim Erlass neuer Anordnungen Zurückhaltung geübt (vgl. Henkes et al. 1999 et al.: 28–29).

64 Vgl. Handelsblatt vom 30.12.1996 und FAZ vom 10.1.1997. Die BDA befürwortete auf der Öffentlichen Anhörung die Herausnahme der öffentlichen Hand, weil die Bundesanstalt darunter leide, „Nebenkriegsschauplatz einer viel weiterreichenderen Diskussion über den Länder-Finanzausgleich oder der Finanzstruktur der Kommunen" zu sein (BT-Drks. 13/5936: 18). Zugleich betonten die Arbeitgeber jedoch auch, dass dies keine Forderung der BDA sei, da man vorrangig zum Ziel habe, die „Selbstverwaltung gegen eine Reihe von Vorschlägen, die im Gesetzentwurf der Koalition stecken, zu schützen" (BT-Drks. 13/5936: 18). Auch der Präsident der Bundesanstalt Bernhard Jagoda plädierte für die Beibehaltung der Drittelparität auf der untersten Ebene (vgl. BT-Drks. 13/5936: 15).

Aufgrund der zentralistischen Struktur der BA schlummerte die Selbstverwaltung auf der unteren Ebene lange Zeit vor sich hin. Mitte der 60er Jahre – als sich aufgrund der Strukturkrisen neue Aufgaben für die BA ankündigten – sah sich die BDA daher genötigt, einen Appell an die Arbeitgebervertreter in den Selbstverwaltungsorganen der LAÄ und AÄ zu richten:

> Beobachtungen und Berichte vermitteln in zunehmendem Maße den Eindruck, dass die Mitglieder der Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter der irrigen Meinung sind, dass die zentralistische Struktur der Bundesanstalt ihnen nur geringe Möglichkeiten für eine selbstverantwortliche Mitwirkung bei der Aufgabenerledigung der Bundesanstalt gibt. Eine solche Auffassung ist nicht nur abwegig, sie muss auch, wenn sie zu einem entsprechenden Verhalten in den Selbstverwaltungsorganen führt, den der Selbstverwaltung in den einzelnen Bereichen gestellten Aufgaben abträglich sein und zu einer Schwächung und Gefährdung des Selbstverwaltungsgedankens der Bundesanstalt führen … Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hält diese Aktivierung [der Selbstverwaltung; Anmerk. der Autorin] im gegenwärtigen Zeitpunkt für besonders notwendig, da die Dienststellen der Bundesanstalt sich bemühen, etwaige Auswirkungen des technischen Fortschritts in den Betrieben festzustellen und geeignete Maßnahmen zur Abwendung sozialer Nachteile einzuleiten. (BDA 1965: 84; 85)

Auch der Vorstand der BA rief die Verwaltungsausschüsse zu aktiver Mitarbeit auf und die Landesverbände der BDA organisierten gemeinsame Besprechungen der Arbeitgebervertreter aller drei staatlicher Ebenen (BDA 1966: 84).

Von diesen Versuchen der Aktivierung der mittleren und unteren Ebene fühlte sich nun wiederum der Präsident der BA herausgefordert. Er steuerte gegen, bezeichnete die Verwaltungsausschüsse der Arbeits- und Landesarbeitsämter als „beratende Gremien“ und plädierte für eine Konzentration der Kompetenzen beim Präsidenten, dem Vorstand und dem Verwaltungsrat (Sabel 1967).

Die Verbände ließen jedoch nicht locker. 1978 mussten sich die Arbeitgebervertreter der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter beim BDA-Hauptgeschäftsführer Erdmann zu einem „in dieser Art erstmaligen Erfahrungs- und Meinungsaustausch“ (BDA 1978: 79) einfinden. Eine Aktion, die in den Folgejahren wiederholt wurde. Die Gewerkschaften versuchten Aktivierung durch Institutionalisierung: Auf ihr Drängen wurden 1979 – in Kontext der Debatte über die Zumutbarkeit – bei den Arbeitsämtern paritätisch besetzte Widerspruchsausschüsse eingerichtet. Diese Ausschüsse wurden jedoch im März 1983, weil die Evaluierung negativ ausfiel, wieder eingestellt (vgl. BDA 1981: 76; BDA 1983: 59). Anfang 1980 haben sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber in Vorstand und Verwaltungsrat schließlich im Rahmen der Novellierung der BA-Satzung für eine Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen der unteren Selbstverwaltungsorgane eingesetzt (Wübbels 1984: 94) und eine mit Vertretern der Verwaltung und Selbstverwaltung aus allen drei Ebenen besetzte Arbeitsgruppe „Regionalisierung von Handlungsmöglichkeiten“ ins Leben gerufen (BDA 1981: 75; BDA 1983: 58).

Nach diesen Diskussionen war es dann nach der Verabschiedung des AFG (1969) und bis zur AFRG-Reform (1998) die *Ausweitung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik in den Bereichen berufliche Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*, die zu einer sukzessiven Aufwertung der Arbeitsämter und ihrer Verwaltungsausschüsse aus der Perspektive der Verbände, und bei ABM auch aus der Perspektive der Kommunen, führte.

Nachdem das AFG verabschiedet wurde, setzte ein Gründerboom in der *beruflichen Weiterbildung* ein, der später in den 90er Jahren jedoch durch den Ansturm der Träger in die neuen Arbeitsamtsbezirke im Osten übertrumpft werden sollte. Als FuU zu einer Pflichtleistung des AFG

wurde, besaß die BA nur ein eigenes Weiterbildungszentrum, nämlich das in Essen. Bezeichnenderweise war dieses 1968 in Reaktion auf die Steinkohlenbergbaukrise gegründet worden. Die privatwirtschaftlichen Träger schossen wie Pilze aus dem Boden: Traten 1971 noch 19,2 Prozent der FuU-Teilnehmer in eine Maßnahme bei einem „sonstigen", d.h. in der Regel „kommerziellen" (so Rohe 1990: 94), Träger ein, so waren es 1984 bereits 41,2 Prozent (vgl. Tab. 10, Anhang). Zwischen 1970 und 1984 stiegen die Ausgaben der BA für FuU (ohne Maßnahmen der Einarbeitung) um das Fünfeinhalbfache auf gut 3 Mrd. DM (Müller 1987: 226). Der wild gewachsenen Trägerstruktur – hier standen die Volkshochschulen neben den Kammern, die kirchlichen neben den gewinnorientierten und die arbeitgebernahen neben den gewerkschaftsnahen – fühlten sich Verwaltung und Selbstverwaltung der BA schon sehr schnell nicht mehr gewachsen. Ein Gutachten der Treuarbeit AG von 1983 und Untersuchungen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) deuteten auf Preisabsprachen zwischen den kommerziellen Trägern hin (vgl. hierzu Sauter/Harke 1988: 7–21). Die Verbände der Gewerkschaften und Arbeitgeber, die bereits vor der Verabschiedung des AFG eigene Bildungseinrichtungen besaßen, fühlten sich von den gewinnorientierten Einrichtungen an die Wand gedrückt. Sie verloren die Kontrolle über den Markt. Die Kosten explodierten.

Als dann auch der Haushaltsausschuss des Bundestages aufgrund der ständig anwachsenden Ausgaben in der Weiterbildung beschloss, die BA auf ihre *Wirtschaftlichkeit und Effektivität* hin zu überprüfen, kam es durch das AFKG (1982) zu einer Verstärkung der Auftragsmaßnahmen, die im Gegensatz zu den freien Maßnahmen ausgeschrieben werden mussten und bei denen das Arbeitsamt und nicht der einzelne Träger die Teilnehmer auswählte. Nach der „Qualifizierungsoffensive" der Bundesregierung vom Januar 1986 – die von den Verbänden auf Arbeitsamtsbezirksebene mit Unterausschüssen und regionalen Konferenzen in Empfang genommen wurde (vgl. hierzu BDA 1986: 57) – wurde im Juli 1987 die Ausschreibung schließlich definitiv vorgeschrieben (vgl. hierzu Müller 1987; Rohe 1990).[65]

Auch bei der Praxis der Ausschreibung kamen Wissenschaft und Rechnungshof jedoch zu einem vernichtenden Urteil, insofern Trägerpflege sowie Absprachen zwischen den Arbeitsämtern und den Trägern weiterhin im Vordergrund standen, die Arbeitsämter z.T. auf Ausschreibungen ganz verzichteten oder weiterhin freie Maßnahmen anstatt Auftragsmaßnahmen durchführten (vgl. Hesse/Lüder/Pitschas 1992: 285–287; Bardeleben et al. 1989: 36).

Vor dem Hintergrund dieser Bemühungen um die „Sicherung der Wirtschaftlichkeit und der Qualität der beruflichen Weiterbildung" drängten die Verbände noch mehr darauf, die Selbstverwaltungsarbeit auf dezentraler Ebene zu verstärken. Um einer Reform durch die Bundesregierung – die seit 1985 aufgrund der ständigen Defizitsituation der BA regelmäßig mit Verschärfungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung drohte – zuvor zukommen, begann die BA sich selbst zu reformieren. Die Diskussion um die Sicherung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der 80er Jahre kann insofern als der zentrale Aufschlag für die durch das AFRG Mitte der 90er Jahre erfolgten Dezentralisierung der Haushalts- und Entscheidungskompetenzen betrachtet werden.

Nicht nur Verwaltungsrat und Vorstand forcierten die Dezentralisierung. Auch die Verwaltungsausschüsse in den Arbeitsämtern, denen ja in den 60er Jahren von den Verbänden Lahmheit und Desinteresse vorgeworfen wurde, wurden wach, wenn auch aus anderen Gründen. Entschei-

65 Über die Anteile von Auftragsmaßnahmen zu freien Maßnahmen lässt die Teilnehmerstatistik der BA dennoch keine klaren Aussagen zu (vgl. hierzu Rohe 1990: 121). Ähnlich Schmid (1983: 157), der davon spricht, dass die Trägerstruktur auf Arbeitsamtsbezirk-Ebene nicht gut „abbildbar" sei.

dend hierfür war die in den 80er Jahren *verstärkte Förderung von ABM*, weil die Ausschüsse hier in jedem Einzelfall eine Stellungnahme abzugeben hatten und ihr Einvernehmen die Voraussetzung für die Durchführung jeder einzelnen ABM ist (Hesse/Lüder/Pitschas 1992: 285). Die Ausbreitung der ABM in Westdeutschland in den 80er Jahren führte so mindestens zu hitzigen Diskussionen in den Verwaltungsausschüssen, insofern die Arbeitgeber dieses Instrument ablehnten, während es für die Kommunen ein willkommenes Mittel war, um die eigenen infrastrukturellen Regelaufgaben auf Kosten anderer zu erledigen und schwer vermittelbare Arbeitslose, die drohten in die Sozialhilfe abzudriften, wieder mit Ansprüchen auf Leistungen der BA zu versorgen. ABM galt bereits in den 80er Jahren als „Grundpfeiler" kommunaler Arbeitsmarktpolitik (Wegener 1994: 237), denn die Kommunen waren die häufigsten Träger dieser ABM, wie es auch später in Ostdeutschland der Fall war. Die Gewerkschaften selbst waren gespalten, denn die einen mussten ja die Interessen der regulär in Kommunen Beschäftigten vertreten (ÖTV), während die anderen von Stahl- und Bergbaukrisen betroffen waren (IG Metall, IG Bergbau Energie).

Mit der Ausweitung der ABM in den fünf neuen Ländern hat die Selbstverwaltung in den Arbeitsämtern schließlich einen ungemeinen Aufwind erlebt, denn zur Vorbereitung der Privatisierung, zur Lösung von katastrophalen Strukturproblemen, zur Bewältigung der Umweltkatastrophe, zur Verhinderung eines Lohndumpings durch den Osten und zur Vermeidung einer Steuererhöhung war die Förderung der ABM auf einmal im Interesse aller, der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der Kommunen, der Länder und der Bundesregierung, zumindest solange die Arbeitgeber und der Bundesfinanzminister die Position vertraten, dass man sich das auch „leisten" könne.

Als jedoch die Zunahme der Ausgaben der BA 1992 und 1993 eine Legitimitätsgrenze erreichte und das BMF und die Arbeitgeber eine Begrenzung forderten, schlossen die Selbstverwaltungsorgane – nun vom BMA massiv unterstützt – an die Diskussion um die Dezentralisierung an. Mit dem Haushaltserlass 1994 wurde im Januar schließlich die *dezentrale Mittelbewirtschaftung* für Kann-Leistungen, also FuU und ABM, eingeführt. Für die Bundesanstalt war dies ein Meilenstein, denn nun konnten AÄ und LAÄ jederzeit Informationen über Ausgabemittel, Ausgabereste und Ausgabenbindungen erhalten, was das bis dahin praktizierte Vorgehen, die Mittelvergabe bei der Hauptstelle zu konzentrieren, aufhob. Die Verbände versuchten also eine weitere massive Stärkung der Arbeitsämter zu erlangen. Was als Diskussion über Qualitätssicherung begann, wurde von diesen nun als zentraler Ausweg gesehen, der zunehmenden Intervention auf der oberen Ebene gegenzusteuern.

Noch bevor das BMA einen Gesetzentwurf zur AFG-Reform ausgearbeitet hatte, übergaben der Verwaltungsrat und der Vorstand der Bundesanstalt im Dezember 1994 dem Bundeskanzleramt, Bundesministerien, Ländern und anderen staatlichen Institutionen Überlegungen zur Reform des Arbeitsförderungsrechts, die sie „Thesen zur Arbeitsmarktpolitik" nannten. Neben einer Reform der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, wie ein stärkerer zielgruppenorientierter Instrumenteneinsatz und eine Orientierung der Maßnahmen am ersten Arbeitsmarkt, mahnten die Selbstverwaltungsorgane eine Steuerfinanzierung bzw. einen regelgebundenen Bundeszuschuss für die Finanzierung „versicherungsfremder" Leistungen und „einigungsbedingter Sonderlasten" an. Arbeitsmarktpolitik sollte „so betriebsnah wie möglich" gestaltet werden. Des Weiteren sprachen sie sich dafür aus, die Bemühungen zur Verbesserung der „Effizienz und Effektivität der Bundesanstalt" durch eine Forcierung der Vermittlungsbemühungen und eine *Dezentralisierung sowie Regionalisierung der Kompetenzen* zu verstärken (vgl. Vorstand und Verwaltungsrat 1994). Die Selbst-

verwaltungsorgane setzten sich somit für eine massive Stärkung der lokalen Selbstverwaltung ein, was in der folgenden Passage der „Thesen“ deutlich zum Ausdruck kommt:

> Die Bemühungen zur Verbesserung der Effektivität und der Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit müssen mit Nachdruck weitergeführt werden, u.a. durch weitere Verstärkung der Vermittlungsbemühungen, Regionalisierung und Dezentralisierung, der Zusammenführung von Kompetenz und Verantwortung, der Verbesserung in der Aufbau- und Ablauforganisation, der Nutzung von Kreativität und Erfahrung der Mitarbeiter und der Stärkung der Selbstverwaltung vor Ort. (Vorstand und Verwaltungsrat 1994: 8)

Auf verwaltungstechnischer Seite fasste der Präsident der Bundesanstalt die innerorganisatorischen Reformvorstellungen der Arbeitsverwaltung schließlich im Konzept „*Arbeitsamt 2000*“ zusammen. „Arbeitsamt 2000“ umschrieb dabei ein Projekt zur Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung der BA. Wieder stand dabei die Erhöhung der Handlungsspielräume der Arbeitsämter durch vermehrte Budgetkompetenzen an vorderster Stelle (vgl. Jagoda 1995).

Bundesarbeitsminister Blüm griff die von den Verbänden und dem Präsidenten initiierte Dezentralisierungsdiskussion schließlich auf und erkor sie zum *Leitmotiv der AFRG-Reform* (vgl. Trampusch 2000). Das SGB III enthielt am Ende zahlreiche Regelungen, welche den Arbeitsämtern und damit auch den untersten Selbstverwaltungsorganen, den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter, mehr Handlungsspielräume gaben. Die wesentlichen Neuregelungen waren hierbei die Stärkung der Budget- und der Entscheidungskompetenzen der Arbeitsämter bzw. ihrer Verwaltungsausschüsse durch die „Eingliederungstitel“ (§71b(1) SGBIV, AFRG Art.4), die „Eingliederungsbilanz“ (§11 AFRG), die „Mittelübertragung“ (§71b(5) SGBIV, AFRG Art.4), die „Budgetkompetenz der Verwaltungsausschüsse“ (379(3)) und die „freie Förderung“(§10 AFRG)).[66] Die Einführung des „*Eingliederungstitels*“ bedeutet, dass die Arbeitsämter seit 1998 die Mittel für die „Ermessungsleistungen“ der aktiven Arbeitsförderung (Trainingsmaßnahmen, Eingliederungszuschüsse, erweiterte Selbstständigenförderung, Eingliederungsvertrag, berufliche Weiterbildung und ABM) ohne verbindliche Vorgaben als globalen Eingliederungstitel erhalten („Globalbudgetierung“). Die Aufgliederung des Eingliederungstitels auf die einzelnen Maßnahmen wurde in die Kompetenz der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter übertragen (§379(3)). Das Gesamtvolumen des Eingliederungstitels wird von Vorstand und Verwaltungsrat nach einem für alle Maßnahmen einheitlichen „Arbeitsmarktindikator“ über die Landesarbeitsämter an die einzelnen Arbeitsämter zugewiesen und aufgeteilt. Bewertet und kontrolliert wird die Förderungspolitik der lokalen Arbeitsämter in den *Eingliederungsbilanzen*.[67]

Weil die BA bei der Genehmigung des Haushaltes der BA 1997 von der Bundesregierung aufgefordert worden war, eine *Innenrevision* aufzubauen, um Minderausgaben zu erwirtschaften und um den Aufgaben- und Haushaltsvollzug durch die Arbeitsämter zu überwachen, wurde mit der AFRG-Reform schließlich auch eine Innenrevision eingerichtet: Der Prüfungsauftrag dieser Innenrevision besteht im Schwerpunkt darin, ob die Arbeitsämter den Vorrang der Vermittlung und der aktiven Arbeitsförderung einhalten. Die Innenrevision wurde dem Präsidenten unterstellt, der

66 Die Paragraphen beziehen sich auf BT-Drks. 13/4941.

67 Studien, die die faktischen Handlungsspielräume der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter analysieren, gibt es so gut wie keine. Zu nennen sind allenfalls die Beiträge von Schmid (1983) und Mosley/Schütz (2001). Zu den Auswirkungen der SGBIII-Reform auf die dezentralen Handlungskompetenzen der Arbeitsämter liegt bisher noch keine Evaluierung vor.

wiederum in einem jährlichen Bericht dem Vorstand über Ergebnisse und Vorschläge der Innenrevision berichten sollte.

Der Präsident der BA, Bernhard Jagoda, hat aus den Resultaten dieser Innenrevision zu spät oder nicht zufrieden stellend genug Konsequenzen gezogen, womit wir wieder am Anfang der Geschichte – dem Vermittlungsskandal der BA im Jahr 2002 – angelangt wären.

6 Die Reform der Bundesanstalt für Arbeit im März 2002

Bereits knapp drei Wochen nachdem die Prüfergebnisse des Bundesrechnungshofes in der Öffentlichkeit bekannt geworden waren, stellten Bundeskanzler Gerhard Schröder und Bundesarbeitsminister Walter Riester am 22. Februar 2002 mit dem „Zweistufenplan“ die Eckpunkte der Bundesregierung für eine Reform der Bundesanstalt vor. Wenig später nahmen die Regierungsfraktionen die erste Stufe der Reform, die Neugestaltung der Leistungsstrukturen der BA sowie den Abbau von Hemmnissen für private Vermittler, im Schnellverfahren in Angriff: Die Fraktionen der SPD und von Bündnis90/Die Grünen brachten Änderungsanträge in das laufende Verfahren zum „Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat“ in den Deutschen Bundestag ein, auf der 123. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 12. März 2002 wurden in einer Öffentlichen Anhörung Vertreter der Verbände und Sachverständige zur Reform befragt, am 15. März wurde die Reform im Bundestag verabschiedet und am 22. März stimmte der Bundesrat der Gesetzesänderung zu.

Zum 27. März 2002 traten damit die folgenden Änderungen in Kraft: Das Amt des Präsidenten und des Vizepräsidenten sowie der Vorstand in seiner alten Form wurden abgeschafft. An ihre Stelle tritt ein dreiköpfiger Vorstand auf Vertragsbasis (vorher war der Vorstand hauptamtlich), der auch die Aufgaben des Präsidenten wahrnimmt und dessen Mitglieder von der Bundesregierung berufen werden und von ihr „wenn das Vertrauensverhältnis gestört ist“ abberufen werden können.[68] Der Verwaltungsrat wird von 51 auf 21 – wie bisher ehrenamtliche – Mitglieder verkleinert, in ihm sind weiterhin die Bundesregierung (3 Mitglieder), die Länder (3), die Kommunen (1), die Gewerkschaften (7) und die Arbeitgeberverbände (7) vertreten. Die Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittler wird aufgehoben. Nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit erhalten Arbeitsuchende und Teilnehmer von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen vom Arbeitsamt einen Vermittlungsgutschein. Abhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit zahlt das Arbeitsamt dem privaten Vermittler – gestaffelt nach der Dauer der Arbeitslosigkeit (ab 3 Monate 1.500 Euro, ab 6 Monate 2.000 Euro, ab 9 Monate 2.500 Euro) – ein Honorar (1.000 Euro werden nach erfolgreicher Vermittlung gezahlt, der Restbetrag, wenn das Beschäftigungsverhältnis 6 Monate bestanden hat; vgl. Pressemeldung des BMA vom 27. März 2002 und Drucksache des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung 14/2171 vom 7. März 2002). Die Gewerkschaften konnten dabei durchsetzen, dass

68 Als Mitglieder des neuen Vorstandes berief das BMA den rheinland-pfälzischen Arbeitsminister Florian Gerster (SPD) als den Vorsitzenden sowie Frank Jürgen Weise (Microlog Logistics GmbH) und Heinrich Alt (SPD, vorher BA-Vizepräsident). Florian Gerster führte sich mit Aufsehen erregenden Vorschlägen ein. So forderte er die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose, eine degressiv gestaffelte Zahlung der Lohnersatzleistungen, eine Abschaffung der Landesarbeitsämter sowie die Rückführung des Bundeszuschusses für das Jahr 2003 auf Null, was Bundesarbeitsminister Riester Ende März ins Gespräch brachte (vgl. FTD 25.3.2002: 10). Auch die ABM in Westdeutschland sieht Gerster auf dem Prüfstand (vgl. „Spiegel-Gespräch – Ich will den Totalumbau“, Spiegel 10/2002: 102–107; „Wir müssen ABM-Mittel im Osten umleiten“, Interview mit Florian Gerster, Der Tagesspiegel 30.3.2002: 4).

das Honorar nicht – wie ursprünglich geplant – von den Arbeitsuchenden, sondern von den Arbeitsämtern gezahlt wird.

Hinsichtlich der Neuordnung der oberen Selbstverwaltungsorgane kam es während der Reform zu einer harschen Auseinandersetzung zwischen der Bundesregierung auf der einen Seite und der BDA und den Gewerkschaften auf der anderen Seite, weil die Sozialpartner weit reichende Kontrollbefugnisse des Verwaltungsrates und eine Berufung des Vorstandes durch den Verwaltungsrat forderten.[69] Anders als die Gewerkschaften lehnte die BDA dabei sogar die Drittelparität des Verwaltungsrates ab und forderte eine Herausnahme der öffentlichen Hand aus dem Verwaltungsrat, weil die Vertreter des BMA, der Länder und der Kommunen in den letzten Jahren bei den Debatten um die Haushaltsaufstellung „massive Eigeninteressen" vertraten und eine „sparsame" und „effiziente" Verteilung der Haushaltsmittel immer wieder blockiert hätten (vgl. Wortprotokoll der 123. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 12.3.2002, 14/123: 15; Wuttke 2002: 24). In einer abschließenden Bewertung der Reform kam die BDA zu dem Schluss, dass „das BMA … quasi im Schnellverfahren seinen Einfluss auf die Bundesanstalt ganz wesentlich ausgebaut" (Wuttke 2002: 23) hat.

7 Fazit – Befangenheiten der Bundesanstalt für Arbeit

Dieses Fazit dient dazu, die eben dargelegte Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Verbänden in der deutschen Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik in Thesen zuzuspitzen und mit der aktuellen Diskussion über eine Reform der Bundesanstalt für Arbeit zu konfrontieren. Begonnen wird mit einigen Anmerkungen zur Entwicklung und zur Bedeutung der dreiseitigen Arbeitsmarktpolitik (1. bis 7.). Danach trifft die Geschichte die Gegenwart, d.h. wird die Möglichkeit diskutiert, ob die aktuelle Diskussion in den Institutionen der deutschen Arbeitsmarktpolitik einen nachhaltigen Eindruck hinterlassen kann, und wenn ja, welchen (8. bis 12.).

1. Die staatliche Arbeitsmarktpolitik baut in Deutschland auf einer engen Symbiose zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf. Sie ist in ihrer Ausrichtung eng mit der betrieblichen Mitbestimmung, der Tarifautonomie, der Beitragsfinanzierung der Systeme der sozialen Sicherung und den Verteilungskonflikten zwischen den verschiedenen Verwaltern der öffentlichen Haushalte verflochten. Überlegungen über eine Strukturreform des Aufbaus und der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit müssen diese Zusammenhänge mitdenken.

2. Die Einflussmöglichkeiten der Verbände über die Selbstverwaltung auf der oberen Ebene (Vorstand; Verwaltungsrat) haben sich aufgrund der häufigen Änderungen des Arbeitsförderungsrechts und der Verstärkung des Einflusses der Bundesregierung in das Anordnungsrecht und in die Haushaltsplanung der BA (1952; 1969; 1992; 1998) stark abgeschliffen. Die Bedeutung der Selbstverwaltung auf der unteren Ebene (Verwaltungsausschüsse) hat sich für die

69 Vgl. hierzu das Wortprotokoll der 123. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 12.3.2002, 14/123, sowie die dieser Sitzung zugrunde liegenden Stellungnahmen der Verbände (Drucksache des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung 14/2184 vom 11.3.2002 (DGB), Drucksache des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung 14/2185 vom 11.3.2002 (BDA), Drucksache des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung 14/2186 vom 11. März 2002 (ver.di)).

Verbände mit der Ausweitung des Volumens staatlicher Arbeitsmarktpolitik jedoch sukzessive erhöht.

3. Der Einfluss der Verbände auf die Aufgaben der Arbeitsverwaltung hat sich von den oberen Selbstverwaltungsorganen so gut wie losgelöst. Die Sozialpartner verfügen längst außerhalb der Arbeitsverwaltung – auf Ressortebene über die Fachabteilungen des BMA und auf Parlamentsebene über den Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung – über den von ihnen gewollten und von ihnen institutionalisierten Einfluss auf den Umfang und die Ausrichtung staatlicher Arbeitsmarktpolitik. Für ihren Einfluss auf die Richtliniensetzung in der Arbeitsmarktpolitik brauchen die Verbände die Selbstverwaltung auf der oberen Ebene nicht mehr.

4. Die Stärkung des Einflusses der Bundesregierung auf die oberen Selbstverwaltungsorgane wurde von zwei Motiven angetrieben. Zunächst verstärkte die Bundesregierung ihren Einfluss, weil sie den Nutzen der BA in der Bewältigung von Struktur- und Finanzkrisen erkannte und zur Flankierung dieser Aufgabenstellung der BA Einflussmöglichkeiten in der Verfügung über den Haushalt und die Aufgaben der Bundesanstalt einführte, die ihr die dafür nötigen Steuerungskompetenzen zusicherten. Im weiteren Verlauf war es dann auch die Zuschussabhängigkeit der Bundesanstalt für Arbeit, die den Bund veranlasste, seinen Einfluss auf die oberen Selbstverwaltungsorgane zu stärken und das Haushaltsrecht der Bundesanstalt immer mehr den Interessen des Bundesfinanzministeriums zu unterwerfen.

5. Mit der Expansion der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit und der zunehmenden Intervention der Bundesregierung in das Haushaltsrecht der BA hat sich für die Verbände die Bedeutung der unteren Selbstverwaltungsorgane (Verwaltungsausschüsse) erhöht. Bereits in den 80er Jahren traten die Verbände für die Dezentralisierung von Haushalts- und Entscheidungskompetenzen ein, weil die nach der Verabschiedung des AFG wild gewachsene kommerzielle Trägerstruktur in der beruflichen Weiterbildung ihre eigenen Trägerstrukturen schwächte. Mit der Ausweitung der ABM im Rahmen der deutschen Einigung gewannen die Verwaltungsausschüsse zusätzlich an Bedeutung, und zwar nicht nur in den Augen der Verbände, sondern vor allem auch aus der Perspektive der Kommunen.

6. In der Nutzung der Ressourcen, die die passive und aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit bietet, hat aufgrund des Gleichklangs der Interessen zwischen den Sozial- und Finanzpolitikern und den Tarif- und Betriebspartnern über Jahrzehnte die demokratische und korporatistische Selbstkontrolle versagt. Dies hatte bei der Formulierung von Gesetzen und Maßnahmen eine uneingeschränkte Solidarität zwischen Staat und Verbänden zur Folge, die Bundesanstalt für Arbeit in den Dienst der Bewältigung von ökonomischen Strukturproblemen und von Finanzkrisen der Rentenversicherung zu stellen. Die Ausweitung der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit gründet in dem Anliegen der Unternehmen, der Betriebsräte, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände, sich mit staatlicher Hilfe Lösungen für die Bewältigung der Folgen der industriellen Rationalisierung zu verschaffen. Sie kreuzt sich mit dem Motiv der Finanzpolitiker, den Bundeshaushalt von der Finanzierung dieser Lösungen zu entlasten und dem Anliegen der Sozialpolitiker, das Sozialversicherungsprinzip zu stärken und die Rente sicher zu machen. Diese Konsenskonstellation hat sowohl für die Verbände als auch für die Bundesregierung eine enorme konflikt- und kostenentlastende Wirkung und gibt den

Verbänden zudem die Freiheit, die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den Dienst ihrer tarif- und lohnpolitischen Kalküle zu stellen. Oder andersherum formuliert: Die Tarifparteien können die Tarif- und Lohnpolitik von Beschäftigungs- und Strukturkrisen in gewissem Umfang abkoppeln (Steinkohlenbergbaukrisen 50er und 60er Jahre; Bauwirtschaft 50er Jahre; Ölkrisen 70er Jahre; Stahlkrise 80er Jahre; Ostdeutschland; Westdeutschland nach 1992/1993), weil ihnen die staatliche Arbeitsmarktpolitik – angetrieben von zwischen Betriebsräten und Unternehmen ausgehandelten Sozialplänen (Mitbestimmung) – überschüssige Arbeitskräfte, die auf das Lohnniveau drücken, abnimmt.

7. Mit den durch die deutsche und die europäische Einigung intensivierten Verteilungskonflikten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zwischen den Ressorts der Bundesregierung und zwischen dem Bund und den Sozialhaushalten wurde das Klima bei der Aufstellung des Haushaltsplanes der Bundesanstalt für Arbeit rauer. Die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen durch Beitragserhöhungen oder eine Ausweitung des Kreises der Beitragszahler wird zunehmend schwieriger und hat eine Legitimitätsgrenze erreicht – für die Verbände, weil diese auf Mitglieder angewiesen sind und für die Regierung, weil diese gewählt werden muss und will. Eine Ausweitung der Ressourcen mit Hilfe des Bundeshaushaltes wird mit blauen Briefen aus Brüssel konfrontiert. Zur Bewältigung dieser Herausforderung wird zum einen die vom Bund vorangetriebene Zentralisierung auf der oberen Selbstverwaltungsebene weiter verstärkt, um so die Konflikte über die Verteilung der Finanzressourcen besser kontrollieren zu können; zum anderen forcierten sich die Bemühungen der Verbände um Dezentralisierung, um sich den Zugriff auf die Ressourcen in der Durchführung der Arbeitsmarktpolitik wahren zu können. Während sich die Bedeutung von Vorstand und Verwaltungsrat für die Verbände damit weiter reduziert hat, haben die Verbände ihren Einfluss auf der unteren Ebene weiter verstärken können. Ihren vorläufigen Schlusspunkt fand diese Entwicklung in der AFRG-Reform von 1996: Die Haushalts- und Entscheidungskompetenzen der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter wurden in dieser Reform massiv gestärkt.

8. Die aktuelle Diskussion über die Reform der Bundesanstalt für Arbeit (Neuordnung der oberen Ebene; Vermittlungsreform; Aufgabenreform) ist erfrischend und zugleich ambivalent zu bewerten; erfrischend, weil sie sich zum ersten Mal seit 1949 ernsthaft auf eine Infragestellung der Selbstverwaltungsorgane zuspitzt, ambivalent, weil die relative Einmütigkeit und der Gleichklang zwischen Staat und Verbänden erschreckend ist und zudem zu erwarten ist, dass der Korporatismus die aktuelle Reform eher gestärkt als geschwächt verlässt. Die jetzige Reformdiskussion trifft die Bundesanstalt für Arbeit, ihre Selbstverwaltungsorgane und die Verbände nicht unvorbereitet, weil sie die aktuelle Diskussion in die von ihnen vorangetriebene und sich seit den 80er Jahren inkrementell vollziehende Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Verwaltung einbetten können. So gesehen, haben Präsident, Vorstand und Verwaltungsrat durch ihre eigene Reform die jetzige Reformdiskussion mit ausgelöst, ein exogener Schock ist die jetzige Diskussion für sie daher in keiner Weise.

9. Die mit dem Zweistufenplan der Bundesregierung beabsichtigte Neuordnung der Selbstverwaltung auf der oberen Ebene (Professionalisierung durch Exekutivvorstand und Schwächung der Selbstverwaltung) wird den Einfluss der Verbände auf die Arbeitsmarktpolitik aus zwei Gründen nur wenig kappen können. Erstens weil die Sozialpartner weniger in Nürnberg als in

Berlin und Bonn ihren Einfluss auf die Richtlinien der Arbeitsmarktpolitik ausüben, und zweitens weil die für die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände wichtigere Ebene die untere ist. Die gegenwärtige Diskussion trifft des Pudels Kern damit nur wenig bis gar nicht. Die Bedeutung der Selbstverwaltung durch Vorstand und Verwaltungsrat wird systematisch überschätzt, die der Selbstverwaltung auf der unteren Ebene systematisch unterschätzt und die Bedeutung institutionalisierter Zugänge der Verbände zu Regierung und Parlament übersehen. Die jetzige Reform wird der Bundesanstalt, wie es vergangene Strukturreformen bereits auch taten, eher nur ein „neues Stockwerk" (mehr Konkurrenz) verschaffen, als „die Statik des Baus" zu verändern (in Anlehnung an Staatsminister Hemsath bei der Verabschiedung des AFG im Bundesrat 1969).

10. Jede Stärkung der privatwirtschaftlichen und auf Gewinn ausgerichteten Trägerstruktur (Vermittlungsreform) schwächt die Trägerstruktur der Verbände, weshalb sie sich nur in dem Maße für die Einführung von Wettbewerb und eines Reintegrationsmarktes aussprechen werden, in dem die Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung fortgesetzt wird und die Arbeitsämter und ihre Verwaltungsausschüsse über Erfolgskontrolle die Leistung der Verbände goutieren und die der privaten Konkurrenz kontrollieren können. Die private Konkurrenz wird von der Selbstverwaltung auf der unteren Ebene mit Eingliederungsbilanzen in Empfang genommen.

11. Eine Strukturreform, die die Bundesanstalt für Arbeit bei den Aufgaben entschlackt (wie z.B. die verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes) und den Einfluss der Sozialpartner auf die Arbeitsmarktpolitik kontrolliert, verlangt eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen, zwischen dem Bund und der Bundesanstalt für Arbeit sowie zwischen den Sozialhaushalten. Nur so kann das Versagen der demokratischen Selbstkontrolle aufgehoben werden. Eine Strukturreform verlangt aber auch eine qualitative Neuorientierung der Verbände in der Lohn- und Tarifpolitik hin zu arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Lösungsangeboten (sektorale Arbeitsmarktpolitik) und eine institutionelle Trennung der Arbeitsmarktpolitik in eine beitragsfinanzierte passive und eine steuerfinanzierte aktive Arbeitsmarktpolitik, weil nur so verhindert werden kann, dass die Sozialpartner die Arbeitsmarktpolitik in den Dienst der betrieblichen Rationalisierung stellen, und weil nur so die korporatistische Selbstkontrolle wieder hergestellt werden kann.

12. Die Befangenheit der Bundesanstalt für Arbeit kann nur durch eine Veränderung dieser institutionellen Mitgegebenheiten aufgelöst werden. Es ist daher zu erwarten, dass, wenn die gegenwärtige Reformdiskussion bei einer Reform der Arbeitsvermittlung und einer Veränderung der Organisationsstrukturen der BA stehen bleibt, sie nur das mitnimmt, was die Verbände implizit bzw. explizit schon vorbereitet haben (Schwächung der Selbstverwaltung auf der oberen Ebene und Stärkung der auf der unteren Ebene) und sich die Diskussion über die Entschlackung der Bundesanstalt im Aufgabenbereich an föderalen Verteilungskonflikten und aufgrund der wenig ausgeprägten tariflichen Arbeitsmarktpolitik und der Zielrichtung des eingeschliffenen Zugangs der Verbände zu politischen Entscheidungsprozessen zerreibt.

8 Literatur

Adamy, Wilhelm / Johannes Steffen, 1990: *Finanzierungsprobleme des Sozialstaates in der Beschäftigungskrise: Sozialpolitik zwischen solidarischer Sicherung und marktkonformer Funktionalität*, Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Bd. 13. Regensburg: Transfer Verlag.

BA (Bundesanstalt für Arbeit), 2000: *Haushaltsplan Haushaltsjahr 2001*. Nürnberg.

BA, 2001: *Arbeitsmarkt 2000. Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, die alten und die neuen Länder*, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 28. Juni 2001. Nürnberg.

Bardeleben, Richard von, et al., 1989: *Planung, Gestaltung und Betreuung von Auftragsmaßnahmen. Auswertung einer Befragung in 15 Arbeitsamtsbezirken*, Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 88, hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung, der Generalsekretär. Berlin.

BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), 1950: *Jahresbericht 1950*. Köln.

BDA, 1951: *Jahresbericht 1951*. Köln.

BDA, 1952: *Jahresbericht 1952*. Köln.

BDA, 1965: *Jahresbericht 1965*. Köln.

BDA, 1966: *Jahresbericht 1966*. Köln.

BDA, 1978: *Jahresbericht 1978*. Köln.

BDA, 1981: *Jahresbericht 1981*. Köln.

BDA, 1982: *Jahresbericht 1982*. Köln.

BDA, 1983: *Jahresbericht 1983*. Köln.

BDA, 1984: *Jahresbericht 1984*. Köln.

BDA, 1985: *Jahresbericht 1985*. Köln.

BDA, 1986: *Jahresbericht 1986*. Köln.

BDA, 1987: *Jahresbericht 1987*. Köln.

BDA, 1988: *Jahresbericht 1988*. Köln.

BDA, 1989: *Jahresbericht 1989*, Köln.

BDA, 1991: *Jahresbericht 1991*, Köln.

BDA, 1992: *Jahresbericht 1992*, Köln.

BDA, 1993: *Jahresbericht 1993*. Köln.

BDA, 1994: *Jahresbericht 1994*. Köln.

BMF (Bundesministerium für Finanzen), 1966: *Finanzbericht 1967*. Bonn.

Blankenburg, Erhard/Günther Schmid/Hubert P. Treiber, 1976: Legitimitäts- und Implementierungsprobleme ‚aktiver Arbeitsmarktpolitik'. In: Ebbighausen, Rolf (Hrsg.), *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 247–280.

Blüm, Norbert, 1995: Konkurrenzfähig bleiben. In: *Bundesarbeitsblatt* 46(9), 5–12.

Blüm, Norbert, 1996: Vertrauen in die Rentenversicherung. In: *Bundesarbeitsblatt* 48(3), 5–10.

BMA (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung), 1967: *Übersicht über die soziale Sicherung in Deutschland*. Köln: Kölnische Verlagsdruckerei.

BMA, 1997: *Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1997*. Bonn.

Böhme, Gerhard, 1977: Arbeitsmarkt und Arbeitsverwaltung. In: *Kritische Justiz* 10, 272–288.

Bosch, Gerhard, 1981: Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. In: *WSI-Mitteilungen* 34, 667–679.

Brinkmann, Christian, et al., 1994: Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. In: Seifert, Hartmut (Hrsg.), *Reform der Arbeitsmarktpolitik*. Köln: Bund Verlag, 59–87.

Bruche, Gerd/ Bernd Reissert, 1985: *Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik – System, Effektivität und Reformansätze*. Frankfurt am Main: Campus.

Conze, Peter-Martin, 1974: *Die Einführung von Kurzarbeit*. Dissertation an der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Würzburg.

Draeger, Kurt, 1957: Die Novelle zum Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 23.12.1956. In: *Bundesarbeitsblatt* 8, 56–61.

Emmerich, Knut, 1994: Mega-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern – Bestandsaufnahme und Perspektiven. In: Heinelt, Hubert/Gerhard Bosch/Bernd Reissert (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*. Berlin: Edition Sigma, 115–136.

Feckler, Klaus, 1997: Einführung. In: *Gemeinschaftskommentar zum Arbeitsförderungsrecht (GK SGB III).* Neuwied (u.a.): Luchterhand, Rz. 6–69.

Fischer, Cornelia, 1981: *Staatliche Arbeitsförderung. Ein Lehrstück deutscher Sozialpolitik*. Frankfurt am Main: Campus.

Flechsenhar, Hans Rolf, 1980: Kurzarbeit als Maßnahme der betrieblichen Anpassung. Inaugural Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Johann Goethe-Universität Frankfurt am Main, Frankfurt am Main.

Hans-Böckler-Stiftung, 2000: *Förderinstrumente einer flexiblen und sozialverträglichen Arbeitsmarktpolitik*. Arbeitspapier. Düsseldorf, April 2000.

Heinelt, Hubert/ Michael Weck, 1998: *Arbeitsmarktpolitik: Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen: Leske+Budrich.

Heinze, Meinhard, 1999: Bundesarbeitgeberverband Chemie – 50 Jahre im Dienste der Sozialpolitik für die chemische Industrie. In: Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. (Hrsg.), *Perspektiven. 50 Jahre Tarif- und Sozialpolitik in der Chemie*. Heidelberg: Dr. Curt Haefner Verlag, 7–28.

Heinze, Rolf, 2002: ‚Mut zur Führung‘. In: *Capital* vom 21.3.2002, 27.

Henckel, Dietrich/Matthias Eberling/Busso Grabow, 1999: *Zukunft der Arbeit in der Stadt*. Stuttgart (u.a.): Verlag W. Kohlhammer/Gemeindeverlag, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Band 92.

Hennis, Wilhelm, 1961: Verfassungsordnung und Verbandseinfluss. In: *PVS* 2(1), 23–25.

Henkes, Andreas, et al., 1999: *Handbuch Arbeitsförderung SGB III*. München: CH Beck’sche Verlagsbuchhandlung.

Hermann, Christopher, 1988: Die Rentenreform 1972 – Bilanz und Perspektive nach 15 Jahren. In: *Deutsche Rentenversicherung* 43(1/2), 1–21.

Hesse, Joachim Jens/Klaus Lüder/Rainer Pitschas, 1992: „*Verbesserungsmöglichkeiten bei der Aufgabenwahrnehmung im Interesse einer wirtschaftlichen Gestaltung der Fachaufgaben in den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit (§§7,9 BHO)*“. Gutachten erstattet im Auftrage des Herrn Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit. Speyer, Oxford, Ms, Februar 1992.

Hesse, Joachim Jens/Arthur Benz, 1990: *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.

Hockerts, Hans Günter, 1980: *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik: 1945 bis 1957*. Stuttgart: Klett-Cotta.

Hockerts, Hans Günter, 1992: Vom Nutzen und Nachteil Parlamentarischer Parteienkonkurrenz: Die Rentenreform 1972 – ein Lehrstück. In: Bracher, Karl D. (Hrsg.), *Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*. Berlin: Duncker und Humblot, 903–934.

Jagoda, Bernhard, 1995: ‚Arbeitsamt 2000‘ – Gemeinsames Dach für die Weiterentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit. In: *Arbeit und Beruf* 46, 97–100.

Kirsch, Johannes, et al., 2001: *Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen. Langsame Fortschritte bei der Gestaltung betrieblicher und beruflicher Umbrüche*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 242.

KND (Kurznachrichtendienst) vom 26.11.1996

Knuth, Matthias, 1995: Über den Sozialplan hinaus – Aktivierung von Kurzarbeit und Sozialplan bei betrieblichen Beschäftigungskrisen. In: Institut Arbeit und Technik (Hrsg.), *Jahrbuch 1995*. Gelsenkirchen, 126–141.

Knuth, Matthias, 1996: *Drehscheiben im Strukturwandel: Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung*. Berlin: Edition Sigma.

Knuth, Matthias, 1997: Sozialplanpolitik am Wendepunkt. Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes und der Altersgrenzen. In: *Soziale Sicherheit* 46, 201–208.

Koalitionsarbeitsgruppe, 1996: Eckpunkte zur Reform des AFG. In: *Arbeit und Beruf* 47, 73–75.

Kock, Klaus, 1988: *Kurzarbeit in der betrieblichen Praxis*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Kühl, Jürgen, 1982: Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 15, 251–260.

Lauschke, Karl, 1984: *Schwarze Fahnen an der Ruhr. Die Politik der IG Bergbau und Energie während der Kohlenkrise*. Marburg: Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft.

Linke, Lothar, 1993: *Kurzarbeit im Strukturwandel. Eine Analyse in der Bundesrepublik während der 80er Jahre unter Einbeziehung erster Erfahrungen in den neuen Bundesländern*. WZB-Discussion-Paper FS I 93–206. Berlin.

Lojewski, Willi, 1984: Die Arbeitsmarktkrise – Herausforderung für die Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit. In: Kohl, Alfred (Hrsg.), *Mensch und Arbeitswelt: Festschrift für Josef Stingl zum 65. Geburtstag*. Stuttgart: Kohlhammer, 221–236.

Mackscheidt, Klaus, 1991: Finanzierung der Arbeitslosigkeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B34–35, 26–35.

Manow, Philip/Eric Seils, 2000: Adjusting Badly. The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy. In: Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford (u.a.): Oxford University Press, 264–307.

Manow, Philip, 2000: *Wage Coordination and the Welfare State: Germany and Japan Compared*. MPIfG Working Paper 00/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Mielke, Siegfried, 1970: „Ausschuss für Sozialpolitik“. In: Röhring, Hans-Helmut/ Kurt Sontheimer (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*. München: Piper, 40–41.

MittAB-Chronik (Chronik der Arbeitsmarktpolitik aus den „Mitteilungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“), verschiedene Jahrgänge.

Mosley, Hugh G./Holger Schütz, 2001: Implementation of Active Policies in the German Regions: Decentralization and Cooperation. In: De Koning, Jaap/Hugh G. Mosley (Hrsg.), *Active Labour Market Policy and Labour Market Transitions*. Cheltenham: Edward Elgar, 178–218.

Müller, Emil P., 1982: Interessen der gewerblichen Wirtschaft im IX. Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 13, 453–461.

Müller, Emil P., 1984: „Die Wirtschaft“ im 10. Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 15, 187–196.

Müller, Emil P., 1988: Interessen der Sozialpartner im XI. Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19, 187–199.

Müller, Henning, 1987: A*uswirkungen der beruflichen Weiterbildungsförderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Eine bildungsökonomische Betrachtung und Evaluierung eines staatlichen Förderungskonzepts in einem spezifischen Bildungsbereich*. Frankfurt am Main (u.a.): Peter Lang.

Prinz, Aloys, 1983: Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. In: *Finanzarchiv* 41, 431–451.

Rentenversicherungsbericht 2000, Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Schwankungsreserve sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftig 15 Kalenderjahren gemäß §154 SGB IV.

Rohe, Rainer, 1990: *Implementation von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz*, Dissertation Universität Münster, Studien zur Politikwissenschaft, Abt. B, Forschungsberichte und Dissertationen, 56.

Roth, Richard, 1989: *Rentenpolitik in der Bundesrepublik. Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Gestaltung eines sozialstaatlichen Teilbereichs 1957–1986*. Marburg: Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft.

Rüb, Friedbert W./Frank Nullmeier, 1991: Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Blancke, Bernhard/ Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 437–462.

Sabel, Anton, 1967: Selbstverwaltung und BAVAV. In: *Der Arbeitgeber* 29, 440–441.

Sarrazin, Thilo, 1999: Haushalts- und Finanzpolitik des Bundes. Künftige Handlungsnotwendigkeiten. In: *Verwaltung&Management* 5, 68–75.

Sauter, Edgar/Dietrich Harke, 1988: *Qualität und Wirtschaftlichkeit beruflicher Bildung*. Bericht über ein Projekt zur Festlegung und Sicherung von Bildungsmaßnahmen der Arbeitsämter, Bundesinstitut für Berufsbildung, Heft 99. Berlin.

Schaub, Günter/Friedrich Schindele, 1993: *Kurzarbeit, Massenentlassungen, Sozialplan*. München: Beck.

Schindler, Peter, 1999: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Gesamtausgabe in drei Bänden. Baden-Baden: Nomos.

Schmid, Günther, 1983: Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: Scharpf, Fritz W./Marlene Brockmann (Hrsg.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 135–178.

Schudlich, Edwin, 1982: Kooperation statt Korporatismus. In: Ulrich Billerbeck (Hrsg.), *Korporatismus und gewerkschaftliche Interessenvertretung*. Frankfurt am Main, New York: Campus, 127–175.

Sell, Stefan, 1996: Reform des Arbeitsförderungsgesetzes. Arbeitsmarktpolitische und verwaltungspraktische Aspekte des geplanten Umbaus des AFG zum SGB III. In: *Sozialer Fortschritt* 45, 163–166.

Sell, Stefan, 1998: Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen? In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31, 532–549.

Steffen, Johannes, 2001: *Sozialpolitische Chronik. Die wesentlichen Änderungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Sozialhilfe (HLU) in den vergangenen Jahren*, Arbeitnehmerkammer Bremen. Bremen, Stand August 2001.

Streeck, Wolfgang, 2001: Tarifautonomie und Politik. Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Hrsg.), *Die deutschen Arbeitsbeziehungen am Anfang des 21. Jahrhunderts. Eine Bestandsaufnahme. Wissenschaftliches Kolloquium im Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung aus Anlass des Ausscheidens von Dr. Werner Stumpfe als Präsident von Gesamtmetall.* Köln: Deutscher Institutsverlag, 76–102.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), 1992: *Jahresgutachten 1992/1993*. Stuttgart: Kohlhammer.

SVR, 1993: *Jahresgutachten 1993/1994*. Stuttgart: Kohlhammer.

Szmula, Volker, 2001: Anton Valentin Storch. In: Kempf, Udo/ Hans-Georg Merz (Hrsg.), *Kanzler und Minister 1949–1998*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 684–689.

Trampusch, Christine, 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 zur Erlangung des sozialwissenschaftlichen Doktorgrades der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen. Göttingen: http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2000/trampusch/index.html.

Vorstand und Verwaltungsrat, 1994): *Thesen zur Arbeitsmarktpolitik Dezember 1994*. Abgedruckt in: Kress, Ulrike (Hrsg.), *Informationsmappe AFG-Reform*. Dokumentationsdienste des IAB, Stand: Juni 1996. Nürnberg, Dokument Nr. 15.

Weber, Jürgen, 1981: *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit.

Weber, (ohne Vorname), 1990: Einführung. In: Gemeinschaftskommentar zum Arbeitsförderungsrecht (GK-AFG). Neuwied (u.a.): Luchterhand, Rz. 1–26.

Wegener, Alexander, 1994: Die Kommunen als arbeitsmarktpolitischer Akteur. In: Heinelt, Hubert/Gerhard Bosch/Bernd Reissert (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*. Berlin: Edition Sigma, 234–249.

Weller, Bernhard, 1969: *Arbeitslosigkeit und Arbeitsrecht. Untersuchung der Möglichkeit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unter Einbeziehung der Geschichte des Arbeits- und Sozialrechts*. Stuttgart: Gustav Fischer.

Wenzel, Wolfgang, 1979: Zur Geschichte und Entwicklung von Sozialplänen in Deutschland. In: Autorengemeinschaft (Hrsg.), *Sozialplanpolitik in der Eisen- und Stahlindustrie*. Köln: Bund-Verlag, 11–26.

Wilke, Gerhard, 1984: Finanzielle Aspekte der Beschäftigungssituation in den 80er Jahren. In: Kohl, Alfred (Hrsg.), *Mensch und Arbeitswelt: Festschrift für Josef Stingl zum 65. Geburtstag*, Stuttgart: Kohlhammer, 489–499.

Wübbels, Michael, 1984: *Zum Verhältnis von Interessengruppen und Selbstverwaltung. Eine Analyse am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit*. Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe Nr. 14. Düsseldorf.

Wuttke, Jürgen, 2002: Endlich Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik? In: *Der Arbeitgeber* 54, 20–24.

Zweistufenplan (Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), 2002. Abgedruckt in: *Bundesarbeitsblatt* 53(2), 24–25.

Anhang

Tabelle 1 Wichtige sozialrechtliche Gesetzesänderungen 1952 bis 1989

Jahr[a]	Gesetz	Kurzbeschreibung
1957	Gesetz zur Neuregelung des Rechts auf Rentenversicherung der Arbeiter	Einführung der *Rente wegen Arbeitslosigkeit* (ab dem 60. Lebensjahr), der Rente für Frauen (ab dem 60. Lebensjahr), der EU/BU-Rente sowie Einführung der Bruttolohnanpassung. Die Rente wegen Arbeitslosigkeit koppelte den Rentenbezug an eine vorhergehende Arbeitslosigkeit (52 Wochen Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten anderthalb Jahre) und war ab Vollendung des 60. Lebensjahrs beziehbar.
1959	Gesetz über die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft und weitere Änderungen des AVAVG	Einführung von Sonderleistungen für die *Bauwirtschaft* (Schlechtwettergeld; Winterbauförderung)
1966	Finanzplanungsgesetz	Die Finanzierung der *Anschlussarbeitslosenhilfe* wurde der BA übertragen. Der Bundeshaushalt wurde dadurch um 29 Millionen DM entlastet (BMF 1966: 92). Diese Regelung wurde durch das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 verlängert und galt bis Ende 1980. Zudem wurde die *Arbeitslosenversicherungspflicht* auf die höher verdienenden Angestellten mit Ausnahme der leitenden Angestellten mit Arbeitnehmerfunktionen ausgedehnt. Zahlreiche Aufgaben, die im Kompetenzbereich der Bundesregierung lagen, wie z.B. *die beruflichen Förderung*, wurden auf die BA übertragen. (vgl. Feckler 1997: 14)
1966	Gesetz zur Änderung des Reichsknappschaftsgesetzes und des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung	Durch dieses Gesetz wurden die *Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes* von 26 auf 52 Wochen erhöht sowie die *Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze* in der Arbeitslosenversicherung von 750 DM (seit 1.4.1957 unverändert) auf 1.300 DM angehoben, und damit der zu diesem Zeitpunkt geltenden Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten angeglichen (BMF 1966: 92). Die Verlängerung der Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes durch die Reform von 1966 sollte, so das BMF, „in erster Linie der Sicherung des sozialen Status der Bergarbeiter dienen“ (BMF 1966: 92).
1967	Einundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung; Verordnung zur Änderung der Einundzwanzigsten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung	Beide Verordnungen verlängerten die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes sukzessive von 26 auf insgesamt maximal 52 Wochen.

Jahr[a]	Gesetz	Kurzbeschreibung
1967	7. Änderungsgesetz zum AVAVG	Durch das Gesetz wurden unter dem Eindruck der schlechten Konjunktur- und Arbeitsmarktlage das *Arbeitslosengeld* und die *Arbeitslosenhilfe* um ca. 15% des Nettolohns eines Ledigen angehoben, der Familienzuschlag von 9 auf 12 DM in der Woche sowie das *Kurzarbeitergeld* und *Schlechtwettergeld erhöht*. Ein *Unterhaltsgeld* für arbeitslose Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen wurde *eingeführt*, wobei das Unterhaltsgeld im Durchschnitt etwa 20% höher als das Arbeitslosengeld war, um Anreize zu schaffen (vgl. Weber 1990: 11–12).
1970	Erstes Gesetz zur Änderung des AFG	Im Januar 1970 wurde die *Beitragsbemessungsgrenze* weiter dem dynamisierten Betrag der Rentenversicherung angeglichen und damit von 1.300 auf 1.800 DM erhöht (vgl. Bruche/Reissert 1985: 24). Das *Unterhaltsgeld* bei der beruflichen Weiterbildung wurde erhöht.
1972	Gesetz zur weiteren Reform der gesetzlichen Rentenversicherung	Einführung der *flexiblen Altersgrenze,* die für langjährig Versicherte mit 63 Jahren die Rente möglich machte.
1972	Betriebsverfassungsgesetz	Die Einführung von *Kurzarbeit* und *Sozialplänen* wird an die Zustimmung des Betriebsrates gebunden.
1975	Einführungsgesetz zum Einkommenssteuerreformgesetz	*Erhöhung* des *Arbeitslosengeldes, Kurzarbeitergeldes und Schlechtwettergeldes* auf 68% des Nettoarbeitsentgelts
1974	Gesetz zur Förderung von Investitionen und Beschäftigung	*Das BMA kann Kurzarbeitergeld bis auf 24 Monate verlängern*, wenn außergewöhnliche Verhältnisse auf dem gesamten Arbeitsmarkt existieren. Bisher war die Verlängerung von Kurzarbeitergeld durch das BMA auf zwölf Monate begrenzt, wenn außergewöhnliche Verhältnisse in Wirtschaftszweigen oder Bezirken gegeben sind.
1975	Haushaltsstrukturgesetz	Verlängerung der Regelung, die *Anschlussarbeitslosenhilfe* von 1975 bis Ende 1980 durch den Haushalt der BA zu finanzieren (vgl. Bosch 1981: 673)

Tabelle 1 (Fortsetzung)

Jahr[a]	Gesetz	Kurzbeschreibung
1977	20. Rentenanpassungsgesetz	1977 vermieden die Sozialpolitiker eine weitere Erhöhung der Beitragssätze in der Rentenversicherung damit, dass die BA verpflichtet wurde, für die *Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe Beiträge zur Rentenversicherung* zu zahlen, und zwar auf der Grundlage von 100 Prozent des vorangegangen Bruttoentgelts, und der BA Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation übertragen wurden (ab 1.1.1979). In der Folge entstand *bei der BA zwischen 1980 und 1983 ein Zuschussbedarf von insgesamt 18,6 Mrd. DM* (vgl. Tab. 2 Anhang). Diesem Zuschussbedarf steuerte die Bundesregierung gegen: Maßnahmen waren die Anhebung des BA-Beitragssatzes in zwei Stufen von 3,0 auf 4,0% (1982) und auf 4,6% (1983), die Rückübertragung der Anschlussarbeitslosenhilfe auf den Bundeshaushalt (1981), die Kappung der Finanzströme der BA zur Rentenversicherung sowie Kürzungen von BA-Leistungen (vgl. hierzu *Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz*, AFKG, 1982; *Haushaltsbegleitgesetz* 1983; *Haushaltsbegleitgesetz* 1984). 1984 benötigte die BA damit keinen Bundeszuschuss mehr, vielmehr gelangte sie 1984 und 1985 in eine Überschusssituation (vgl. Tab. 2; Anhang) und konnte Ende 1985 gar eine Rücklage von 5,7 Mrd. DM (BDA 1987: 52) aufbauen.
1982	Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz, AFKG, 1982	Erhöhung des BA-Beitragssatzes von 3,0 (1981) auf 4,0 Prozent (1982); Begrenzung des von der BA für ihre Leistungsempfänger zu zahlenden GKV-Beitrages auf die Höhe des allgemeinen Beitragssatzes der jeweiligen Krankenkasse; Verlängerung des Ruhenszeitraums für den Anspruch auf Arbeitslosengeld von bis zu 6 auf bis zu 12 Monate (bspw. wenn der Arbeitslose eine Abfindung erhalten hat); Nichtberücksichtigung von Mehrarbeitszuschlägen und abgelaufenem Arbeitsentgelt sowie einmaliger wiederkehrender Zuwendungen (Urlaubs- und Weihnachtsgeld) bei der Bemessung des Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeanspruchs; Verschärfung der Anwartschaftsvoraussetzungen für die „originäre Arbeitslosenhilfe“ (vgl. Steffen 2001: 6–7); Einschränkung der sog. ‚59er-Regelung': Durch die Einfügung des §128 in das AFG wurde der Arbeitgeber verpflichtet, das gewährte Arbeitslosengeld plus darauf entfallende Sozialversicherungsbeiträge (zur GKV und GRV) der Bundesanstalt für 312 Tage zu erstatten, falls ältere Arbeitnehmer, die ihrem Betrieb mindestens 10 Jahre lang angehört haben und kein arbeitsvertragswidriges Verhalten an den Tag gelegt haben, entlassen werden (vgl. BT-Drks. 09/799: 9); Einschränkung der ABM (u.a. Beschränkung der Förderung auf Bezieher von Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger); Einschränkung bei den ABM für ältere Arbeitnehmer (u.a. Beschränkung auf über 55-jährige Langzeitarbeitslose, Senkung des Höchstförderungstarifsatzes von 80% auf 70%); Einschränkung bei FuU.

Jahr[a]	Gesetz	Kurzbeschreibung
1983	Haushaltsbegleitgesetz	Erhöhung des BA-Beitragssatzes von 4,0 (1982) auf 4,6 Prozent (1983) (Zum Ausgleich wurde der Beitragssatz zur Rentenversicherung durch das Zweite Haushaltsstrukturgesetz von 1982 von 18,5 auf 18 Prozent gesenkt); die *Rentenversicherungsbeiträge der BA wurden um mehr als die Hälfte gekürzt*, indem das Netto-Arbeitslosengeld zur Bezugsbasis wurde; in der Zeit vom 1.1.1983 bis zum 31.12.1984 wird für *Betriebe der Stahlindustrie die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld bis auf 36 Monate verlängert*; Einschränkungen bei FuU, Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe.
1984	Haushaltsbegleitgesetz	Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen bei FuU und den Maßnahmen zur Beruflichen Rehabilitation; Senkung der Leistungssätze beim Arbeitslosen-, Kurzarbeiter-, Schlechtwetter- und Unterhaltsgeld sowie bei der Arbeitslosenhilfe.
1984	Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der Gesetzlichen Rentenversicherung	Von der SPD-Fraktion und den Regierungsfraktionen gemeinsam befürwortet (vgl. BT-Drks. 11/2710: 2) weitete die Bundesregierung mit diesem Gesetz die Bezugsdauer auf *Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer* (ab 50 Jahre) von 12 auf 18 Monate aus (Befristung bis zum 31.12.1989), falls diese in den letzten sieben Jahren mindestens sechs Jahre beitragspflichtig beschäftigt waren (vgl. BT-Drks. 10/2176, S. 1). Die *Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld wurde* auf 24 Monate verlängert. *Der Beitragssatz zur BA wurde von 4,6 auf 4,4 Prozent gesenkt, um den der Rentenversicherung um 0,2 Prozentpunkte anzuheben*.
1986	7. AFG-Änderungsgesetz	Zugunsten der Rentenversicherung wurde der Beitrag der BA weiter um 0,3 auf 4,1 Prozent gesenkt, um den in der Rentenversicherung um 0,5 anzuheben (vgl. hierzu BDA 1985: 54). Zum Januar 1986 wurde die *Bezugsdauer für Arbeitslosengeld* noch einmal ausgeweitet und die *Altersgrenze für die Teilnahme an ABM* vom 55. auf das 50. Lebensjahr herabgesetzt. *Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld* gemäß folgender Staffelung und in Abhängigkeit vom vollendeten Lebensalter: (a) ab dem vollendeten 44. Lebensjahr bis zu 16 Monate, (b) über 50-jährige Arbeitslose bis zu 20 Monate und (c) ab Vollendung des 58. Lebensjahrs bis zu 24 Monate (und damit bis zum Anspruch auf die Renten wegen Arbeitslosigkeit).

Tabelle 1 (Fortsetzung)

1987	Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit	Ein Jahr später, 1987, folgte schließlich eine erneute *Verlängerung des Arbeitslosengeldes* (ohne Befristung!) auf bis zu 32 Monate, wenn der Arbeitslose das 54. Lebensjahr vollendet hatte, und wurde *für Betriebe der Stahlindustrie die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes* (zunächst befristet zum 31.12.1987) auf bis zu 36 Monate verlängert. Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld gemäß folgender Staffelung und in Abhängigkeit vom vollendeten Lebensalter: (a) ab 42 Jahre auf bis zu 18 Monate (in Abhängigkeit nach der Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses), (b) ab 44 Jahre auf bis zu 22 Monate (in Abhängigkeit nach der Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses), (c) ab 49 Jahre auf bis zu 26 Monate (in Abhängigkeit nach der Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses), (d) ab 54 Jahre auf bis zu 32 Monate (in Abhängigkeit nach der Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses).
1987	8. AFG-Änderungsgesetz	Zahlung eines *Lohnkostenzuschusses für ältere* langfristig Arbeitslose von bis zu 75% für bis zu 8 Jahre; *Verlängerung der Kurzarbeitergeld-Bezugsfrist* für die Jahre 1987/1989 für Betriebe der Stahlindustrie (Montanbetriebe) auf bis zu 36 Monate; Einführung des *„strukturbedingten" Kurzarbeitergeldes*: Kurzarbeitergeld wird auch dann gewährt, wenn bei außergewöhnlichen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt der Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges beruht. Dieses Gesetz hatte ein Urteil des Bundessozialgerichts zum Kurzarbeitergeld vom 9.9.1986 zu Voraussetzung, in dem das BSG feststellte, dass Kurzarbeitergeld auch gewährt werden kann, wenn – bei gleichzeitiger betrieblicher Strukturveränderung – der Großteil der Arbeitsplätze nicht erhalten bleibt (vgl. Linke 1993: 11).
1989	Gesetz zur Verlängerung beschäftigungsfördernder Vorschriften	*Kurzarbeitergeld* darf nun auch in anderen Wirtschaftszweigen unter den Bedingungen eingesetzt werden wie in der Stahlindustrie. Die Regelung sollte bis 1995 gelten und einen Bezug von Kurzarbeitergeld auf 24 Monate ermöglichen. Kurzarbeitergeld ist damit Struktur-Kurzarbeitergeld und dient nicht mehr nur der Überbrückung kurzzeitiger Arbeitsausfälle (vgl. Linke 1993: 14).

a Die Jahresangabe bezieht sich auf das Jahr der Verabschiedung des Gesetzes.

Quellen: Steffen (2001); Feckler (1997); Linke (1993); Weber (1990); BDA (1987); BDA (1985); Bruche/Reissert (1985); Bosch (1981); BMF (1966); verschiedene Bundestagsdrucksachen; eigene Zusammenstellung.

Tabelle 2 Beitragssatz, Haushaltssaldo und Bundeszuschuss der Bundesanstalt für Arbeit (1970 bis 2001) in Mio. DM

Haushaltsjahr	Beitragssatz[a] in %	Saldo		Bundeszuschuss	
		Soll	Ist	Soll	Ist
1970	1,3	–367	–246		0
1971	1,3	–965	–896		0
1972	1,7	–166	–28		0
1973	1,7	203	662		0
1974	1,7	–1.249	–2.366		0
1975	2,0	–9.734	–8.602	5.855	5.533
1976	3,0	–2.893	–1.869	0	0
1977	3,0	220	286	350	0
1978	3,0	–1.024	232	0	0
1979	3,0	–2.946	–2.237	200	0
1980	3,0	–2.505	–2.625	1.900	1.840
1981	3,0	–7.973	–8.293	7.889	8.209
1982	4,0	–7.644	–7.051	7.600	7.003
1983	4,6	–5.392	–1.605	5.365	1.576
1984	4,6	–1.720	3.373	1.700	0
1985	4,4	24	2.306	0	0
1986	4,0	–2.685	–213	0	0
1987	4,3	–1.637	–1.388	0	0
1988	4,3	–5.337	–4.975	1.259	897
1989	4,3	–4.019	–1.950	4.000	1.931
1990	4,3	–6.913	–27	6.896	706
1991	4,3	–3.004	–1.732	2.297	1.025
1992	6,3	–4.900	–13.841	0	8.940
1993	6,5	–17.989	–24.426	17.983	24.419
1994	6,5	–17.607	–10.207	17.600	10.142
1995	6,5	–11.453	–6.893	11.450	6.888
1996	6,5	–4.293	–13.763	4.288	13.756
1997	6,5	–4.100	–9.574	4.100	9.574
1998	6,5	–14.140	–7.764	14.095	7.719
1999	6,5	–11.000	–7.313	11.000	7.313
2000	6,5	–7.728	–1.696	7.728	1.696
2001	6,5	–1.197		1.197	

a 1985: ab 1. Juni 4,1%; 1991: ab 1. April 6,8%.

Quelle: Beitragssatz 1970 bis 1976: Mackscheidt (1991: 30); sonst: Bundesanstalt für Arbeit, Referat IIIc2 (Haushaltsreferat, Finanzauswertungen und Finanzplanung) Diplom-Verwaltungswirt Dieter Spetzke.

Tabelle 3 Ist-Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe in Mio. DM (1952 bis 1989)

Jahr	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe[a]
1952	821,0	1.042,6
1953	986,7	1.012,7
1954	984,9	900,4
1955	899,2	538,3
1956	870,5	386,7
1957	1.131,9	343,7
1958	1.207,8	305,8
1959	680,5	180,7
1960	507,9	102,6
1961	367,0	49,1
1962	362,0	34,7
1963	468,1	35,7
1964	412,2	36,0
1965	390,7	31,2
1966	401,2	27,4
1967	1.641,8	31,6) (109,8
1968	1.151,0	45,9 (172,4)
1969	663,0	33,0 (81,9)
1970	640,0	18,9 (52,5)
1971	859,1	22,0 (52,8)
1972	1.276,6	29,5 (84,4)
1973	1.384,4	35,5 (108,1)
1974	3.542,2	79,7 (222,4)
1975	7.753,4	203,2 (776,2)
1976	6.888,7	243,2 (1.299,1)
1977	6.251,5	262,5 (1.332,4)
1978	6.238,0	264,1 (1.393,3)
1979	7.422,6	330,6 (1.643,8)
1980	8.093,5	362,9 (1.540,0)
1981	13.248,2	2.850,0
1982	17.997,4	5.015,0
1983	20.525,5	5.740,0
1984	14.112,3	8.719,4
1985	14.066,5	9.126,2
1986	14.022,1	9.160,0
1987	15.252,1	9.029,6
1988	18.039,4	8.446,5
1989	17.544,1	8.203,7

a In Klammern – von 1967 bis 1980 – jeweils Anschluss-Arbeitslosenhilfe aus Mitteln der BA.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Referat IIIc2 (Haushaltsreferat, Finanzauswertungen und Finanzplanung) Diplom-Verwaltungswirt Dieter Spetzke.

Tabelle 4 Gewerkschaftlich organisierte Abgeordnete im Deutschen Bundestag zwischen der 1. und der 13. Wahlperiode

	Wahl-periode	Zahl der Abgeord-neten	davon gewerkschaftlich organisiert[a]		davon			
					in DGB-Gewerkschaften		in anderen Gewerkschaften	
			Anzahl	%	Anzahl	%[b]	Anzahl	%
Bundestag insgesamt	1.	410	115	28,0	106	92,2	9	7,8
	2.	509	194	38,1	168	86,6	26	13,4
	3.	519	202	38,9	172	85,1	30	14,9
	4.	521	223	42,8	185	83,0	38	17,0
	5.	518	242	46,7	197	83,0	45	18,6
	6.	518	265	51,2	227	81,4	38	14,3
	7.	518	281	54,2	252	89,7	29	10,3
	8.	518	278	53,7	236	84,9	42	15,1
	9.	519	273	52,6	238	87,2	35	12,8
	10.	520	266	51,2	230	86,5	36	13,5
	11.	519	251	48,3	226	90,0	25	10,0
	12.	662	211	31,9	194	91,9	17	8,1
	13.	672	228	33,9	218	95,6	10	4,4
CDU/CSU	1.	142	22	15,5	.	.	.	.
	2.	250	47	18,8	.	.	.	.
	3.	278	46	16,5	.	.	.	.
	4.	251	41	16,3	16	39,0	25	61,0
	5.	251	51	20,3	16	31,4	35	68,6
	6.	250	47	18,8	19	40,4	28	59,,6
	7.	234	44	18,8	24	54,5	20	45,5
	8.	254	54	21,3	22	40,7	32	59,6
	9.	237	46	19,4	17	37,0	29	63,0
	10.	255	52	20,4	21	40,4	31	59,3
	11.	234	41	17,5	18	43,9	23	56,1
	12.	319	24	7,5	11	45,8	13	54,2
	13.	294	15	5,1	7	46,7	8	53,3
SPD	1.	136	80	58,8	.	.	.	.
	2.	162	142	87,7	.	.	.	.
	3.	181	154	85,1	.	.	.	.
	4.	203	179	88,2	167	93,3	12	6,7
	5.	217	188	86,6	179	95,2	9	4,8
	6.	237	215	90,7	207	96,3	8	3,7
	7.	242	227	93,8	223	98,2	4	1,8
	8.	224	218	97,3	209	95,9	9	4,1
	9.	228	223	97,8	218	97,8	5	2,2
	10.	202	196	97,0	193	98,5	3	1,5
	11.	193	188	97,4	187	99,5	1	0,5
	12.	239	176	73,6	176	100,0	0	0,0
	13.	252	190	75,4	189	99,5	1	0,5

Tabelle 4 (Fortsetzung)

Übrige Fraktionen ab 3. WP nur FDP	1.	132	13	9,8	.	.	.	.
	2.	98	5	5,1	.	.	.	.
	3.	61	2	3,3	.	.	.	.
	4.	67	3	4,5	2	66,7	1	33,3
	5.	50	3	6,0	2	66,7	1	33,3
	6.	31	3	9,7	1	33,3	2	66,7
	7.	42	6	14,3	5	83,3	1	16,7
	8.	40	6	15,0	5	83,3	1	16,7
	9.	54	4	7,4	3	75,0	1	25,0
	10.	35	3	8,6	1	33,3	2	66,7
	11.	48	1	2,1	0	0,0	1	100,0
	12.	79	5	6,3	1	20,0	4	80,0
	13.	47	0	0,0	0	0,0	0	0,0
GRÜNE bzw. B'90/GRÜNE[c] GRÜNE bzw.	10.	28	15	53,6	15	100,0	0	0,0
	11.	44	21	47,7	21	100,0	0	0,0
	12.	8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	13.	49	12	24,5	11	91,7	1	8,3
PDS/LL bzw. PDS	12.	17	6	35,3	6	100,0	0	0,0
	13.	30	11	36,7	11	100,0	0	0,0

a Einschließlich Mehrfachnennungen.
b In Prozent der gewerkschaftlich organisierten Abgeordneten.
c 10. und 11. Wahlperiode: Fraktion „Die Grünen", 12. Wahlperiode: Gruppe „Bündnis 90/Die Grünen" (nur Abgeordnete aus den ostdeutschen Bundesländern und Berlin), 13. Wahlperiode: Fraktion „BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN".

Quelle: Schindler 1999: 723–724.

Tabelle 5 Wirtschaftsinteressen im Deutschen Bundestag zwischen der 9. und 11. Wahlperiode (Zahl der Abgeordneten und in Klammern in Prozent der jeweiligen Fraktionsmitglieder bzw. der Gesamtzahl der Abgeordneten)

	CDU/CSU	SPD	FDP	Grünen	Insgesamt
9. WP (1980–1983)					
Angestellte von Wirtschaftsorganisationen (Verbände, IHK)	8 (3,4%)	0 (0,0%)	1 (1,9%)	–	9 (1,7%)
Fabrikanten und Unternehmer, selbstständige Kaufleute sowie quasi unabhängige Wirtschaftsvertreter	24 (10,1%)	2 (0,9%)	5 (9,3%)	–	31 (6,0%)
10. WP (1983–1987)					
Angestellte von Wirtschaftsorganisationen (Verbände, IHK)	6 (2,4%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	6 (1,2%)
Fabrikanten und Unternehmer, selbstständige Kaufleute sowie quasi unabhängige Wirtschaftsvertreter	27(10,6%)	3 (1,5%)	5 (14,3%)	2 (7,1%)	37 (7,1%)
11. WP (1987–1990)					
Angestellte von Wirtschaftsorganisationen (Verbände, IHK)	4 (1,7%)	0 (0%)	1 (2,1%)	0 (0%)	5 (1,0%)
Fabrikanten und Unternehmer, selbstständige Kaufleute sowie quasi unabhängige Wirtschaftsvertreter	22 (9,4%)	4 (2,1%)	3 (6,3%)	0 (0%)	29 (5,6%)

Quelle: Müller (1982: 457) für die 9. WP; Müller (1984: 193) für die 10. WP; Müller (1988: 190) für die 11. WP.

Tabelle 6 Wirtschaftsnahe Abgeordnete im Deutschen Bundestag zwischen der 7. und der 12. Wahlperiode (Zahl der Abgeordneten und in Prozent der jeweiligen Fraktionsmitglieder bzw. der Gesamtzahl der Abgeordneten)

Fraktion	Wahlperiode	Abgeordnete insgesamt	Industrie- und Arbeitgeberverbände		Mittelständische Verbände	
		Anzahl	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Bundestag insgesamt	7.	518	29	5,60	38	7,34
	8.	518	23	4,44	38	7,34
	9.	519	25	4,82	56	10,79
	10.	520	17	3,27	49	9,42
	11.	519	16	3,08	30	5,78
	12.	662	19	2,87	28	4,23
CDU/CSU	7.	234	21	8,97	29	12,39
	8.	254	18	7,09	32	12,60
	9.	237	21	8,86	51	21,52
	10.	255	15	5,88	44	17,25
	11.	234	13	5,56	22	9,40
	12.	319	14	4,39	20	6,27
SPD	7.	242	3	1,24	2	0,83
	8.	224	2	0,89	3	1,34
	9.	228	2	0,88	2	0,88
	10.	202	0	0,00	1	0,50
	11.	193	2	1,04	2	1,04
	12.	239	1	0,42	2	0,84
FDP	7.	42	5	11,90	7	16,67
	8.	40	3	7,50	3	7,50
	9.	54	2	3,70	3	5,56
	10.	35	2	5,71	4	11,43
	11.	48	1	2,08	5	10,42
	12.	79	4	5,06	6	7,59
Grüne	10.	28	0	0,00	0	0,00
	11.	44	0	0,00	1	2,27
	12.	8	0	0,00	0	0,00
PDS/ LL	12.	17	0	0,00	0	0,00

Quelle: Schindler (1999: 719 und 723–724); eigene Berechnungen.

Tabelle 7 Rentenneuzugänge bei EU/BU-Rente und Renten wegen Alters (nach Rentenarten), 1992 bis 1999 in den neuen Ländern, Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, Männer

Jahr	EU/BU-Rente	Regelalter	Arbeitslosigkeit	Schwer-behinderte	langjährig Versicherte
1992	257	751	372	53	659
1993	24.584	56.481	19.335	1.017	14.388
1994	33.829	56.307	79.179	1.279	19.347
1995	32.314	40.692	148.032	1.568	23.013
1996	30.153	9.316	74.964	1.624	8.131
1997	30.730	6.650	72.058	2.235	9.787
1998	26.188	4.609	49.421	3.115	9.402
1999	23.816	4.988	50.666	4.203	9.537

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2000, Übersicht 13.

Tabelle 8 Ist-Jahresausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (1990–2001) in Mio. DM (für 2001 Soll-Ausgaben)

	Arbeitslosengeld			Arbeitslosenhilfe		
Jahr	Ost	West	Gesamt	Ost	West	Gesamt
1990			16.998,9			7.586,9
1991	7.810,0	15.908,5	23.718,5	271,2	6.863,5	7.134,7
1992	11.809,1	19.738,6	31.547,7	1.488,5	7.617,7	9.106,2
1993	12.868,3	29.720,7	42.589,0	3.657,8	10.317,3	13.975,1
1994	12.663,0	33.189,6	45.852,6	5.056,9	12.374,2	17.431,1
1995	12.668,4	35.514,5	48.182,9	5.725,9	14.782,6	20.508,5
1996	16.502,5	39.140,1	55.642,6	6.792,0	17.432,9	24.224,9
1997			59.229,4			27.998,0
1998			52.827,0			30.437,7
1999			48.627,3			30.473,1
2000			46.178,7			25.741,1
2001			45.335,3			22.600,0

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Referat IIIc2 (Haushaltsreferat, Finanzauswertungen und Finanzplanung) Diplom-Verwaltungswirt Dieter Spetzke.

Tabelle 9 Ist-Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (1975–2001), insgesamt und in Ostdeutschland in Mio. DM (für 2001 Soll-Ausgaben)

Jahr	Ausgaben (abs.)	davon Ost (abs.)	davon Ost (%)
1975	17.836		
1976	15.930		
1977	15.082		
1978	17.522		
1979	19.739		
1980	21.674		
1981	28.165		
1982	33.365		
1983	32.644		
1984	29.432		
1985	29.737		
1986	31.862		
1987	35.961		
1988	40.844		
1989	39.833		
1990	43.881		
1991	71.923	29.875	41,54
1992	93.522	46.014	49,20
1993	109.535	50.566	46,16
1994	99.865	41.620	41,68
1995	97.103	35.781	36,85
1996	105.588	38.226	36,20
1997	102.723	38.622	37,60
1998	98.852	38.664	39,11
1999	101.104	39.216	38,79
2000	98.716	38.220	38,72
2001	101.243	40.423	39,93

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Referat IIIc2 (Haushaltsreferat, Finanzauswertungen und Finanzplanung) Diplom-Verwaltungswirt Dieter Spetzke; BA (2000: 11).

Tabelle 10 Weiterbildung (FuU, ohne Teilnehmer zur Verbesserung von Vermittlungsaussichten) – Verteilung der Teilnehmer auf die Bildungsträger (in Prozent; Eintritte; 1971 und 1984)

Träger	Weiterbildung		Fortbildung		Umschulung	
	1971	1984	1971	1984	1971	1984
BA allein	0,5	0,3	0,2	0,3	2,1	0,5
BA mit anderen Trägern	0,7	1,7	0,3	1,5	3,8	3,0
Schulen	45,8	16,6	47,0	16,7	37,5	16,1
Betriebe	4,4	6,6	1,1	4,3	26,2	21,0
Kammern (IHK u.a.)	13,1	17,3	14,4	18,9	4,5	7,3
Arbeitnehmerorganisationen	12,2	12,5	13,0	12,8	6,8	10,7
Arbeitgeberorganisationen	3,5	2,9	3,6	3,1	2,2	1,9
Sozialhilfeträger, freie Wohlfahrtspflege	0,6	0,7	0,3	0,6	2,3	1,6
Sonstige	19,2	41,2	19,9	41,7	14,6	37,9

Quelle: Rohe (1990: 95).

Tabelle 11 Lastenverteilung der Nettoausgaben für Sozialhilfe zwischen den örtlichen Trägern und den überörtlichen Trägern im Jahr 2000 (absolut in DM und in Prozent)

	Örtliche Träger	in % der Nettoausgaben	Überörtliche Träger	in % der Netto-ausgaben	Nettoausgaben Insgesamt
Deutschland	19.985.247.362	48,08%	20.819.728.444	51,02%	40.804.975.806
Neue Länder	2.586.435.413	48,37%	2.761.035.148	51,63%	5.347.470.561
Altes Bundes-gebiet	17.398.811.949	49,07%	18.058.693.296	50,93%	35.457.505.245
Berlin-Ost	0	0,00%	1.106.119.561	100,00%	1.106.119.561
Thüringen	311.047.704	45,57%	371.583.669	54,43%	682.631.373
Mecklenburg-Vorpommern	325.149.423	49,86%	326.940.275	50,14%	652.089.698
Sachsen-Anhalt	491.825.840	50,58%	480.555.777	49,42%	972.381.617
Sachsen	601.723.657	55,88%	475.167.206	44,12%	1.076.890.863
Brandenburg	856.688.789	99,92%	668.660	0,08%	857.357.449
Berlin-West	0	0,00%	2.192.380.146	100,00%	2.192.380.146
Bayern	1.111.830.483	24,87%	3.358.857.892	75,13%	4.470.688.375
Rheinland-Pfalz	715.701.356	40,20%	1.064.667.300	59,80%	1.780.368.656
Nordrhein-Westfalen	5.308.918.594	50,03%	5.303.111.794	49,97%	10.612.030.388
Baden-Württemberg	1.851.304.531	51,16%	1.767.372.706	48,84%	3.618.677.237
Niedersachsen	2.509.689.922	57,43%	1.860.313.182	42,57%	4.370.003.104
Saarland	353.212.760	58,71%	248.407.423	41,29%	601.620.183
Schleswig-Holstein	1.049.893.170	60,18%	694.574.147	39,82%	1.744.467.317
Hessen	2.185.598.796	62,24%	1.325.755.064	37,76%	3.511.353.860
Bremen	517.287.459	68,02%	243.253.642	31,98%	760.541.101
Hamburg	1.795.374.878	100,00%	0	0,00%	1.795.374.878

Quelle: Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamts, zusammen- und bereitgestellt von Andrea Wolff, Referat IX E 3; eigene Berechnungen.

Anmerkungen zu Tabelle 11:

- Die Ausgaben beziehen sich auf die Nettoausgaben, d.h. die Gesamtausgaben abzüglich der Einnahmen aus Rückforderungen.
- Zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern wird nach dem Bundessozialhilfegesetz, Abschnitt 8 („Träger der Sozialhilfe“) in §96 („Örtliche und überörtliche Träger“) folgendermaßen unterschieden:

  „(1) Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise. Die Länder können bestimmen, dass und inwieweit die Landkreise ihnen zugehörige Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Durchführung von Aufgaben nach diesem Gesetz heranziehen und ihnen dabei Weisungen erteilen können …
  (2) Die Länder bestimmen die überörtlichen Träger. Sie können bestimmen, dass und inwieweit die überörtlichen Träger örtliche Träger sowie diesen zugehörige Gemeinden und Gemeindeverbände zur Durchführung von Aufgaben nach diesem Gesetz heranziehen und ihnen dabei Weisung erteilen können …“

– In der Praxis haben die Länder Landschaftsverbände als überörtliche Träger eingesetzt. Örtliche und überörtliche Träger unterscheiden sich in der Zuständigkeit für bestimmte Sozialhilfeleistungen, diese sind in den §§99–102 BSHG geregelt. Überörtliche Träger übernehmen in der Regel besonders kostenintensive Hilfeleistungen, wie etwa die Leistungen im Zusammenhang mit der Unterhaltung von Kliniken und Pflegeheimen (Andrea Wolff, Statistisches Bundesamt, Referat IX E 3, telefonische Auskunft vom 23.04.02).

Problematisch ist die Aufteilung nach örtlichen bzw. überörtlichern Trägern bei den Stadtstaaten. Berlin deklariert alle Sozialhilfeausgaben als Belastungen der überörtlichen Träger, Hamburg hingegen als Belastung der örtlichen Träger. Dies ist jedoch eine rein rechnerische Unterscheidung, da die Sozialhilfekosten nur aus einem Budget finanziert werden. Nach Angaben des Statistischen Landesamtes in Hamburg hätten die Sozialhilfeausgaben auch zu 100% auf der überörtlichen Ebene angesiedelt werden können (Telefonat mit Herrn Ivers, Landesamt für Statistik Hamburg, 23.4.2002). Bremen hingegen nimmt eine Trennung zwischen örtlicher und überörtlicher Ebene vor. Mit dem überörtlichen Träger ist das Bundesland Bremen gemeint, die örtliche Ebene bezeichnet die Kommunen Stadt Bremen und Bremerhaven (vgl. www.bremen.de/info/statistik/biz/09-sozialleistungen_01.htm).