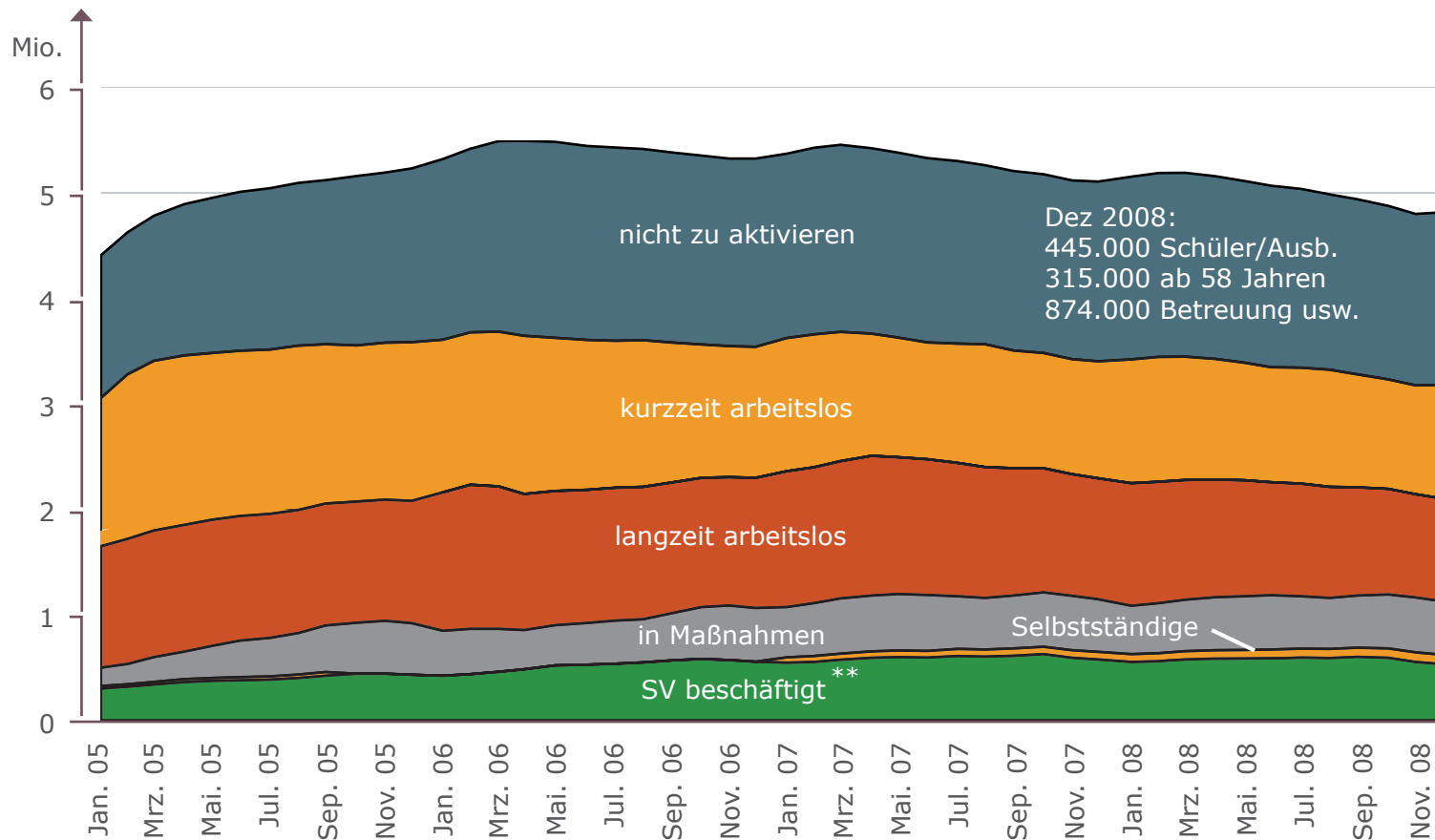


Arbeitsmarktverwaltung im Ost-West-Vergleich

Erwerbsfähige Hilfebedürftige* in den Jahren 2005 bis 2008
Angaben in Millionen



* Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben

** Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Quelle: Strukturen im SGB II: Probleme und Lichtblicke, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2005

Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de; Bundeszentrale für politische Bildung, 2011, www.bpb.de



■ **Arbeitsmarktverwaltung im Ost-West-Vergleich**

■ **Fakten**

Die Arbeitsmarktverwaltung hat einen schlechten Ruf. In öffentlichen Debatten werden die Bundesagentur für Arbeit und ihre lokalen Einheiten für die Misere am deutschen Arbeitsmarkt wiederholt mitverantwortlich gemacht. Regelmäßig fordern Politiker fast aller Parteien eine Reform der Arbeitsmarktverwaltung und ihrer Instrumente. Dabei gerät häufig aus dem Blick, dass sich die Institutionen der Arbeitsmarktverwaltung in den vergangenen beiden Jahrzehnten tatsächlich nachhaltig gewandelt haben, und zwar sowohl in den ostdeutschen als auch in den westdeutschen Bundesländern. Nachdem im Gefolge des einigungsbedingten Institutionentransfers das westdeutsche Modell zunächst auf Ostdeutschland übertragen worden war, stellen die nach 2000 eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen eine radikale Zäsur in der Geschichte der deutschen Arbeitsmarktverwaltung dar. Um diese Vorgänge zu verstehen, sind zunächst die Entwicklungen in der Nachkriegszeit in den Blick zu nehmen.

1. Arbeitsmarktverwaltung in der DDR - Entwicklungsphasen

Offiziell gab es in der DDR keine Arbeitslosigkeit. Das Recht auf Arbeit war seit 1949 in der Verfassung verankert. Die Arbeitslosenversicherung hatte, obwohl erst 1977 abgeschafft, keine große Bedeutung für die staatliche Arbeitsmarktpolitik. Statistische Angaben über das Ausmaß staatlicher Unterstützung für Arbeitslose in der DDR liegen nicht vor (Schmuhl 2003). Faktisch nahmen die Betreuung von Arbeitslosen und die staatliche Steuerung arbeitsmarktpolitischer Leistungen und Programme keinen großen Raum in der Tätigkeit der Arbeitsmarktverwaltung der DDR ein. Ihre

Hauptaufgabe lag vielmehr in der „Arbeitskraftlenkung“ im Rahmen der staatlichen Wirtschaftspläne. Der betriebliche Bedarf an Arbeitskräften musste entsprechend den zentral festgelegten Planvorgaben befriedigt werden.

In der Geschichte der DDR lassen sich drei Phasen arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen identifizieren. Jede dieser Phasen war mit spezifischen Folgen für die staatliche Arbeitsmarktverwaltung verbunden.

Für die erste Phase, die bis zum Mauerbau 1961 währte, war vor allem ein Mangel an Arbeitskräften prägend. Durch Massenabwanderungen in die Westzonen bzw. die Bundesrepublik verringerte sich die Erwerbsbevölkerung der DDR merklich. Jährlich verließen ca. 300.000 Menschen das Land (Mehlis 2006). Das führte zwar einerseits dazu, dass die Nachkriegsarbeitslosigkeit in den 1950er Jahren schnell abgebaut wurde, brachte aber andererseits eine Verknappung der Arbeitskräfte mit sich.

Aus dem chronischen Arbeitskräftemangel machte die Staats- und Parteiführung der DDR eine Tugend, was sich in der Verfassungsgarantie eines Rechts auf Arbeit widerspiegelte. Um dem wachsenden Arbeitskräftemangel zu begegnen und die Produktivität zu steigern, wurden einerseits bei den Stadt- und Kreisverwaltungen besondere Abteilungen für Berufsausbildung und Nachwuchslenkung eingerichtet. Andererseits wurden die Ämter für Arbeit und Sozialfürsorge aufgelöst. Die Unterstützung der Arbeitslosen und Kurzarbeiter wurde den Dienststellen der Sozialversicherung über-



■ **Arbeitsmarktverwaltung im Ost-West-Vergleich**

tragen, die bei den Räten der Stadt- und Landkreise angesiedelt waren. Die geschaffenen Abteilungen wurden angewiesen, alle Arbeitskräfte zu erfassen. Gemäß dem Leitbild der planwirtschaftlichen Steuerung sollte es Arbeitslosigkeit nicht geben. Tatsächlich verschwand sie auf Grund des Bevölkerungsschwunds, der Strukturschwäche und des staatlichen Drucks (Schmuhl 2003) in der Folgezeit aus den Statistiken der DDR. Im internationalen Vergleich wies die DDR eine ungewöhnlich hohe Erwerbsquote, insbesondere auch für Frauen auf. Bereits 1960 lag die weibliche Erwerbsquote in der DDR mit 52,5% etwas höher als in der BRD (49%) und war bis 1989 auf 78,1% deutlich stärker gestiegen als in der BRD (55,5%). (Gottschall 1989:18, Maier 1993b)

Die zweite Phase arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen setzte mit dem Bau der Mauer im August 1961 ein. Mit einem breiten Spektrum arbeitsmarktpolitischer Instrumente (Berufsberatung, ökonomische Anreize, moralische Appelle) sollte die Effizienz der überbetrieblichen Lenkung der Arbeitskräfte gesteigert werden, um in dieser Phase der „extensiven Industrialisierung“ den Arbeitskräftebedarf zu decken. In diese Phase fiel auch die Verankerung der Pflicht auf Arbeit in der Verfassung der DDR (1968). Arbeitsverweigerung wurde seitdem strafrechtlich verfolgt. In den 1960er Jahren kam es im Rahmen der Neuen Ökonomischen Politik (NEP) zu einer Dezentralisierung der Wirtschaftsplanung. Die Planvorgaben wurden reduziert und vor allem flexibilisiert, um die materiellen Interessen der Arbeitnehmer stärker zu berücksichtigen. Dadurch vergrößerte sich auch der Spielraum der Betriebe, ihren Arbeitskräftebedarf durch Eigeninitiative zu decken.

Bis Ende der 1970er Jahre war die Arbeitsmarktverwaltung der DDR bei der Mobilisierung der Arbeitskraftreserven erfolgreich. Erst dann wurden, ähnlich wie in der Bundesrepublik, verstärkt ausländische Arbeitskräfte eingesetzt, um den wachsenden Bedarf zu befriedigen. Die Arbeitsproduktivität der DDR war im internationalen Vergleich gering. Um sie zu erhöhen, sollten der wirtschaftliche Strukturwandel vorangetrieben und Rationalisierungsmaßnahmen beschleunigt werden. Auch die Institutionen der Arbeitsmarktverwaltung wurden auf die veränderten arbeitsmarktpolitischen Anforderungen eingestellt.

In dieser dritten Phase, die ab 1973 datiert wird, gingen die im Zuge der Re-Zentralisierung der DDR-Ökonomie 1961 geschaffenen Ämtern für Arbeit und Berufsberatung auf der Bezirksebene in Ämtern für Arbeit und Löhne über. Sie waren sowohl den Räten der Bezirke als auch dem Staatssekretär für Arbeit und Löhne nachgeordnet, während sie ihrerseits die bei den Räten der Kreise eingerichteten Ämtern für Arbeit anzuleiten hatten. Insgesamt wurden 227 Ämtern für Arbeit und Löhne bei den Räten der Städte und Kreise und 15 Ämtern für Arbeit und Löhne bei den Räten der Bezirke gezählt (Schmuhl 2003). Als sich Ende der 1970er Jahre zunehmende Schwierigkeiten bei der Planung und Nutzung des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens abzeichneten, wurden die neu gegründeten Arbeitsämtern 1979 mit erweiterten Kontroll- und Vermittlungsbefugnissen ausgestattet (Grünert 1997).

■ ■ **Arbeitsmarktverwaltung im Ost-West-Vergleich**

2. Arbeitsmarktverwaltung in der Bundesrepublik - Entwicklungsetappen

Anders als in der staatssozialistischen DDR, knüpfte die Bundesrepublik bei ihrer Gründung 1949 in der Sozialpolitik direkt an die Tradition der Weimarer Republik an. Am 1. Mai 1952 wurde die „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ in Nürnberg eröffnet. Die Rechtsaufsicht über diese Körperschaft des öffentlichen Rechts hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt (Verwaltungsrat, Verwaltungsausschüsse der Landesämter und Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter) setzen sich bis heute drittelparitätisch aus Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der öffentlichen Körperschaften (Bund, Länder, Kommunen) zusammen. Berufen werden die Mitglieder des Verwaltungsrates und des Vorstandes vom Bundesminister für Arbeit und Soziales. Der Haushalt der Bundesanstalt wird aus Pflichtbeiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Arbeitslosenversicherung und zum kleineren Teil mit Mitteln des Bundeshaushalts finanziert. Bei ihrer Gründung 1952 umfasste die Bundesanstalt 14 Landesämter, 209 Arbeitsämter und 652 Nebenstellen mit insgesamt 36.000 (heute rund 100.000) Bediensteten.

Im Unterschied zur DDR stellte Arbeitslosigkeit von Anfang an einen festen Bestandteil der sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland dar. Vollbeschäftigung wurde im „rheinischen Kapitalismus“ nur in einigen wenigen Jahren innerhalb der 1960er Dekade erreicht. Folgerichtig gehören die Absicherung der Arbeitslosen über die Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld

und Arbeitslosenhilfe) und die Arbeitsvermittlung zu den Kernaufgaben der westdeutschen Arbeitsmarktverwaltung. Hinzu kamen Berufsberatung und die Förderung beruflicher Bildung, die Administration des Kurzarbeiter- und des Konkursausfallgeldes und die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung einschließlich der Arbeitsmarktstatistik. Das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe (letztere zeitlich unbegrenzt nach einem Jahr Arbeitslosigkeit) wurden aus der Arbeitslosenversicherung gezahlt. Die Arbeitslosenhilfe hingegen war steuerfinanziert und in der Bemessungsgrundlage dem vorherigen Lohnniveau angepasst.

Ähnlich wie in der DDR veränderten sich im Laufe der Zeit auch in der alten Bundesrepublik die Inhalte der Arbeitsmarktpolitik und die Institutionen der Arbeitsmarktverwaltung. Nachdem die Nachkriegsarbeitslosigkeit in den 1950er Jahren bewältigt war, stellten Vollbeschäftigung und das schrumpfende einheimische Arbeitskräftepotenzial die Arbeitsmarktverwaltung vor neue Herausforderungen (Schmuhl 2003). Die Erkenntnis, weniger eine Arbeitskraft und Arbeitslosigkeit verwaltende Einheit zu sein, sondern vielmehr eine gestaltende Arbeitsmarktpolitik zu verfolgen, fand ihren Ausdruck 1969 im Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Wichtigste Instrumente dieser aktiven, im Sinne einer vorausschauenden, vorbeugenden und gestaltend eingreifenden Arbeitsmarktpolitik waren: Förderung der beruflichen Weiterbildung, subventionierte Beschäftigung (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) und Mobilitätsförderung (Bezahlung von Fahrt-, Umzugskosten etc.). Zudem wurde der wachsende Arbeitskräftebedarf durch das Anwerben ausländischer Arbeitskräfte gedeckt. Außerdem wurde nun Ar-



■ **Arbeitsmarktverwaltung im Ost-West-Vergleich**

beitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nicht mehr nur als Sozialpolitik, sondern auch im Kontext der Wirtschaftspolitik gesehen. Der Kurswechsel wurde auch deutlich in der Umbenennung der „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ in „Bundesanstalt für Arbeit“.

Mit der Wirtschaftskrise 1973/1975 veränderten sich die Bedingungen staatlicher Arbeitsmarktpolitik erneut. Die aktive Arbeitsmarktpolitik geriet an ihre Grenzen. War es in den Jahren zuvor um die Regulierung eines Arbeitsplatzüberhangs gegangen, kehrte in den Krisenjahren nun das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit zurück. Die so genannte prozyklische Arbeitsmarktpolitik dieser Zeit sah so aus, dass die Bundesanstalt die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik immer dann ausweitete, wenn Finanzierungsspielräume vorhanden waren. In der Abschwungphase wurde die Arbeitsmarktpolitik wieder eingeschränkt.

3. Deutsche Einigung in der Arbeitsmarktverwaltung?

Während sich für die alten Bundesländer nach der Wiedervereinigung in der Arbeitsmarktverwaltung zunächst nichts veränderte, kam es in den neuen Bundesländern zu einem radikalen Umbau. Nach dem Systemumbruch fand in den neuen Bundesländern ein einschneidender Beschäftigungsabbau statt; fast drei Fünftel der ostdeutschen Beschäftigten verloren ihren Job (Schmuhl 2003). Angesichts dessen entschied sich die Politik dafür, die Institutionen der westdeutschen Arbeitsmarktverwaltung und das im Arbeitsförderungsgesetz kodifizierte Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik eins zu eins auf die neuen Bundesländer zu

übertragen.

Die Arbeitslosenversicherung, die bis dahin in der DDR keine Rolle gespielt hatte, wurde in der Folge eingerichtet. Schon am 3. Oktober 1990 gingen die ostdeutschen Arbeitsämter in den Verantwortungsbereich der Bundesanstalt für Arbeit über. Ihre Aufgaben entsprachen von nun an denen der westdeutschen Ämter: Arbeitsberatung und -vermittlung, Berufsberatung und Umschulung, Arbeitsmarktanalysen sowie Betriebsberatung und Fördermaßnahmen. Für die Verwaltungen in den neuen Bundesländern war der Institutionentransfer gleichbedeutend mit einem radikalen Wandel, zumal die neu geschaffenen Arbeitsämter mit einer Reihe von Kontrollfunktionen ausgestattet waren und die regionalen Parlamente und kommunalen Verwaltungen nicht mehr wie bisher einen Zugriff auf die Arbeitsmarktverwaltung hatten. In Westdeutschland wiederum verschärften sich im Gefolge der Vereinigung arbeitsmarktpolitische Probleme, die sich schon vor 1989 angedeutet hatten, vor allem eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit. Stetig stieg die Arbeitslosigkeit im vereinten Deutschland. 1996 waren zum ersten Mal mehr als 4 Millionen Menschen offiziell arbeitslos gemeldet.

4. Hartz IV: Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Die hohe Arbeitslosigkeit vor allem in Ostdeutschland gehört zu den politisch brisantesten Themen der vergangenen zwei Jahrzehnte. Nachdem sich verschiedene Bundesregierungen mehr oder weniger erfolglos um eine Verringerung der Arbeitslosigkeit

■ ■ **Arbeitsmarktverwaltung im Ost-West-Vergleich**

bemüht hatten, setzte Bundeskanzler Gerhard Schröder eine Kommission ein, welche die Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik und der Institutionen der Arbeitsmarktverwaltung konzeptionell vorbereiten sollte. Die Vorschläge der unter dem Namen ihres Vorsitzenden Peter Hartz bekannt gewordenen Kommission flossen in die vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ von 2003-2005 ein.

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik kam die Reform einem Paradigmenwechsel gleich: Die „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ bezeichnet im Kern vor allem den Wechsel von der Status- zur Existenzsicherung von Langzeitarbeitslosen, verbunden mit arbeitsmotivierenden Anreizen. Die bis dahin bestehenden Leistungssysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurden zusammengelegt, die Erwartungen an die Eigenverantwortung der Arbeitslosen erhöht und die Kriterien der Zumutbarkeit für Annahme/Ablehnung eines angebotenen Arbeitsplatzes verschärft. Bis heute werden die Reformen von kontroversen öffentlichen und politischen Debatten begleitet. Das im Hartz-IV-Gesetz enthaltene Programm des „Förderns und Forderns“ zielt im Kern vor allem auf den Vorrang der Eigenverantwortung über spezifische Dienstleistungen („Fördern“), die mittels Zumutbarkeitsregeln („Fordern“) durchgesetzt werden. Die Beschäftigungsfähigkeit der Einzelnen soll damit erhöht werden.

Auch im Bereich der Institutionen der Arbeitsmarktverwaltung brachten die so genannten „Hartz-Gesetze“ tiefgreifende Veränderungen mit sich. Die alte Bundesanstalt wurde in die „Bundes-

agentur für Arbeit“ umbenannt. Die neue Behörde wurde nach dem Vorbild eines Unternehmens reorganisiert, um sowohl die wirtschaftliche Effizienz der Arbeitsmarktverwaltung zu erhöhen als auch die Effektivität der Arbeitsvermittlung zu steigern. Die Steuerung der Arbeit der regionalen Verwaltungseinheiten und lokalen Vertretungen erfolgt seitdem nach finanziellen Zielvorgaben und Kennziffern. Durch die Einführung des vierten Hartz-Gesetzes im Jahr 2005 wurden die Sozialleistungen für Arbeitslose in zwei Rechtskreise (Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II) aufgeteilt. In dem ersten Jahr ihrer Arbeitslosigkeit werden Leistungsbezieher bei der Agentur für Arbeit nach dem Sozialgesetzbuch III betreut und erhalten abhängig von ihren ehemaligen Arbeitsentgelten Arbeitslosengeld I. Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit gelten Arbeitslose als langzeitarbeitslos und wechseln in den Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs II, wo sie das pauschalierte Arbeitslosengeld II erhalten. Hierfür wurde die zwar steuerfinanzierte, aber ebenfalls vom früheren Entgelt abhängige Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zum ALG II zusammengefasst. Betreut werden Arbeitslose im SGB II durch die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) bzw. Optionskommunen ihrer Städte. Nachdem das Bundesverfassungsgericht diese institutionelle Lösung verworfen hat, dürfte es hier zu einer neuen Organisationsform kommen.

Für die ostdeutsche Bevölkerung brachte die Einführung der jüngsten Arbeitsmarktreformen einen zweiten radikalen Einschnitt innerhalb der Arbeitsmarktverwaltung binnen kürzester Zeit mit sich. Auf Grund der deutlich höheren Arbeitslosigkeit im Osten sind dort überproportional mehr Menschen von den Reformen be-



■ **Arbeitsmarktverwaltung im Ost-West-Vergleich**

troffen. Ob sich mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik die beabsichtigte Verringerung der Arbeitslosigkeit bewirken lässt, ist auf Grund des strukturschwachen regionalen Arbeitsmarktes allerdings fraglich.

■ **Autorin**

Karen Schierhorn, SFB 580 (Jena/Halle)

■ **Literaturhinweise**

Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 49-50.

Gottschall, Karin (1989): Frauen auf dem bundesrepublikanischen Arbeitsmarkt: Integrationsprozesse mit Widersprüchen und Grenzen. In: Müller, U./H. Schmidt-Waldherr (Hg.) FrauenSozialKunde. Wandel und Differenzierung von Lebensformen und Bewußtsein. Bielefeld, S. 11-41.

Grünert, Holle (1997): Beschäftigungssystem und Arbeitsmarkt in DDR. Beiträge zu den Berichten zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland. Opladen.

Maier, Friederike (1993): Zwischen Arbeitsmarkt und Familie – Frauenarbeit in den alten Bundesländern. In: Helwig, G./Nickel, H. M. (Hg.) Frauen in Deutschland 1945-1992, Bonn. S. 257-279.

Melis, Damin van (2006): Republikflucht: Flucht und Abwanderung aus der SBZ/DDR 1945 bis 1961. Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte. München.

Schmuhl, Hans-Walter (2003): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002: Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt. Nürnberg: Institut für Arbeit- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.



■ Arbeitsmarktverwaltung im Ost-West-Vergleich

Erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rechtskreis SGB II in den Jahren 2006 bis 2009
Nach Geschlecht und Alter

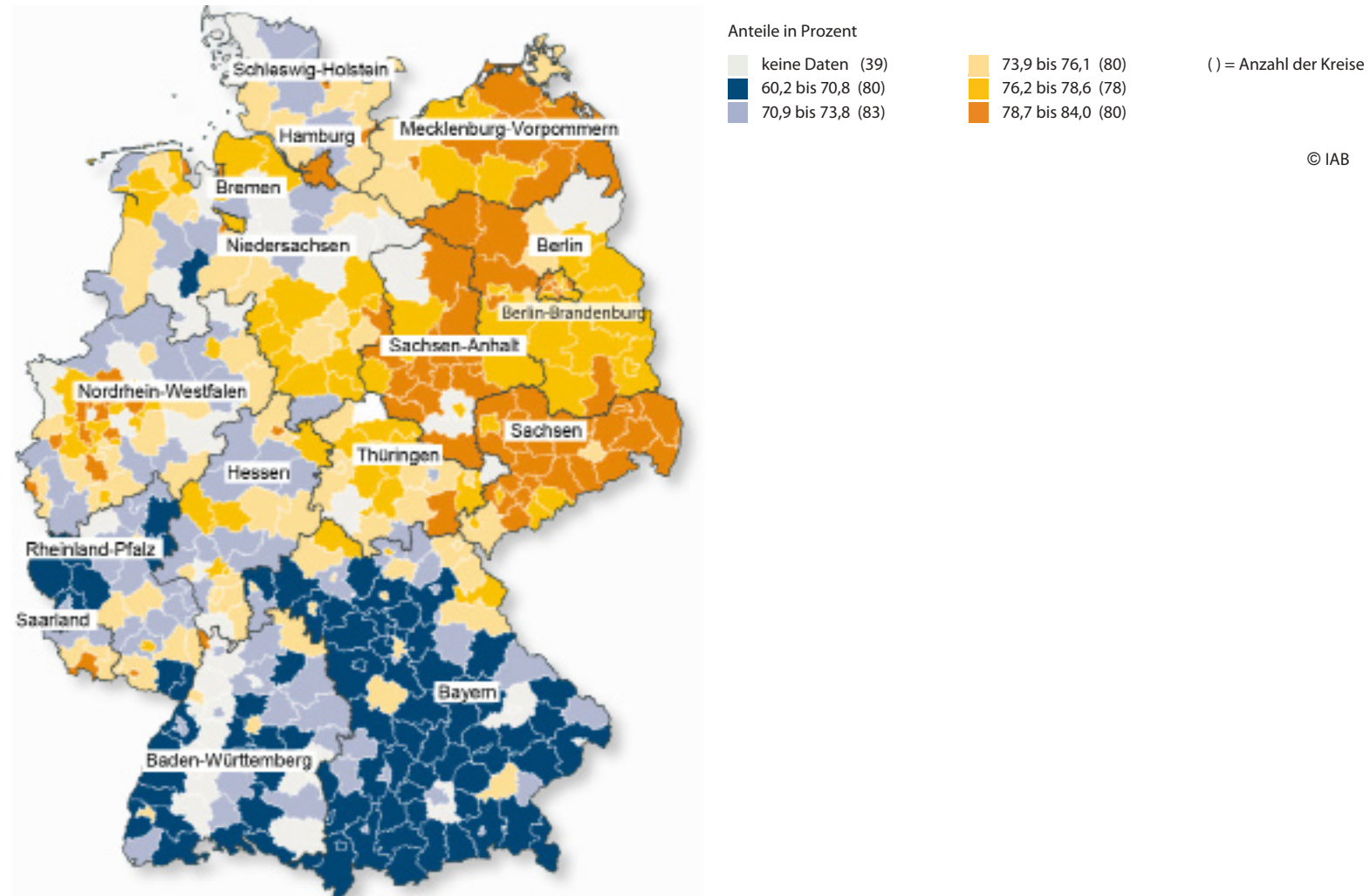
	Bestand im Juni des jeweiligen Jahres				Veränderungen Juni 2009 gegenüber Juni 2006	
	2006	2007	2008	2009	absolut	Prozent
Erwerbsfähige Hilfebedürftige	5.4441.916	5.311.387	5.054.056	4.922.731	-519.185	-9,5
Geschlecht						
Männer	2.756.147	2.621.581	2.457.408	2.413.964	-342.183	-12,4
Frauen	2.685.697	2.689.767	2.596.645	2.508.767	-176.930	-6,6
Alter						
unter 25 Jahre	1.161.389	1.052.040	974.640	925.103	-236.286	-20,3
25-55 Jahre	3.678.043	3.606.656	3.389.802	3.288.413	-389.630	-10,6
55 Jahre und älter	602.485	652.691	689.614	709.295	+106.730	+17,7

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Arbeitsmarktverwaltung im Ost-West-Vergleich

Langzeitbezug von SGB-II-Leistungen im Juli 2008

Anteil der Bedarfsgemeinschaften*, die 12 Monate und länger im Leistungsbezug waren



* Zur Bedarfsgemeinschaft gehören neben dem ALG-II Antragsteller alle im Haushalt mitlebenden Personen (Ehepartner, eingetragene Lebenspartnerschaften, unverheiratete Paare und Kinder bis 25 Jahre).

Quelle: Tobias Graf, Administratives Panel SGB II des IAB