

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**

vorgelegt
von

Christine Trampusch
aus Kelheim
Göttingen 2000

1. Gutachter: Prof. Dr. Horst Kern
2. Gutacherin: Prof. Dr. Ilona Ostner

Tag der mündlichen Prüfung: 14. November 2000

INHALTSVERZEICHNIS

Verzeichnis der Abbildungen	9
Verzeichnis der Schaubilder	9
Verzeichnis der Tabellen	9
Verzeichnis der Übersichten	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Vorwort	14
Kapitel 1 Einleitung	15
Teil I Theoretische und methodische Grundlagen	20
Kapitel 2 Forschungsstand	21
Kapitel 3 Arbeitsmarktpolitik zwischen Interessen und Institutionen	28
3.1 Arbeitsverwaltung und Interessen	29
3.1.1 Das Interessenpotential der Arbeitsmarktpolitik	29
3.1.2 Interessen- und konflikttheoretische Ansätze	33
3.2 Arbeitsverwaltung und Institutionen	35
3.2.1 Die Institutionengeschichte öffentlicher Arbeitsverwaltungen	36
3.2.1.1 <i>Die formative Phase öffentlicher Arbeitsverwaltungen</i>	36
3.2.1.2 <i>Die öffentliche Arbeitsverwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg</i>	41
3.2.2 Institutionalistische Ansätze	44
3.2.2.1 <i>Der (neo-)korporatistische Zugang (Schmitter)</i>	45
3.2.2.2 <i>Die Regulationstheorie (Jessop) und staatszentrierte Sichtweisen</i>	48
3.2.2.3 <i>Nationales Politiklernen (Hall) und internationale Diffusion</i>	50
Kapitel 4 Interessen und Institutionen im Ansatz des historischen Institutionalismus	56
Kapitel 5 Die komparative Methode, die Thesen und der Aufbau der Arbeit	64

Teil II Die Entstehung der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden	80
Kapitel 6 Deutschland (1918-1927)	81
6.1 Einleitung	81
6.2 Die Auseinandersetzung um den Arbeitsnachweis in der Kaiserzeit	83
6.3 Die Kommunen als Träger der Arbeitsnachweise	92
6.4 Die Kommunen als Träger der Erwerbslosenfürsorge	97
6.5 Die Allianz der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Trägerfrage	101
6.6 Die Rolle des Reichsarbeitsministers Heinrich Brauns	112
6.7 Die Rolle der Großindustrie	114
6.8 Die Arbeitsverwaltung nach dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1927)	117
6.9 Arbeitsmarktpolitik, Staat und organisierte Interessen	118
Kapitel 7 Großbritannien (1905-1911)	121
7.1 Einleitung	121
7.2 Die Überwindung des ‚Poor Law‘	123
7.3 Die Arbeitsmarktpolitik der liberalen Experten	131
7.4 Das Verhältnis der Bürokratie zur Politik	137
7.5 Das Verhältnis des ‚Board of Trade‘ zu den Gewerkschaften und Arbeitgebern	142
7.6 Die Arbeitsverwaltung nach dem ‚Labour Exchange Act‘ (1909) und dem ‚National Insurance Act‘ (1911)	151
7.7 Arbeitsmarktpolitik als liberale und bürokratische Reformpolitik im Schnellgang	153
Kapitel 8 Niederlande (1913-1949)	155
8.1 Einleitung	155
8.2 Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen der verspäteten Industrialisierung und der „Versäulung“	157
8.3 Der Bericht der Staatskommission über die Arbeitslosigkeit (1913)	163
8.4 Die Subventionierung der Gewerkschaftskassen	169
8.5 Korporatismus und „Versäulung“ (1918-1939)	173
8.6 Die Institutionalisierung der Arbeitsvermittlung als staatliche Aufgabe	179
8.7 Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung als Aufgabe der Branchen	185
8.8 Arbeitsmarktpolitik zwischen Staat und paritätischer Selbstverwaltung	192

Teil III Die Arbeitsverwaltung in Großbritannien: Ein Leben auf der Schnellspur der Zentralisierung	194
Kapitel 9 Einleitung	195
Kapitel 10 Konzertierung und Korporatisierung (1958-1973)	199
10.1 Die Konzertierung in der Industrie- und Wirtschaftspolitik	202
10.2 Die Konzertierung in der Berufsausbildung	202
10.3 Die Konzertierung in der Einkommenspolitik	207
10.4 Die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung	209
10.5 Zusammenfassung	216
Kapitel 11 Die ‚Manpower Services Commission‘ unter Labour (1974-1979)	218
11.1 Die Verwaltungsstruktur der ‚Manpower Services Commission‘	218
11.2 Die ‚Manpower Services Commission‘ und Labour (1974-1979)	220
11.3 Die Konflikte um das ‚Youth Opportunity Programme‘ (YOP)	225
11.4 Zusammenfassung	227
Kapitel 12 Die ‚Manpower Services Commission‘ unter der Konservativen Partei (1979-1988)	228
12.1 Die Reform in der Berufsausbildung	231
12.2 Die ‚Neue Ausbildungsinitiative‘	232
12.3 Das ‚Youth Training Scheme‘ und die Schwächung des Bildungssektors	236
12.4 Das ‚Youth Training Scheme‘ und die Reaktionen der ‚trade unions‘	237
12.5 Die Abschaffung der ‚Manpower Services Commission‘	242
12.6 Zusammenfassung	246

Teil IV Die Arbeitsverwaltung in den Niederlanden: Ein Leben auf der Schnellspur der Dezentralisierung	248
Kapitel 13 Einleitung	249
Kapitel 14 Immobilitäten und Krisen (1963-1980)	254
14.1 Der Versuch einer Konzertierung und die Modernisierung der Arbeitsverwaltung	256
14.2 Die Krise der ‚Dutch Disease‘	263
14.3 Die Krise in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik	266
14.4 Das Scheitern von Reformen in der Sozialpolitik	269
14.5 Die Krise der Erwerbsunfähigkeit	272
14.6 Zusammenfassung	276
Kapitel 15 Die Kommunalisierung und Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik (1980er)	277
15.1 Die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik	277
15.2 Die Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik	285
15.3 Zusammenfassung	287
Kapitel 16 Die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung (1980er)	288
16.1 Der Streit zwischen „funktionaler“ und „territorialer Dezentralisierung“	290
16.2 Die Konsensfindung innerhalb des Sozialökonomischen Rates	294
16.3 Die Abstimmung außerhalb des Sozialökonomischen Rates	296
16.4 Zusammenfassung	299
Kapitel 17 Die Entkorporatisierung der Arbeitsverwaltung (1990er)	300
17.1 Der Durchbruch der Kommunen	301
17.2 Die korporatistische Entflechtung und die Aktivierung der Sozialpolitik	309
17.3 Die Schwächung der Arbeitsverwaltung	313
17.4 Die Initiative „Arbeit und Einkommen“	316
17.5 Zusammenfassung	322

Teil V Die Arbeitsverwaltung in Deutschland: Ein Leben in der Warteschleife (1952-1996)	324
Kapitel 18 Einleitung	325
Kapitel 19 Die Wiederherstellung der Selbstverwaltung (1952)	329
19.1 Die alliierte Kontrollpolitik	330
19.2 Die Forderung der Gewerkschaften und Arbeitgeber nach einer paritätischen Selbstverwaltung	333
19.3 Das Scheitern des ersten Gesetzentwurfs	336
19.4 Der zweite Gesetzentwurf	338
19.5 Zusammenfassung	340
Kapitel 20 Die Anpassung an den Strukturwandel durch das AFG (1969)	341
20.1 Die neue Arbeitsmarktpolitik des AFG	342
20.2 Die Initiativen der SPD und der CDU/CSU im Bundestag 1966	344
20.3 Die Diskussionen um die Funktion der Selbstverwaltung der Bundesanstalt	346
20.4 Die Große Koalition, der Ausschuß für Arbeit und das AFG	347
20.5 Die Konfliktlinien zwischen den Tarifpartnern und der Regierung	351
20.6 Zusammenfassung	355
Kapitel 21 Die Dezentralisierung durch das AFRG (1996)	356
21.1 Reform als Erhalten und Verändern	356
21.2 Die Abstimmungen im Vorfeld der Reform	358
21.3 Der Gang durch den Ausschuß für Arbeit und den Bundesrat	364
21.4 Zusammenfassung	370
Kapitel 22 „Konsolidierung“ und Reformstau	372
22.1 Der reaktiv-kompensatorische Pfad der Arbeitsmarktpolitik	372
22.2 Das Ausbleiben einer Finanzierungsreform	376
22.3 Die Kommunalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit und föderale Blockaden	380
22.4 Zusammenfassung	388

Teil VI Deutschland, Großbritannien und die Niederlande im Vergleich	390
Kapitel 23 Einleitung	391
Kapitel 24 Verwaltungsaufgabe versus Gesellschaftsaufgabe	399
24.1 Institutionelle Legitimität, Verwaltungs- und Gesellschaftsaufgabe	399
24.2 Verwaltungsaufgabe in Großbritannien	404
24.3 Gesellschaftsaufgabe in Deutschland	406
24.4 Verwaltungsaufgabe in den Niederlanden	409
Kapitel 25 Dependenz versus Autonomisierung	412
25.1 Dependenz in den Niederlanden und Großbritannien	415
25.2 Autonomisierung in Deutschland	418
Kapitel 26 Schnellspur der Dezentralisierung und Schnellspur der Zentralisierung	421
26.1 Dependenz als Schnellspur der Dezentralisierung	421
26.2 Dependenz als Schnellspur der Zentralisierung	422
Kapitel 27 Arbeitsmarktpolitik, Korporatismus und Typologien	424
Literaturverzeichnis	433

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Gewerkschaftsmitglieder in Prozent der Beschäftigten in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden (1950-1995)	46
Abbildung 2: Entwicklung der Leistungsempfänger von Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO/AAW) in den Niederlanden (1970-1996) (Index mit Basis 1970)	273
Abbildung 3: Öffentliche Ausgaben für Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung, Erwerbsunfähigkeitsrente und Frühverrentung (nur Deutschland) in Prozent des BIP in Deutschland und den Niederlanden (1980 und 1995)	274
Abbildung 4: Entwicklung der ‚i/a-ratio‘ (1969-1999), der Arbeitslosenquote (1969-1999) und der Langzeitarbeitslosigkeit (1969-1989) in den Niederlanden	275

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1: Arbeitsmarktpolitik, Interessen und Institutionen	54
Schaubild 2: Logik des Vergleiches	71
Schaubild 3: Die Einbindung der Kommunen in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik	306
Schaubild 4: Der Kontext der Strukturreformen öffentlicher Arbeitsverwaltungen in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland	394
Schaubild 5: Ergebnis des Vergleiches	395
Schaubild 6: Verwaltungs- und Gesellschaftsaufgabe	403
Schaubild 7: Dependenz und Autonomisierung	414

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Anteil der Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen in Großbritannien, Deutschland und den Niederlanden (1820-1950)	37
Tabelle 2: Die Zusammensetzung der Kabinette sowie die Sozialminister in den Niederlanden (1908 und 1951)	174
Tabelle 3: Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in Großbritannien und Deutschland (1973-1990) (Anteil der arbeitslosen Jugendlichen an allen Jugendlichen nach Altersgruppen)	229
Tabelle 4: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland (1980 und 1990) (länger als 12 Monate arbeitslos, Anteil an allen Arbeitslosen)	265
Tabelle 5: Die wichtigsten Gesetze und Maßnahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden	302
Tabelle 6: Vergleich von unterschiedlichen Positionen im Hinblick auf die Struktur der Selbstverwaltung beim AFG 1969	352
Tabelle 7: Ausgaben und Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte durch Arbeitslosigkeit 1992 (Anteil der einzelnen Haushaltsträger an den Gesamtausgaben und Mindereinnahmen, Deutschland)	380

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Chronologische Übersicht der wichtigsten ‚critical junctures‘ in der Geschichte der niederländischen, britischen und deutschen Arbeitsverwaltung	78
---	----

Abkürzungsverzeichnis

AÄ	Arbeitsämter
AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (Allgemeines Erwerbsunfähigengesetz)
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz bzw. nach SGBIII
ABW	Algemene Bijstandswet (Allgemeines Sozialhilfegesetz)
ADGB	Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFRG	Arbeitsförderungsreformgesetz
ANDB	Algemene Nederlandse Diamantbewerkerbond (Allgemeiner Niederländischer Diamantarbeiter Bund)
ANG	Arbeitsnachweisgesetz vom 22. Juni 1922
ANS	Arbeidsbureau Nieuwe Stijl (Arbeitsamt - Neuer Stil)
ANW	Algemene Nabestaandenwet (Erbregelungsgesetz)
ANWV	Algemeen Nederlandsch Werklieden Verbond (Allgemeiner Niederländischer Gewerkschaftsbund)
AOW	Algemene Ouderdomswet (Rentenversicherungsgesetz)
ARP	Anti-Revolutionaire Partij (Antirevolutionäre Partei)
ASFG	Arbeitsförderungs- und Strukturgesetz
ASTMS	Association of Scientific, Technical & Managerial Staffs
AUEW	Amalgated Union of Engineering Workers
AVAVG	Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet (Witwengesetz)
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAVAV	Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BdI	Bund der Industriellen
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BEC	British Employers' Confederation
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMA	Bundesministerium für Arbeit (seit 1957: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)
BoT	Board of Trade
BR-Drks.	Bundesratsdrucksache
BRH	Bundesrechnungshof
BR-Stenogr. Ber.	Stenographische Berichte des Deutschen Bundesrates
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSP	Bruttosozialprodukt
BT-Drks.	Bundestagsdrucksache
BT-Stenogr. Ber.	Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages
CBA	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (Zentrale Arbeitsverwaltung)
CBI	Confederation of British Industry
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek (Zentrales Statistisches Amt)
CDA	Christen-Democratisch Appèl (Christdemokratische Partei)
CHU	Christelijk-Historische Unie (Christlich-Historische Union)
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond (Christlich Nationaler Gewerkschaftsverband)
CPB	Centraal Plan Bureau (Zentrales Planungsamt)
CPSA	Civil and Public Services Association
Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen (Kollegium für die Aufsicht über die Sozialversicherung)
CVDI	Centralverband Deutscher Industrieller
CVs	Centra voor Vakopleiding (Weiterbildungszentren der Arbeitsverwaltung)
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen (Zentrum für Arbeit und Einkommen)
D66	Democraten 66 (Demokraten 66)

DAG = Deutsche Angestellten Gewerkschaft
 DAGZ = Deutsche Arbeitgeber-Zeitung
 DE = Department of Employment
 DES = Department of Education and Science
 DG Arbvo = Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening (Generaldirektorat Arbeitsverwaltung)
 DG SZ = Directeur-Generaal voor de Sociale Zekerheid (Generaldirektorat Soziale Sicherheit)
 DGB = Deutscher Gewerkschaftsbund
 DHSS = Department of Health and Social Security
 DIFU = Deutsches Institut für Urbanistik
 DIHT = Deutscher Industrie- und Handelstag
 DNVP = Deutschnationale Volkspartei
 DST = Deutscher Städtetag
 DUW = Dienst Uitvoering Werken (Dienst für Ausführende Arbeiten)
 DVP = Deutsche Volkspartei
 EETPU = Electrical, Electronic, Telecommunication and Plumbing Union
 ESA = Employment Services Agency
 ET = Employment Training
 EWLW = Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen (Zusätzliche Beschäftigung für Langzeitarbeitslose)
 FME = Federatie van de Metaal- en Elektroindustrie (Arbeitgeberverband der Metall- und Elektroindustrie)
 FNV = Federatie van Nederlandse Vakverenigingen (Verband der Niederländischen Gewerkschaften)
 FuU = Fortbildung und Umschulung nach dem Arbeitsförderungsgesetz bzw. SGBIII
 FWI = Fond Werk en Inkomen (Fond für Arbeit und Einkommen)
 G19 = Grote Steden 19 (Die Gruppe der 19 Großen Städte)
 G25 = Grote Steden 25 (Die Gruppe der 25 Großen Städte)
 G86 = Grote Steden 86 (Die Gruppe der 86 Großen Städte)
 GAB = Gewestelijk Arbeidsbureau (Lokales Arbeitsamt auf der Ebene der Kommunen)
 GAK = Gemeenschappelijk Administratiekantoor (Gemeinschaftliches Verwaltungsamtsamt)
 GDM = Gesamtverband Deutscher Metallindustrieller
 GEW = Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
 GG = Grundgesetz
 GMBATU = General Municipal, Boilermakers and Allied Trade Union
 HID = Hoofdinspecteur-directeurs (Hauptinspektor-Direktoren)
 HMSO = Her Majesty's Stationary Office
 IAB = Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
 IG-Metall = Industriegewerkschaft Metall
 loaw = Wet inkomstenvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Gesetz über die Einkommensförderung von älteren und teilweise erwerbsunfähigen arbeitslosen Arbeitnehmern)
 loaz = Wet inkomstenvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Gesetz über die Einkommensförderung von älteren und teilweise erwerbsunfähigen Selbständigen)
 IPO = Interprovinciaal Overleg (Zwischenprovinzielles Beratungsorgan)
 ITB = Industrial Training Board
 JCP = Job Creation Programme
 JTS = Job Training Scheme
 JWG = Jeugdwerkgarantiewet (Jugendbeschäftigungsförderungsgesetz)
 KJHG = Kinder- und Jugendhilfegesetz
 KNSC = Koninklijke National Steun Comité (Königliches Nationales Unterstützungskomitee)
 KVP = Katholieke Volkspartij (Katholische Volkspartei)
 LAÄ = Landesarbeitsämter
 LEAs = Local Education Authorities
 Lisv = Landelijk instituut sociale verzekering (Nationales Institut für Sozialversicherung)
 LIWI = Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen (Nationales Institut für Arbeit und Einkommen)
 MOO = Metaal Opleiding&Ontwikkeling (Bildungs- und Entwicklungsfonds in der Metallindustrie)
 MSC = Manpower Services Commission

nABW = nieuwe Algemene Bijstandswet (Neues Allgemeines Sozialhilfegesetz, seit 1996)
 NALGO = National and Local Government Officers Association
 NAP = National Action Plan
 NAPHTE = National Association of Teachers in Further and Higher Education
 NAS = Nationaal Arbeids Secretariaat
 NCW = Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (Niederländischer Christlicher Arbeitgeberverband)
 NEDC = National Economic Development Council
 NEI = National Economic Institut
 NKV = Nederlands Katholieke Vakverbond (Niederländischer Katholischer Gewerkschaftsverband, bis 1964 dRKWV)
 NSTO = Non-Statutory Training Organisations
 NTI = New Training Initiative
 NUAAW = National Union of Agricultural and Allied Workers
 NUM = National Union of Mineworkers
 NUW-ers = Niet-Uitkeringsgerechtigde Werkzoekende (Nichtanspruchsberechtigte Arbeitsuchende)
 NVV = Nederlandsch Verbond van Vakverenigingen (Niederländischer Verband von Gewerkschaften)
 NWR = Nederlandse Werkloosheidsraad (Niederländischer Arbeitslosigkeitsrat)
 NYFER = Nyenrode Forum For Economic Research
 O&O Fonds = Opleiding&Ontwikkeling Fonds (Bildungs- und Entwicklungsfonds)
 OECD = Organization for Economic Cooperation and Development
 OSV 1995 = Organisatiewet Sociale Verzekering 1995 (Organisationsgesetz Sozialversicherung 1995)
 OSV 1997 = Organisatiewet Sociale Verzekering 1997 (Organisationsgesetz Sozialversicherung 1997)
 ÖTV = Öffentlicher Dienst Transport und Verkehr
 OWA = Overlegorgaan Werkloosheids- en Arbeidsvoorziening (Beratungsorgan Arbeitslosigkeit- und Arbeitsförderung)
 PPR = Politieke Partij Radicalen (Politische Partei der Radikalen, links)
 PvdA = Partij van de Arbeid (Partei der Arbeit)
 RAM = Reichsarbeitsministerium
 RBA = Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (Regionale Arbeitsverwaltung)
 RCC = Regionale Coördinatiecommissies (Regionale Koordinierungskommissionen)
 RCO = Raad voor Centrale Ondernemersorganisaties (Rat der Zentralen Unternehmerorganisationen)
 RDI = Reichsverband der Deutschen Industrie
 REA = Wet op de Reïntegratie van Arbeidsgehandicapten (Gesetz zur Wiedereingliederung von Erwerbsunfähigen)
 RFM = Reichsfinanzministerium
 RGBI = Reichsgesetzblatt
 RKSP = Rooms-Katholieke Staatspartij (Römisch-Katholische Staatspartei)
 RKWV = Rooms-Katholieke Werkliedenverbond (Römisch-Katholischer Gewerkschaftsverband)
 ROC = Regionaal Opleidingscentrum (Regionale Bildungszentren)
 RVO = Rechtsverordning
 RWW = Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (Reichsgruppenregelung arbeitslose Arbeitnehmer = Gesetz über die Arbeitslosenhilfe)
 Rz = Randziffer
 ScoW = Staatscommissie over de Werkloosheid (Staatskommission über die Arbeitslosigkeit)
 SCPS = Society of Civil and Public Services
 SDAP = Sociaal Democratische Arbeiderspartij (Sozialdemokratische Arbeiterpartei)
 SER = Sociaal Economische Raad (Sozialökonomischer Rat)
 Sfb = Sociaal fonds bouwnijverheid (Soziale Fonds in der Bauindustrie = Ausführungsorganisation der Arbeitnehmersicherung in der Bauindustrie)
 SGB = Sozialgesetzbuch
 SOGAT = Society of Graphical and Allied Trades
 SPD = Sozialdemokratische Partei Deutschlands
 STAR = Stichting van de Arbeid (Stiftung der Arbeit)

Stb. = Staatsblad (Staatsblatt)
 STEP = Special Temporary Employment Programme
 SUWI = Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Struktur Ausführung Arbeit und Einkommen)
 SVR = Sachverständigenrat
 Svr = Sociale Verzekeringsraad (Sozialer Versicherungsrat)
 SWI = Samenwerking Werk en Inkomen (Zusammenarbeit Arbeit und Einkommen)
 SZW = Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerium für Soziales und Beschäftigung)
 TA = Training Agency
 TC = Training Commission
 TEC = Training and Enterprise Council
 TEED = Training, Enterprise and Education Directorate
 TGWU = Transport and General Workers Union
 Tica = Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Befristetes Institut f. Koordinierung und Abstimmung)
 TOP = Training Opportunities Programme
 TSA = Training Service Agency
 TUC = Trades Union Congress
 TVEI = Technical Vocational Education Initiative
 UBO = Unemployment Benefit Office
 UCATT= Union of Construction Allied Trades and Technicians
 USDAW = Union of Shop, Distributive and Allied Workers
 USZO = Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (Stiftung der Ausführungsorgane der Sozialen Sicherheit für den Staat und das Bildungswesen)
 uvi = uitvoeringsinstelling (Ausführungseinrichtungen der Arbeitnehmersversicherung)
 VDA = Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
 VDB = Vrijzinnig-Democratische Bond (Bund der Freisinnigen Demokraten)
 VDESt= Verband Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller
 VNA = Vereniging van de Nederlandse Arbeidsbeurzen (Vereinigung der Niederländischen Arbeitsbörsen)
 VNG = Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Vereinigung der Niederländischen Gemeinden)
 VNO = Verbond van Nederlandse Ondernemingen (Verband der Niederländischen Unternehmen; bis 1968 VNW)
 VNO-NCW = Verbond van Nederlandse Ondernemingen - Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (Verband der Niederländischen Unternehmen - Niederländischer Christlicher Arbeitgeberverband; Zusammenschluß 1995)
 VNW = Vereniging van Nederlandsche Werkgevers (Vereinigung der Niederländischen Arbeitgeber)
 VO = Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit
 VR = Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit
 VVD = Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (Volkspartei für Freiheit und Demokratie)
 Wajong = Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten (Gesetz über die Erwerbsunfähigkeitsversicherung für jugendliche Erwerbsunfähige)
 WAO = Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (Gesetz über die Erwerbsunfähigkeitsversicherung)
 WAZ = Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Gesetz über die Erwerbsunfähigkeitsversicherung für Selbständige)
 WEB = Wet Educatie en Beroepsonderwijs (Berufsbildungsgesetz)
 WEEP = Work Experience Courses on Employers' Premises
 WEP = Work Experience Programme
 WIW = Wet Inschakeling Werkzoekenden (Gesetz über die Beschäftigung von Arbeitsuchenden)
 WRR = Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Wissenschaftlicher Rat für Regierungspolitik)
 WSW = Wet Sociale Werkvoorziening (Gesetz über Geschützte Beschäftigung)
 WW = werkloosheidswet (Arbeitslosigkeitsgesetz = Gesetz über die Arbeitslosenversicherung)
 WZB = Wissenschaftszentrum Berlin
 YOP = Youth Opportunity Programme
 YTS = Youth Training Scheme
 ZAG = Zentralarbeitsgemeinschaft
 ZW = Ziektewet (Krankenversicherungsgesetz)

Vorwort

„Der erste Blick aus dem Fenster am Morgen

Das wiedergefundene alte Buch

Begeisterte Gesichter

Schnee, der Wechsel der Jahreszeiten

Die Zeitung

Der Hund

Die Dialektik

Duschen, schwimmen

Alte Musik

Bequeme Schuhe

Begreifen

Neue Musik

Schreiben, pflanzen

Reisen, singen

Freundlich sein.“

(Vergnügungen, Berthold Brecht 1954; meine Herv., CT)

Da eine Dissertation nicht immer Freude bereitet, sei an dieser Stelle allen gedankt, die mich mit Kritik und Vergnügungen unterstützt haben: Aliko, Clau, Dick, Erich, Esther, Michael E., Michael G., Saschi und Sputnik. Auch Dissertationen sind in einem spezifischen institutionellen Kontext eingebettet. Mein Dank richtet sich in einem ganz besonderen Maße an diejenigen Akteure und Organisationen, die diesen Kontext durch kollegiale, finanzielle und materielle Beiträge formten: die Antragsteller und die Sprecherin des DFG-Graduiertenkollegs „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells“ am Zentrum für Europa und Nordamerika Studien (ZENS) der Georg August Universität Göttingen, die Kolleginnen und Kollegen des Graduiertenkollegs, die restlichen Kolleginnen und Kollegen des ZENS, die Universität Göttingen, die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und die European Union Social Science Information Research Facility (EUSSIRF). Ganz besonders hervorheben möchte ich die Unterstützung meiner beiden Betreuer Prof. Dr. Horst Kern und Prof. Dr. Ilona Ostner. Ihre wertvollen und kritischen Anregungen waren von unschätzbarem Wert.

Kapitel 1 Einleitung

Spätestens seit der Beschäftigungskrise im Zuge der beiden Ölkrisen ist die Bewältigung der Arbeitslosigkeit eine zentrale Herausforderung und Aufgabe der europäischen Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit. Jedoch weisen die Industriestaaten bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unterschiedliche Erfolge auf. In den 1980er Jahren vermutete man einen Zusammenhang zwischen organisatorischen und institutionellen Festlegungen und der Effektivität von staatlicher Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. An prominenter Stelle stand dabei die These, daß der Erfolg von staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik durch das Vorhandensein von korporatistischen Strukturen und Prozessen der Politikformulierung und Politikimplementation beeinflusst wird. In Abgrenzung zu rein ökonomischen Erklärungen der Arbeitslosigkeit, die die zentrale Schaltstelle in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vereinfachend im Preismechanismus vermuten, begann die Forschung, den Blick auf unterschiedliche institutionelle Ausgestaltungen der Politikformulierung und Politikimplementation zu lenken.

Die Fülle an Beiträgen in diesem Forschungsbereich läßt sich in zwei Gruppen teilen (vgl. hierzu Mosley et al. 1998). In die erste Gruppe sind diejenigen Beiträge einzuordnen, die nach Zusammenhängen zwischen kollektiven Lohnverhandlungen (korporativen industriellen Beziehungen) und erfolgreicher Beschäftigungspolitik fragen (vgl. z.B. Schmidt 1983; Therborn 1985; Scharpf 1988). Eine zweite Gruppe bilden Autoren, die sich stärker auf die Wirkungen der institutionellen Festlegungen im spezifischen Politikfeld Arbeitsmarktpolitik konzentrieren (vgl. z.B. Schmid et al. 1987). Die These, daß korporatistisch verfaßte öffentliche Arbeitsverwaltungen eine bessere Steuerungsleistung vollbringen als staatlich verwaltete, wurde jüngst insbesondere von Janoski (1996) vertreten.

Die Diskussion über die Korrespondenz von Beschäftigungs- oder Arbeitsmarktpolitik und Korporatismus wurde von der Forschungsfrage dominiert, welchen Beitrag Korporatismus zum Erfolg der Politiken leistet. Die erst genannte Gruppe von Forschungsbeiträgen konzentrierte sich dabei auf Zusammenhänge zwischen korporativen Institutionen und Beschäftigungspolitik, die zweite auf die zwischen (korporativen) Institutionen und Arbeitsmarktpolitik. Gemeinsam ist beiden Schwerpunkten die Vermutung, daß die Einbindung der Arbeitsmarktpartner in die Formulierung und Ausführung politischer Maßnahmen der Politik Legitimität verschaffe: Die Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern, die durch ihr Verhalten entscheidend die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen können, führe zu einer größeren Akzeptanz dieser Maßnahmen, was den Erfolg der Politik begründe.

Was begründet nun aber die Einbindung? Was motiviert gewerkschaftliche und unternehmensnahe Interessengruppen, sich an öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu beteiligen? Wann und unter welchen Bedingungen greift der Staat Bestrebungen der Gewerkschaften und Arbeitgeber nach einer organisatorischen Einbindung auf? Welche Faktoren bestimmen die Stabilität eines korporatistischen Arrangements in öffentlichen Arbeitsverwaltungen?

Diese an sich naheliegenden Fragen spielten in der Diskussion bisher eine eher untergeordnete Rolle. Sie werden in der folgenden Untersuchung im Mittelpunkt stehen. Denn die Suche nach erfolgreichen Modellen und Versuche, diese auf andere Länder zu übertragen, werden obsolet, wenn sich vorbildliche Lösungen („best practices“) auf die weniger erfolgreichen Länder nicht übertragen lassen, weil es deren institutionellen und historischen Eigenheiten widerspricht. Die These, daß (korporative) Institutionen erfolgreich(er) sind, provoziert somit Fragen nach den je spezifischen Bedingungen ihrer Entstehung und Stabilität.

Die Frage nach der Entstehung und Stabilität des Korporatismus in der Arbeitsmarktpolitik wird in dieser Arbeit anhand des Aufstiegs, Niedergangs und der Kontinuität der Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern an öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland in der Zeit zwischen 1909 und 1999 untersucht. Die Untersuchung ist historisch und vergleichend angelegt. Sie verfolgt die Entstehung der öffentlichen Arbeitsverwaltung und ihre Verwaltungsstrukturen vom Beginn bis zum Ende des 20. Jahrhunderts.

Beobachtet man über diesen Zeitraum die Strukturen der Arbeitsverwaltung, so zeigt sich eine erhebliche Variation in der Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber. In Deutschland weist die öffentliche Arbeitsverwaltung (heute: Bundesanstalt für Arbeit) seit ihrer Entstehung im Jahre 1927 korporatistische Strukturen auf, d.h. eine institutionalisierte Mitwirkung der Gewerkschaften und Arbeitgeber auf allen drei staatlichen Ebenen. In Großbritannien und den Niederlanden ist die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber seit der Entstehung der öffentlichen Arbeitsverwaltung (Großbritannien: 1909; Niederlande: 1930) instabil gewesen. Hier wurde die Arbeitsverwaltung als Teil der Staatsverwaltung ohne Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber institutionalisiert. Es gab in diesen Ländern „nur“ Phasen korporatistisch verfaßter Arbeitsverwaltungen, aber es gab diese Phasen: in Großbritannien in der Zeit zwischen 1973 und 1988, als die Gewerkschaften und Arbeitgeber durch die Einrichtung der ‚Manpower Services Commission‘ (MSC) an der Formulierung und Ausführung der Maßnahmen der Arbeitsverwaltung beteiligt wurden; in den Niederlanden wurde die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber im Jahr 1991 auf der Ebene der Zentralen Arbeitsverwaltung („Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening“, CBA) und der Regionalen Arbeitsverwaltung („Regional Bestuur voor de Arbeidsvoorziening“, RBA) institutionalisiert. Mittlerweile unterliegt jedoch

auch der niederländische Korporatismus einem Veränderungsdruck: Im Jahr 2001 soll die Arbeitsverwaltung, und damit auch ihr Korporatismus, bereits wieder abgeschafft werden.

Hier setzt diese Arbeit an. Sie will klären, warum die korporatistischen Arbeitsverwaltungen in den Niederlanden und Großbritannien eine geringe Stabilität aufweisen, warum sich dort ein Wechselspiel zwischen einer Arbeitsverwaltung in Staatsverwaltung und einer in öffentlicher Selbstverwaltung beobachten läßt und warum der Korporatismus in der deutschen Arbeitsverwaltung so alt wie die Arbeitsverwaltung selbst ist.

Die Bedeutung einer korporatistisch verfaßten Arbeitsverwaltung - einer Arbeitsverwaltung in öffentlicher Selbstverwaltung - wird deutlich, wenn man sich andere mögliche Interessenvermittlungsstrukturen vor Augen führt. Alternativen zu einer öffentlichen Selbstverwaltung stellen dar: (1.) die Selbstverwaltung durch eine private Organisation, d.h. die Verwaltung durch eine der organisierten Interessengruppen oder eine andere private Organisation (hierzu gehört auch der Markt), (2.) die paritätische Selbstverwaltung, d.h. eine gemeinsame Verwaltung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber, jedoch ohne staatliche Beteiligung und (3.) die rein staatliche Verwaltung, damit ein Verzicht auf eine Inkorporierung der organisierten Interessen (vgl. Windhoff-Héritier 1989: 109). An den genannten Alternativen wird deutlich, daß Selbstverwaltung¹ als einzige der möglichen Interessenvermittlungsstrukturen *sowohl* auf den Staat *als auch* auf die Gesellschaft bezogen ist.

„Selbstverwaltung“ wird in dieser Arbeit nicht nur als bloßes Verwaltungsprinzip, sondern auch als Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen („politics“) verstanden. Selbstverwaltung kann einen strategisch motivierten Versuch darstellen, gesellschaftliche und staatliche Interessen an einer bestimmten Aufgabe in Einklang zu bringen. Änderungen in den Verwaltungsstrukturen werden somit in Anlehnung an das Verständnis von Institution und Interesse bei Max Weber und M. Rainer Lepsius als Prozeß der Interessendurchsetzung und des Ideenwandels betrachtet. Die vorliegende Arbeit untersucht deswegen die *institutionalisierten Interessenmuster* in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen. Sie vergleicht *Reformen der Interessenvermittlungsstrukturen* innerhalb der Länder und zwischen den Ländern. Die Ergebnisse beruhen auf einem fallorientierten Vergleich.

¹ Wird im folgenden von Selbstverwaltung gesprochen, so meint dies immer öffentliche Selbstverwaltung, d.h. Selbstverwaltung, an der alle drei Akteure (Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeber) beteiligt werden. Ist von paritätischer Selbstverwaltung die Rede, so wird dies immer mit dem Adjektiv „paritätisch“ gekennzeichnet.

Der jeweils *historisch-gewachsene Interessencharakter* der öffentlichen Arbeitsverwaltungen und die *institutionellen Strukturen des jeweiligen politisch-administrativen Systems* erklären, so das zentrale Ergebnis dieser Arbeit, die Variation und Variabilität korporatistisch verfaßter Arbeitsverwaltungen in den drei Ländern. Dabei ähnelt sich dieser so verstandene institutionelle Kontext, in den die Arbeitsverwaltungen eingebettet waren und sind, in den Niederlanden und Großbritannien. Um welche Gemeinsamkeiten handelt es sich?

Beide, die Arbeitsverwaltung in den Niederlanden und in Großbritannien, wurden als *Verwaltungsaufgabe* institutionalisiert und stellen damit staatsnahe Institutionen dar, während die deutsche Arbeitsverwaltung als *Gesellschaftsaufgabe*, als gesellschaftsnahe Verwaltung, geschaffen wurde. Der unterschiedliche Auftakt in der formativen Phase hat sich in den späteren Strukturreformen weiter verfestigt. Die deutsche Arbeitsverwaltung besitzt bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern bis heute eine *hohe institutionelle Legitimität*. Die Arbeitsverwaltung ist in Deutschland nicht nur mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern „aufgewachsen“, die Gewerkschaften und Arbeitgeber sind ihrerseits in diese Institution „hineingewachsen“: Die Selbstverwaltung wurde von den Gewerkschaften und Arbeitgebern in Deutschland anerkannt und als erhaltenswert betrachtet. Demgegenüber „bewegten“ sich die niederländischen und britischen Arbeitsmarktpartner von der Arbeitsverwaltung „weg“: Die Arbeitsverwaltung hat in den Niederlanden und Großbritannien nur eine *geringe institutionelle Legitimität*. Während sich die deutsche Arbeitsverwaltung als „Institution“ gegenüber dem Bund autonomisiert hat, sind in den Niederlanden und Großbritannien die Strukturen der Arbeitsverwaltung von Strategiewechseln des Staates weitgehend abhängig geblieben: Der *Autonomisierung* in Deutschland ist in den Niederlanden und Großbritannien daher eine *Dependenz* der Arbeitsverwaltungen gegenübergestanden. Die Wirkung dieses historisch-gewachsenen Interessencharakters (Gesellschaftsaufgabe, Verwaltungsaufgabe, Autonomisierung und Dependenz) wurde durch institutionelle Merkmale des politisch-administrativen Systems verstärkt: in den Niederlanden und Großbritannien durch den geringen staatlichen Verflechtungsgrad (*Einheitsstaaten*) und die *geringe Rolle der Arbeitsverwaltung im Politikprozeß* (*„policy-making“*), in Deutschland durch den *föderalen Staatsaufbau* und die *anerkannte Rolle der Arbeitsverwaltung im „policy-making“*.

Die Einbindung der organisierten Interessen in die öffentliche Arbeitsverwaltung wird somit durch die Fälle selbst begründet: durch ihre institutionellen Eigenheiten, durch politische und gesellschaftliche Entscheidungsprozesse, durch die Art und Weise, wie die Akteure in den einzelnen Ländern ihr Interesse an der Arbeitsmarktpolitik wahrnehmen und bisher wahrgenommen haben.

Weil Korporatismus ein „fremdes“ Element in einem „staatsnahen“ institutionellen Kontext darstellt, sowohl in den Niederlanden wie in Großbritannien, teilen beide Länder eine Instabilität korporatistischer Arbeitsverwaltungen.

Dieses Ergebnis überrascht, steht es doch in einem Gegensatz zu gängigen Typologien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung. Denn die Niederlande und Deutschland, die mit Albert (1992) einen ähnlichen Kapitalismustyp, das „Rheinische Modell“, konstituieren und mit Esping-Andersen (1990) einem ähnlichen Wohlfahrtsregime, dem „konservativen und korporativen Wohlfahrtsstaat“, zugeordnet werden, unterscheiden sich in der Frage der Korrespondenz von Korporatismus und Arbeitsmarktpolitik sehr stark. Nicht die Niederlande und Deutschland bilden einen gemeinsamen Typ in der Regulierung der Arbeitsmarktpolitik, sondern die Niederlande und Großbritannien. Ein Vertreter des „Rheinischen Modells“, die Niederlande, steht dem Prototyp des kompetitiven, liberalen Produktions- bzw. Wohlfahrtsregime, nämlich Großbritannien, näher als Deutschland. Die vorliegende Arbeit weist damit auch auf ein Defizit dieser Typologien hin: Die Bezugnahme auf verschiedene Produktions- und Wohlfahrtsregimes reicht nicht aus, um der Stabilität und Instabilität der Einbindung von Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Arbeitsmarktpolitik auf den Grund zu gehen.

Die vorliegende Untersuchung besteht aus sechs Teilen. Im folgenden Teil I werden zunächst theoretische und methodische Grundlagen der Arbeit dargelegt. *Kapitel 2* erläutert den Stand der (vergleichenden) Forschung hinsichtlich der Strukturen und Aufgaben der Arbeitsverwaltungen in den betrachteten Ländern. *Kapitel 3* erörtert das Verhältnis von Arbeitsmarktpolitik, Interessen und Institutionen und legt anhand der untersuchten Fälle und in Auseinandersetzung mit theoretischen Ansätzen dar, welche Faktoren zu einer Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern an öffentlichen Arbeitsverwaltungen führen können. Da es nicht „den“ theoretischen Ansatz zur Erklärung von kooperativen Regulierungsmustern gibt, sucht diese Arbeit eine theoretische Auseinandersetzung mit der Interessen- und Konflikttheorie, mit dem (neo-)korporatistischen Zugang (Schmitter), mit der Regulationstheorie (Jessop) bzw. staatszentrierten Sichtweisen sowie mit Ansätzen des innerstaatlichen (innergesellschaftlichen) bzw. transnationalen Politiklernens. Darauf aufbauend soll *Kapitel 4* die institutionalistische Perspektive des historischen Institutionalismus erläutern, der durch sein spezifisches Verständnis des Verhältnisses von Ideen, Interessen und Institutionen eine „Brücke“ zwischen dem theoretischen und konzeptionellen Hintergrund dieser Arbeit und ihrer Methode schlägt. *Kapitel 5* führt schließlich in die Anlage der Untersuchung als fallstudienorientierter Vergleich sowie in die Thesen, die konkreten Forschungsfragen und in den Aufbau dieser Arbeit ein; darüber hinaus werden die Teile II bis V, die die behandelten Fälle empirisch aufarbeiten, sowie der Teil VI, der die Fallstudien einer vergleichenden Perspektive unterwirft, erläutert.

Teil I Theoretische und methodische Grundlagen

A Public Employment Service plays a role in the implementation of labour market policies in all OECD countries. Nevertheless, these Services [sic!] differ widely: in the concept of their role, in the functions through which they seek to fulfill that role, in their organisation and financing, in the resources devoted to them (OECD 1984: 3).

Kapitel 2 Forschungsstand

Die Arbeitsmarktpolitik und die Arbeitsverwaltungen der betrachteten Länder waren bislang nur selten Gegenstand vergleichender Forschung. Im Zentrum vieler vergleichender Beiträge stand die These, daß wesentliche Strukturmerkmale der öffentlichen Arbeitsverwaltung wie auch die Akzeptanz dieser Institution bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern durch soziale Forderungen (so Janoski 1990) oder die Aufgabenstellung der Arbeitsverwaltung (so King 1995; King/Rothstein 1993; Blankenburg/Krautkrämer 1978) bestimmt werden.

Janoskis (1990) historisch angelegter Vergleich zwischen der US-amerikanischen und der deutschen Arbeitsmarktpolitik fragt danach, was Regierungen motiviert, in Beschäftigungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt einzugreifen. Janoski kombiniert in seiner Analyse den Ansatz der sozialen Staatsbürgerrechte (Marshall, Bendix), eine staatszentrierte Sichtweise (Skocpol, Orloff) und den Machtressourcen-Ansatz (Korpi). Er hebt hervor, daß in Deutschland Arbeitsmarktpolitik vor allem aufgrund der sozialen Forderungen der betroffenen Interessengruppen (Gewerkschaften und Arbeitgeber) wie auch der Parteien und weniger aufgrund der institutionellen und staatlichen Strukturen, in denen die Arbeitsmarktpolitik eingebettet ist, „aktiver“ ausgerichtet ist als in den USA (Janoski 1990: 264-267). Janoski (1990: 260) spricht für Deutschland von einem „work approach to citizenship rights and education“, der zu „starken Arbeitsmarktinstitutionen“ führt und die Verwaltung und Parlamentsausschüsse zum Teil zu „Klasseninteressen“ formt: Staatliche Strukturen ergänzen also eher die arbeitsmarktpolitischen Institutionen, anstatt diesen entgegenzusteuern, weil die sozialen Forderungen die staatlichen Institutionen „umarmen“. Indem in Deutschland soziale Forderungen nach einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Institutionen verfestigt sind, werden dort, so läßt sich Janoski fortführen, mehr öffentliche Mittel für Arbeitsmarktpolitik ausgegeben als in den USA.

Janoski läßt die historische Begründung dieses „work approaches“ jedoch offen. Er thematisiert zwar die formative Phase der öffentlichen Arbeitsverwaltung, den Gesetzgebungsprozeß, der 1927 zur Verabschiedung des Gesetzes über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) führte, aber nur sehr cursorisch und ohne Diskussion der Positionen der beteiligten Akteure (vgl. Janoski 1990: 37-45). Als wichtigstes Indiz für die Prägekraft sozialer Forderungen dient Janoski die Strukturreform der Arbeitsverwaltung durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) im Jahr 1969 im Rahmen der historischen Sondersituation (!) der Großen Koalition (vgl. Janoski 1990: 169-182). Durch diese Reform wurde das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland institutionalisiert, wobei dieser Prozeß durch einen breiten Konsens zwischen den Gewerkschaften, Arbeitgebern, dem Bundestag und der Regierung vorangetrieben wurde.

Die Frage, die sich hier stellt, und die Janoski nicht beantwortet, ist, welche Faktoren die Gewerkschaften und Arbeitgeber überhaupt zu ‚insidern‘ dieser Reform machten und ihre Rolle im ‚policy-making‘ begründeten. Die Aktualität dieser Frage wird deutlich, wenn man die Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber in Deutschland der in Großbritannien gegenüberstellt. Die britische Arbeitsverwaltung, so King (1995), besitzt nämlich bei den Arbeitgebern und Gewerkschaften keine Akzeptanz, was er auf die Aufgaben der Arbeitsverwaltung zurückführt.

Die Untersuchung von King (1995) ist die umfassendste vergleichende Studie zu den Strukturen der britischen Arbeitsverwaltung. King vergleicht die britische Arbeitsverwaltung mit der US-amerikanischen. Er kommt zu dem Ergebnis, daß in beiden Ländern die Arbeitsmarktpolitik als ‚work welfare‘-Regime institutionalisiert wurde und liberale Ideen die Institutionen dominierten. Dies lasse sich bis in die Zeit der Entstehung der öffentlichen Arbeitsverwaltung zurückverfolgen. Damals wurde die britische Arbeitsverwaltung, so King, als Instrument zur sozialen Kontrolle der Arbeitslosen eingerichtet. Diese Institutionalisierungsgeschichte wirke bis heute und habe in den 1960er und 1970er Jahren die Verwirklichung einer aktiven Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik behindert.

Eine wichtige Ergänzung zur Studie von King ist die Untersuchung von King/Rothstein (1993). Sie untermauert die Verbindung zwischen den organisationellen Festlegungen der Arbeitsverwaltungen in der formativen Phase und der Rolle der Arbeitsverwaltung während der Beschäftigungskrise der 1980er Jahre durch die Bezugnahme auf den schwedischen Fall. Aus ihrem Vergleich zwischen der britischen und der schwedischen Arbeitsverwaltung ziehen King/Rothstein die Schlußfolgerung, daß die integrierte Institutionalisierung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung die Akzeptanz einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien behindert hätte. Das schwedische Modell der aktiven Arbeitsmarktpolitik führen King/Rothstein dementsprechend auf die institutionelle Trennung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zurück. Diese Aussage begründen die beiden Autoren damit, daß eine integrierte Institutionalisierung das Vertrauen der Gewerkschaften und Arbeitgeber in die öffentliche Arbeitsverwaltung mindern würde:

The different approaches to labor exchanges in Sweden and Britain had profound consequences for each system's subsequent attempt to implement active labour market policy through a national agency. In sum, the *absence of institutional legitimacy in Britain because of the combination of placement and insurance functions in the labour exchange system precluded using this latter institution for an ALMP* [active labour market policy] (King/Rothstein 1993: 173; meine Herv., CT).²

² Institutionelle Legitimität („institutional legitimacy“) bezeichnet bei King/Rothstein (1993: 148) „the confidence the institution ... enjoys among those groups on whom it is targeted“.

Sowohl die deutsche als auch die niederländische Arbeitsverwaltung machen jedoch deutlich, daß dieses Ergebnis von King/Rothstein neuer Akzentuierungen bedarf: In Deutschland wurde die Arbeitsverwaltung „integriert“ institutionalisiert - im Gegensatz zu Großbritannien zählt Deutschland jedoch zur Gruppe der Länder, die aktive Arbeitsmarktpolitik praktizieren und in denen die Arbeitsmarktpartner in diese Politik auch eingebunden sind. In den Niederlanden wurden die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsvermittlung „getrennt“ institutionalisiert - trotzdem gewann in den Niederlanden die Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsverwaltung wenig, und die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber an der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik nur sehr schwache Konturen. Sol (2000: 311) verortet die „Quintessenz der Schwäche der Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden“ sogar gerade in der Trennung der Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsfunktion.

Für ein Verständnis der Rolle öffentlicher Arbeitsverwaltungen in der Arbeitsmarktpolitik wie auch der Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber in öffentlichen Arbeitsverwaltungen reicht es somit nicht aus, den Blick nur auf die Aufgaben der Arbeitsverwaltung zu lenken.

Trotzdem sind die Studien von Janoski, King und King/Rothstein hervorzuheben: Zum einen weil sie historisch angelegt sind, und so vor allem die Studie von King eine umfangreiche Analyse der Positionen der Akteure beim Aufbau der öffentlichen Arbeitsverwaltung liefert; zum anderen weil sie ihre Aussagen in einer institutionalistischen und vergleichenden Perspektive begründen und sie das Zusammenspiel von Institutionen, Interessen und Ideen untersuchen. In allen drei Studien dominieren jedoch die Fragen nach der Ausrichtung („policy“³) der Arbeitsmarktpolitik bzw. den Aufgaben der Arbeitsverwaltungen.

Die Frage der Beteiligung bzw. Nichtbeteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber an der Arbeitsverwaltung wurde nicht systematisch untersucht, weil sie nicht hinterfragt, sondern funktionalistisch abgeleitet wurde, entweder aus den Aufgaben der Arbeitsverwaltung oder aus sozialen Forderungen.

Neben den genannten historisch-vergleichenden Studien sind zwei international vergleichende Forschungsprojekte des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) zu nennen: Das erste Forschungsprojekt, das von Eberhard Blankenburg in den 1970er Jahren geleitet wurde, verglich die Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien und Schweden (vgl. Blankenburg/Krautkrämer 1978; Blanken-

³ ‚Policy‘ ist ein Begriff der Policy-Forschung. Die Policy-Analyse fragt nach dem Zusammenhang zwischen politischen Institutionen (Normengefüge, formale Regeln, Organisationsform: ‚polity‘), politischen Prozeß (‚politics‘) und Politikgehalten (‚policy‘).

burg 1979; Lewis 1978; Hart 1978; Krautkrämer 1978; Mazzoleni 1978; Morel/Dupuy 1978). Das zweite Forschungsprojekt wurde in den 1990er Jahren von Günther Schmid geleitet und hatte eine Effektivitätsanalyse der Organisationsregimes für die öffentlich geförderte Weiterbildung von Arbeitslosen in Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark zum Thema (vgl. Linke 1994; Mosley/Degen 1994; Moraal 1994; Höcker 1994; Schmid 1994). In beiden Projekten wurde die Frage der Einbindung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in die öffentlichen Arbeitsverwaltungen berührt. Beide Studien vernachlässigten jedoch eine Erklärung dieser Einbindung.

Das Projekt von Blankenburg zielte auf eine „verstehende Soziologie“ der Unterschiede in den gesetzlichen Rahmenbedingungen für Arbeitsmarktpolitik, der Kompetenzverteilung zwischen Arbeitsministerien und Arbeitsverwaltungen und der Organisationsstruktur der Arbeitsverwaltungen. Auch das Projekt von Blankenburg ging davon aus, daß „[w]esentliche Unterschiede der Arbeitsverwaltung ... von ihrer Aufgabenstellung gegeben“ sind, wies jedoch zugleich darauf hin, daß „beträchtliche nationale Unterschiede möglich sind“ (Blankenburg/Krautkrämer 1978: 10). Diese nationalen Unterschiede wollte das Blankenburg-Projekt durch eine idealtypisierende Zusammenfassung der „rechtlich-administrativen Kultur“ der Arbeitsverwaltungen herausarbeiten. Für die deutsche Arbeitsverwaltung hielt das Projekt fest, daß sich diese „durch ein hohes Maß der Verrechtlichung, bürokratische Kontrolle und durch institutionelle Einbindung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf der Management-Ebene“ (Blankenburg/Krautkrämer 1978: 24) auszeichne.⁴ Leider läßt das Forschungsprojekt Blankenburgs die historische Bestimmung der Typen offen. Warum die nationalen Charakteristika der „rechtlich-administrativen Kulturen“ zwischen den Ländern variieren, und welche Faktoren die Unterschiede bestimmen, blieb ungeklärt.

Dies ist umso bedauerlicher, als Blankenburg/Krautkrämer in einem anderen Beitrag (1979) darauf hinweisen, daß in Deutschland der Einbindung der Gewerkschaften und Arbeitgeber auf der nationalen Ebene der Arbeitsverwaltung eine besondere Bedeutung zukäme. Indem die deutsche Arbeitsverwaltung durch ein eigenes Anordnungsrecht „quasi-legitimatorische Kompetenzen“ besitzt, können nämlich, so Blankenburg/Krautkrämer (1979: 3), Gewerkschaften und Arbeitgeber außerhalb der üblichen Arenen wie Parlamentsausschüsse und Fraktionsarbeitskreise Einfluß auf die Richtlinien der deutschen Arbeitsmarktpolitik nehmen: Diese Delegation von Kompetenzen durch das Anordnungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit bezeichnen die

⁴ Blankenburg/Krautkrämer (1979) äußern sich nicht über den Typ der „rechtlich-administrativen Kultur“ der britischen Arbeitsverwaltung.

beiden Autoren als „Autonomisierung der Bundesanstalt gegenüber dem Parlament und der Ministerialbürokratie“.⁵

Das von Schmid geleitete Forschungsprojekt hatte eine qualitative Typologisierung und Erfassung der Veränderungen im Organisationsregime⁶ „Arbeitsmarktpolitik“ in den 1990er Jahren sowie eine quantitative Evaluierung der Änderungen in den Organisationsregimes und der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit von Programmen zum Ziel. Als analytischen Rahmen wählte das Projekt eine „sozio-ökonomische Synthese von Handlungs-, System- und Institutionentheorie“ (Schmid 1994: Zusammenfassung). Auch hier werden die Verwaltungsstrukturen der Arbeitsverwaltungen und ihre Änderungen angesprochen. Die Reorganisationen der Organisationsregimes Anfang der 1990er Jahre in den EU-Ländern unterteilt das Projekt von Schmid in zwei Strategien: die „Wettbewerbsstrategie“ (Privatisierung, Deregulierung) und die „Kooperationsstrategie“ (Dezentralisierung, Netzwerke auf lokaler Ebene). Bezüglich der Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber am „Politikregime“ der Arbeitsmarktpolitik hielt das Projekt fest:

In Großbritannien gab es eine deutliche, in der Bundesrepublik eine geringere Schwächung korporatistischer Strukturen ... Die Entwicklung in Dänemark und in den Niederlanden scheint den Trend zu einem dezentralen Korporatismus zu bestätigen (Schmid 1994: 37).

Die Bestimmungsgründe dieses Wandels werden jedoch keiner systematisch vergleichenden Perspektive unterworfen. Sie sind vielmehr nur Gegenstand der einzelnen Länderstudien, die sich aber auf die Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Implementationsstrukturen zu Beginn der 1990er Jahre beschränken. Die Bestimmung der Effektivität der Weiterbildung für Arbeitslose steht im Vordergrund des Projektes. Gleichwohl ist das Projekt von Schmid im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit hervorzuheben, weil es die einzige international vergleichende Studie ist, die auch die niederländische Arbeitsverwaltung thematisiert.

Die niederländische Arbeitsverwaltung ist selbst in den niederländischen Sozialwissenschaften erst in den letzten Jahren Thema von vertieften Studien. Zu nennen sind die empirische Untersuchung von Gestel (1994) über die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung (vgl. hierzu Fn. 308) sowie der Beitrag von Sol (2000). Sol (2000: 32) spricht von einer „stiefmütterlichen Aufmerksamkeit“, die die Forschung bisher der niederländischen Arbeitsverwaltung und der Rolle der Sozialpartner widmete: Die Frage, warum sich die Arbeitsverwaltung und die Arbeitsmarktpolitik gegenüber

⁵ Blankenburg/Krautkrämer (1979) beschränken ihren Begriff der *Autonomisierung* somit auf die Rechtssetzungskompetenz der Bundesanstalt für Arbeit. In dieser Arbeit kennzeichnet der Begriff der *Autonomisierung* die Eigenständigkeit der Arbeitsverwaltung gegenüber Strategiewechseln der Regierung in Phasen von Strukturreformen.

⁶ „Organisationsregime“ wird als Gesamtheit des Bedingungsgefüges, in dem Akteure handeln, definiert. Die Studie unterscheidet zwischen *Politikregime* (Wer entscheidet, in welcher Weise über Politik?), *Implementationsregime* (Wer setzt in welcher Weise Politik um?) und *Anreizregime* (Wie nehmen die Adressaten die Politik an?); vgl. hierzu Schmid 1994.

den korporativen Lenkungs Konzepten in anderen Bereichen so gegenläufig entwickelt, sei bisher wenig untersucht worden. Sols eigene Untersuchung repräsentiert den ersten historischen Abriss über die Entwicklung der niederländischen Arbeitsverwaltung von ihrer Entstehung bis heute. Im Vordergrund der Studie von Sol steht jedoch eine empirische Analyse der Implementationsstrukturen der niederländischen Arbeitsmarktpolitik auf der regionalen Ebene. Im Gegensatz zu umfangreichen Untersuchungen über die Entwicklung der niederländischen Kranken-, Renten-, und Unfallversicherung (so z.B. Swaan 1993, Cox 1993) wurde auch die Entstehung der niederländischen Arbeitslosenversicherung bisher nur cursorisch behandelt (vgl. Kuipers/Schrage 1997: 84).

Genausowenig wie die niederländische Arbeitsverwaltung war bisher die britische Arbeitsverwaltung Thema sozialwissenschaftlicher Untersuchungen. Neben der Studie von King (1995) griffen nur die Untersuchungen von Evans (1992), Senker (1992) und Thompsen (1996, 1999) die in dieser Arbeit behandelten Reformen der britischen Arbeitsverwaltung auf. Die Gründe der Volatilität der Verwaltungsstrukturen der britischen Arbeitsverwaltung wurden in diesen Studien jedoch nicht systematisch hinterfragt.

Erstaunlicherweise hat auch in der deutschen Sozialwissenschaft die Kontinuität der Einbindung von Gewerkschaften und Arbeitgebern in der deutschen Arbeitsverwaltung wenig Beachtung gefunden. Die Forschung über die deutsche Arbeitsverwaltung konzentrierte sich bisher vornehmlich auf deren arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und den Erfolg dieser Maßnahmen (vgl. z.B. Schmid/Wilke 1980; Bosch et al. 1984; Rohe 1989; Blaschke/Nagel 1995; Mosley/Schütz 1999). Nur im Zusammenhang mit der Debatte um eine Reform der Finanzierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik (Umstellung von Beitrags- auf Steuerfinanzierung) wurde der Blick am Rande auch auf die Selbstverwaltungsstrukturen der deutschen Arbeitsverwaltung gelegt. So wird von Reissert (1994: 46) die These vertreten, daß die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen der Arbeitslosenversicherung die „Grundlage für die Selbstverwaltung“ darstelle und eine Umstellung auf eine Steuerfinanzierung dementsprechend der Selbstverwaltung die „Basis“ entziehen würde.

Dem ist erstens zu entgegnen, daß die Selbstverwaltung der deutschen Arbeitsverwaltung älter (AVAVG, 1927) ist als die Institutionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihre Finanzierung aus Beiträgen (AFG, 1969); zweitens ist das vermutete Junktum aus „Beitragsfinanzierung und Selbstverwaltung“ von den deutschen Gewerkschaften stets bestritten worden; drittens wird der Haushalt der selbstverwalteten Bundesanstalt für Arbeit mittlerweile zu einem großen Teil auch aus all-

gemeinen Steuermitteln finanziert.⁷ Eine historische Analyse der Selbstverwaltung und der Positionen der an ihr beteiligten Akteure kann zur Verfeinerung der These Reisserts beitragen. Die einzige Studie, die die Interessenvermittlungsstrukturen der deutschen Arbeitsverwaltung historisch verfolgt, ist die von Wübbels (1984). Bei Wübbels steht jedoch die Frage nach dem Erfolg im Sinne der Mitwirkungsmöglichkeiten der Verbände im Vordergrund.

Eine wichtige Quelle der vorliegenden Arbeit stellen selbstverständlich die breit angelegten historischen Monographien über die jeweiligen Arbeitsverwaltungen dar: die Arbeiten von Faust (1986), Führer (1990), Lewek (1992) und Fukuzawa (1995) über die Entstehung der deutschen, die Studie von Bekkum (1996b) über die der niederländischen sowie die Studie von Harris (1972) über die der britischen Arbeitsverwaltung.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß es eine Studie, die in ihrer Fragestellung und Konzeption in einer vergleichbaren Art und Weise ausgerichtet wäre, also die Entstehung und Stabilität korporatistischer Arbeitsverwaltungen expliziert, bisher nicht gibt. Die eben genannten Arbeiten stellen zwar wichtige Anknüpfungspunkte dar; die historischen vernachlässigen jedoch die vergleichende Perspektive, während die vergleichenden Arbeiten die historische Dimension der Verwaltungsstrukturen zu wenig vertiefen - zum Teil, weil sie die Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber funktionalistisch ableiten. Die Niederlande wurden von der vergleichenden Forschung ausgeblendet; die deutsche und britische Arbeitsverwaltung waren zwar oftmals Gegenstand (vergleichender) Studien, aber ohne nähere Bestimmung und Explikation der (historischen) Bedingtheit der Dynamik von Interessenvermittlungsstrukturen. Dem auffälligen Unterschied in der Kontinuität der Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgebern in der öffentlichen Arbeitsverwaltung, den die untersuchten Länder aufzeigen, wurde bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Insbesondere die vergleichenden Studien von King (1995), King/Rothstein (1993), Janoski (1990) sowie das Blankenburg-Projekt deuten zudem an, daß ein zentrales Desiderat der bisherigen Forschung darin besteht, das Verhältnis der Gewerkschaften und Arbeitgeber zur Arbeitsverwaltung aus den Aufgaben dieser Institution abzuleiten, ohne die konkreten Interessen und Strategien dieser Akteure *und* ihre institutionellen Handlungsvoraussetzungen zu beleuchten.

⁷ Im Jahr 1992 machten die Bundesausgaben an den Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit 32 Prozent, im Jahr 1993 47 Prozent aus (vgl. Kühl 1994: 9). Zur Debatte um die Beitragsfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und die möglichen Folgen einer Umstellung auf Steuern für die Selbstverwaltung vgl. Kapitel 20 und 22 dieser Arbeit. Da die These der Legitimität der deutschen Selbstverwaltungsstrukturen durch die Beitragsfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik anzuzweifeln ist, ist auch der Umkehrschluß, daß die *steuerbasierten Finanzierungssysteme in den Niederlanden und Großbritannien* die Staatsnähe der Arbeitsmarktpolitik begründen würden, nicht plausibel; sie verstärken diese höchstens. Die Wirkung des Finanzierungssystems wird im Rahmen dieser Arbeit daher nur für den deutschen Fall erläutert.

Kapitel 3 Arbeitsmarktpolitik zwischen Interessen und Institutionen

Employment agencies are peculiar among public administration institutions in that they have to mediate more than they can govern. Since their task is to achieve a match between the supply and demand for labor, they have simultaneously two types of clients with partly opposing interests: job seekers and employers (Blankenburg 1979: 277).

Arbeitsmarktpolitik zielt mit ihren Maßnahmen (Arbeitslosenunterstützung, Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung) auf den Erhalt und die Verwertung des Produktionsfaktors Arbeit. *Öffentliche Arbeitsverwaltungen*, die arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als staatliche Aufgabe ausführen, berühren daher im besonderen Maße und substantiell die Kerninteressen der Unternehmer und Arbeitnehmer. Weil Arbeitsmarktpolitik und öffentliche Arbeitsverwaltungen also zur Gesellschaft einen besonderen Bezug besitzen, wäre es einleuchtend, wenn Gewerkschaften und Arbeitgeber darauf drängen würden, an dieser Institution beteiligt zu werden.

Im folgenden soll dargelegt werden, daß eine derartig funktionalistische Perspektive das Verhältnis von Gewerkschaften und Arbeitgebern zur Arbeitsverwaltung unzureichend erfaßt. Anders formuliert: Über die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber an öffentlichen Arbeitsverwaltungen läßt sich wenig sagen, wenn man nicht die Besonderheit dieser Institution durch die Betrachtung historischer Entwicklungspfade herausarbeitet. Das enorme interessenpolitische Potential, das Arbeitsmarktpolitik besitzt, aktualisiert sich unterschiedlich und unterschiedlich stark. Die Aktualisierung des (gesellschaftlichen) Interessenpotentials ist von Institutionen abhängig.

Um diese Behauptung zu erläutern, soll in einem ersten Abschnitt dargestellt werden, welche Funktionen öffentliche Arbeitsmarktpolitik hat (d.h. welche Aufgaben öffentliche Arbeitsverwaltungen besitzen) und wie und warum diese Funktionen und Aufgaben die Kerninteressen der Gewerkschaften und Arbeitgeber berühren. Es geht also zunächst um das Verhältnis der Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsverwaltung) zu „den“ Interessen. In diesem Zusammenhang wird auch der interessentheoretische Ansatz diskutiert und verworfen. Darauf aufbauend wird im nächsten Schritt anhand eines Blickes in die Geschichte der Arbeitsverwaltungen in den drei untersuchten Ländern sowie verschiedener institutionalistischer Ansätze (korporatistischer Zugang, Regulationstheorie bzw. staatszentrierte Sichtweisen und institutionalistische Ansätze des Lernens) herausgearbeitet, welche Faktoren die konkrete Aktualisierung des gesellschaftlichen Interessenpotentials bestimmen. Der zweite Abschnitt behandelt das Verhältnis der Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsverwaltung) zu den Institutionen.

3.1 Arbeitsverwaltung und Interessen

Was begründet das besondere gesellschaftliche interessenpolitische Potential der Arbeitsmarktpolitik und warum greift ein interessentheoretischer Ansatz für das Verständnis der Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern an öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu kurz? Um diese Fragen zu klären, werden zunächst die Aufgaben öffentlicher Arbeitsverwaltungen sowie ihr Bezug zu den Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeber dargestellt.

3.1.1 Das Interessenpotential der Arbeitsmarktpolitik

Mit dem Aufbau öffentlicher Arbeitsverwaltungen machte der Staat Arbeitsmarktpolitik zum ersten Mal systematisch und umfassend zum Gegenstand seiner Politik. Das wesentliche Motiv der Gründung öffentlicher Arbeitsverwaltungen bestand darin, durch *Arbeitsvermittlung* (in der älteren deutschen Terminologie „Arbeitsnachweis“) die freie Vermarktung der Arbeitskraft zu ermöglichen. Zugleich ging es um eine elementare *Einkommenssicherung* (*Arbeitsbeschaffung*, *Arbeitslosenversicherung*, *Arbeitslosenfürsorge*), um ökonomisch dysfunktionale Auswirkungen wie Vernichtung des Arbeitsvermögens durch Abgleiten in den Pauperismus und durch vorübergehende Arbeitslosigkeit zu verhindern.⁸

Der Staat übernahm im Interesse der Entwicklung der Volkswirtschaft Verantwortung für einen nationalen Arbeitsmarkt. Die Kernaufgaben öffentlicher Arbeitsverwaltungen - Arbeitsvermittlung und Einkommenssicherung - sind Ausdruck eines Bedürfnisses des Staates, die Allokation auf dem Arbeitsmarkt zu regulieren. Sie dienen der Überbrückung und der Vorbeugung von Phasen der Arbeitslosigkeit und haben explizit zum Ziel, die „freie“ Verfügbarkeit des Faktors Arbeit zu beeinflussen.

Betrachten wir im folgenden die öffentliche Arbeitsverwaltung als institutionalisierten Ausdruck eines staatlichen Regulationsbedürfnisses und nehmen wir dies als gegeben an, so stellt sich die Frage, wie sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber zu diesem Bedürfnis und damit auch zu den Funktionen und Aufgaben öffentlicher Arbeitsverwaltungen positionieren.

⁸ Dies ist ein engeres Verständnis von Arbeitsmarktpolitik. Im weiteren Sinne faßt man dagegen unter staatlicher Arbeitsmarktpolitik alle politische Maßnahmen, Einrichtungen und Regelungen, die den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen sollen. In diesem Verständnis fallen auch Maßnahmen der Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Beschäftigungspolitik, Ausländerpolitik, Bildungspolitik oder Gesundheitspolitik - um nur einige zu nennen - unter den Begriff der staatlichen Arbeitsmarktpolitik (vgl. Mertens/Kühl 1977).

In der eben beschriebenen Form erfüllt Arbeitsmarktpolitik zwei Funktionen: erstens eine *kompensatorische Funktion (passive Arbeitsmarktpolitik)*, nämlich den Aufbau einer zur Lohnarbeit komplementären und auf sie gerichteten Einkommenssicherung durch Lohn- oder Arbeitersatz, die den Status der abhängig Beschäftigten als Arbeitskräfteträger in Phasen von Nichtbeschäftigung erhält; zweitens eine *Anpassungsfunktion (aktive Arbeitsmarktpolitik)*, die „Verflüssigung“ des Arbeitsmarktes durch eine Regulierung des Marktaustausches in regionaler und beruflicher Perspektive mittels Arbeitsvermittlung.⁹ Die Anpassungsfunktion unterscheidet sich somit von der kompensatorischen durch den Gedanken, mit Arbeitsmarktpolitik nicht nur die Subsistenz und Reproduktion der abhängig Beschäftigten über Phasen der Erwerbslosigkeit zu sichern, sondern auch prophylaktisch, der Arbeitslosigkeit und ihren individuellen und sozialen Folgen durch eine Anpassung des Arbeitsangebots an die Bedürfnisse der Arbeitsnachfrage entgegenzuwirken.

Es ist diese Anpassungsfunktion, die Arbeitsmarktpolitik klar von anderen sozialpolitischen Maßnahmen, die ihren Schwerpunkt meist auf die kompensatorische Absicherung legen, unterscheidet (vgl. Rothstein 1992: 37; Pal 1988: 20) und die Arbeitsmarktpolitik mit einem *besonderen interessenpolitischen Potential* ausstattet.

Die Unterscheidung zwischen der kompensatorischen Funktion und der Anpassungsfunktion, auch wenn sich diese beiden Funktionen analytisch und in der arbeitsmarktpolitischen Praxis nur schwer voneinander unterscheiden lassen¹⁰, ist somit nicht nur ein semantischer, sondern auch ein substantieller. Denn durch die Anpassungsfunktion ist mit Arbeitsmarktpolitik ein unmittelbarer und direkter Eingriff in die Verwertungsbedingungen von Kapital und Arbeit auf dem Arbeitsmarkt verbunden. Der allen sozialpolitischen Maßnahmen inhärente Charakter eines Eingriffs in die Marktbedingungen wird in der Arbeitsmarktpolitik damit zusätzlich verstärkt.

⁹ Während die kompensatorische Funktion heute eher dem von der OECD vertretenen Verständnis von *passiver Arbeitsmarktpolitik* nahekommt, weist die Anpassungsfunktion mehr auf den Bereich der sogenannten *aktiven Arbeitsmarktpolitik*. Aktive Arbeitsmarktpolitik ist auf den quantitativen und qualitativen Ausgleich („match“) zwischen Arbeitsangebot (z.B. durch berufliche Erst- und Weiterbildung) und Arbeitsnachfrage (z.B. durch Lohnkostenzuschüsse) gerichtet. Damit steht aktive Arbeitsmarktpolitik im Gegensatz zur *Beschäftigungspolitik*, die das Beschäftigungsniveau insgesamt anheben will. Im deutschen Sprachraum wurde die Unterscheidung zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik vor allem durch die Arbeiten von Günther Schmid vorangetrieben. Nach Günther Schmid ist der Begriff der aktiven Arbeitsmarktpolitik zum ersten Mal von der OECD im Jahr 1964 verwendet worden. Er markiert in Auseinandersetzung mit dem „schwedischen Modell“ eine Wende in der Konzeption und Auffassung von Arbeitsmarktpolitik. In der damaligen Situation von hohen Inflationsraten und Vollbeschäftigung verstand man unter Arbeitsmarktpolitik das Ziel, strukturell bedingte Arbeitslosigkeit und Überbeschäftigung, denen man inflationstreibende Wirkung zuschrieb, abzubauen (vgl. Schmid 1976: 165-166).

¹⁰ Der Schaffung einer das Lohneinkommen ergänzenden bzw. ersetzenden Einkommenssicherung ist eine Anpassungsfunktion inhärent, weil die arbeitslosen Leistungsempfänger in die Lage versetzt werden, auf neue Arbeit zu warten, ohne die Arbeitsfähigkeit in Gänze zu verlieren. Umgekehrt sind insbesondere seit den 1980er Jahren Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchaus auch kompensatorisch motiviert.

Sowohl die kompensatorische als auch die Anpassungsfunktion berühren *unmittelbar* die Interessen der Unternehmer und Arbeitnehmer, weil sie auf den Preis- und Mengenmechanismus des Arbeitsmarktes Einfluß haben. Weil aber Arbeitsmarktpolitik durch die Arbeitsvermittlung (Anpassungsfunktion, aktive Arbeitsmarktpolitik) die Regulierung und Lenkung der Angebots- und Nachfrageströme auf dem Arbeitsmarkt explizit beeinflussen will, nehmen öffentliche Arbeitsverwaltungen im Unterschied zu anderen Sozialverwaltungen eine *mediatisierende Stellung* zwischen Kapital und Arbeit ein. Arbeitsverwaltungen wollen zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage vermitteln, und sie vermitteln dadurch auch zwischen den Interessen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, zwischen den Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeber.

Diese Beschreibung der Politik öffentlicher Arbeitsverwaltungen legt nahe, warum die Entscheidung nach dem tragenden Organisationsprinzip der öffentlichen Arbeitsverwaltung (die ‚institutional choice‘) hinsichtlich der Wahl zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung, der Wahl zwischen Korporatismus „ja oder nein“, eine besondere Brisanz besitzen muß. Die Gesellschaft, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, werden durch die Politik öffentlicher Arbeitsverwaltungen explizit angesprochen. Deshalb scheint es in der Natur der Sache zu liegen, in der Politik der Arbeitsverwaltungen selbst begründet zu sein, daß die Gewerkschaften und die Arbeitgeberorganisationen ein bestimmtes Regulationsbedürfnis hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik entwickeln: Zum staatlichen Regulationsbedürfnis gesellt sich ein gesellschaftliches.

Wie läßt sich das gesellschaftliche Regulationsbedürfnis anhand der beiden Kernaufgaben Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosenversicherung) und Arbeitsvermittlung verständlich machen?

Die *Arbeitslosenversicherung* als Ausdruck der kompensatorischen Funktion beeinflußt den Marktmechanismus, indem die Sicherung eines Einkommens außerhalb deslohneinkommens den Lohndruck, den Arbeitslosigkeit ausübt, verringert (vgl. Heimann 1929: 209-210).¹¹ In dieser Perspektive hat die kompensatorische Funktion der Arbeitsmarktpolitik Einfluß auf den Preis der Arbeitskraft, und damit auf die Position der Beschäftigten wie auf die der Arbeitslosen: auf die der Beschäftigten, weil der Lohndruck gemindert wird, den die Arbeitslosen ausüben; auf die der Arbeitslosen, weil diese in die Lage versetzt werden, nicht zu jedem Preis ihre Arbeitskraft verkaufen zu müssen. Fritz Naphtali (1931: 156) zufolge schützt ein Rechtsanspruch auf eine Arbeitslosenversicherung als lohnerhaltendes Element die Arbeiterschaft. Die In-

¹¹ Einschränkung muß angemerkt werden, daß Zumutbarkeitsregelungen und Vorschriften, die Empfänger einer Versicherungsleistung dazu verpflichten, Arbeit aufzunehmen, diesem Effekt der Minderung des Lohndrucks entgegenlaufen, denn der Arbeitslose kann bei Weigerung seine Versicherungsleistung verlieren.

stitutionalisierung einer Arbeitslosenversicherung kann also im Sinne der Gewerkschaften sein. In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung wird dabei „zum Teil“ von einer „unzweideutigen“ und „natürlichen Präferenz“ (Mares 1996: 7) der Gewerkschaften für staatliche Sozialversicherungen gesprochen.¹²

Warum aber die Arbeitgeber die Einrichtung von Sozialversicherungen unterstützten, erschien dagegen lange rätselhaft. Die Wohlfahrtsstaatenforschung vernachlässigte lange Zeit eine systematische Analyse der Interessen von Arbeitgebern an staatlichen Versicherungslösungen.¹³ Durch die Untersuchung der Einrichtung der deutschen Arbeitslosenversicherung (1927), welche von den Großunternehmen der Chemie-, Maschinenbau- und Elektroindustrie aktiv befürwortet wurde, schließt Mares (1996) diese Forschungslücke. Sie betrachtet die nationale und umfassende Arbeitslosenversicherung als ein Instrument zur Umverteilung von Risiken der Arbeitslosigkeit. Dadurch wird das Interesse der Arbeitgeber plausibel: Weil nämlich gerade die deutsche Großindustrie der oben genannten Branchen aufgrund ihrer weltmarktabhängigen Exportorientierung von einer hohen Konzentration dieses Risikos betroffen und zugleich jedoch auch auf qualifizierte Arbeiter angewiesen war, konnte sie eine staatliche und umfassende Arbeitslosenversicherung als einen Mechanismus verstehen, der dieses Risiko über weite Bereiche, d.h. über mehrere Branchen, verteilt.¹⁴ Obwohl eine staatliche Versicherungslösung für die Unternehmer mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, kann eine staatliche Versicherung zur Verbesserung ihrer Konkurrenzfähigkeit beitragen.

Arbeitsmarktpolitische Aufgaben, die, wie die *Arbeitsvermittlung*, auf eine Anpassung ausgerichtet sind, verändern den Marktmechanismus, indem sie unmittelbar auf das Mengenverhältnis Einfluß haben. Die Arbeitsvermittlung erhöht das effektive Arbeitsangebot. An der Ausgestaltung von Arbeitsvermittlung können damit sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeber Interesse haben. Beiden liegt daran, den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Die

¹² Getragen wird diese Perspektive durch den Machtressourcen-Ansatz, demzufolge die Entstehung der Wohlfahrtsstaaten durch die Macht und den Einfluß der Arbeiterbewegung (Gewerkschaften und Sozialdemokratie) zu erklären ist. Einflußreiche Studien in diesem Zweig der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung sind Korpi (1978), Stephens (1979) und Esping-Andersen (1985).

¹³ Eine Ausnahme stellen die Beiträge von Ullmann (1982) und Hay (1977, 1978, 1982) dar, welche die Rolle der Unternehmer bei der Entstehung des deutschen bzw. britischen Wohlfahrtsstaates diskutieren.

¹⁴ Diese Perspektive entwickelt Mares in Anlehnung an Baldwin (1990) und Ewald (1986). Sozialpolitik als Umverteilungsmechanismus von Risiken ist eine Kritik am Verständnis der Rolle und Funktion von Sozialpolitik als Mechanismus zur „Dekommodifizierung“ (Sicherung eines Einkommens außerhalb des Marktes) und „Restratifizierung“ (Aufhebung klassen- und schichtspezifischer Segmentierungen, die durch den Markt verursacht sind, vgl. dazu Esping-Andersen 1990). Denn „Dekommodifizierung“ und „Restratifizierung“ interpretieren die Funktionen und die Rolle von Sozialpolitik a priori in unmittelbarer Nähe zu den Präferenzen der Arbeiterbewegung (vgl. hierzu Mares 1996: 7-8). Wir werden auf Mares (1996) in Kapitel 6 zurückkommen.

Arbeitsvermittlung erhöht das reale Kontingent an geeigneter Arbeitskraft, auf das der Arbeitgeber zurückgreifen kann. Die Verbesserung der Transparenz auf dem Arbeitsmarkt verhindert wiederum, daß Arbeitskraft wegen mangelnder Information zu jedem Preis angeboten werden muß. Dies kann sowohl im Interesse der Gewerkschaften als auch der Arbeitgeber liegen.

Diese Nähe der Arbeitsmarktpolitik zum Arbeitsmarkt begründet das interessenpolitische Potential der Arbeitsmarktpolitik. Dieses interessenpolitische Potential beschreibt auch einen spezifischen und potentiellen Interessencharakter der Institution Arbeitsverwaltung. Die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber an öffentlichen Arbeitsverwaltungen wird damit auch zum Thema interessen- und konflikttheoretischer Ansätze.

3.1.2 Interessen- und konflikttheoretische Ansätze

Interessentheoretische Ansätze gehen von der Annahme divergierender Interessen gesellschaftlicher Gruppen aus. Sie betonen Gruppen- oder Klassenkonflikte und geben diesen mehr Gewicht als institutionellen Festlegungen oder organisationsstrukturellen Handlungsvoraussetzungen bzw. sehen letztere als Resultat der ersteren.¹⁵ Dabei lassen sie sich (ähnlich der korporatistischen Diskussion und den Ansätzen des Politiklernens) danach unterscheiden, ob sie die Betonung stärker auf politische Forderungen „von unten“ legen, auf die der Staat reagierte (oder reagieren mußte), oder ob sie die treibende Kraft „oben“, beim Staat, verorten. In der Spielart der „Von-oben-Perspektive“ wird die Inkorporierung der „Klassen“ so z.B. als Bemühen der Herrschafts- und Legitimitätssicherung durch politische Eliten gewertet (vgl. Alber 1987: 74).

Sowohl die „Von-oben-Perspektive“ - korporatistische Politik als Reaktion auf Legitimitätsdefizite - als auch die „Von-unten-Perspektive“ - korporatistische Forderungen der „Klassen“ - sind funktionalistisch (vgl. hierzu auch Alber 1987: 74-86).

¹⁵ Eine Ausnahme stellt hier der Machtressourcen-Ansatz von Korpi (1978) dar. Korpi erklärte für die Durchsetzung gewerkschaftlicher Interessen die Machtressourcen der Gewerkschaften zum zentralen Dreh- und Angelpunkt und nahm an, daß relativ starke Gewerkschaften die Bedeutung gewerkschaftlicher Strategien und Interessen für das ‚policy-making‘ erhöhen würden. Da diese Art der Argumentation eine deutliche Nähe zu neo-korporatistischen Ansätzen des Schmitter-schen Typ aufweist, wurde auf eine weitere Diskussion der Position Korpis verzichtet.

Die „Von-oben-Perspektive“ begreift den Aufbau öffentlicher Arbeitsverwaltungen durch den Staat als präventive Maßnahme, die den Verlust politischer Herrschaft verhindern sollte. Diese Unterstellung müßte sich an der Frage prüfen lassen, ob die politische Herrschaft durch das Aufkommen der fluktuierenden Beschäftigungsformen und der Arbeitslosigkeit, welche das wesentliche Motiv für den Aufbau einer öffentlichen Arbeitsverwaltung darstellten, wirklich gefährdet war. Wie Kapitel 6 zeigen wird, stand die Einrichtung der Erwerbslosenfürsorge, die den Entstehungsprozeß der deutschen Arbeitsverwaltung stark prägte, tatsächlich im Kontext politischer Unsicherheiten, und zwar dem der Revolution von 1918. Für die Entstehung der britischen Arbeitsverwaltung vermutet Gilbert (1970: 51) einen Zusammenhang mit der Wahlrechtsreform von 1885, welche die diskriminierende Praxis des englischen Armenrechts politisch gefährlich machte (ähnlich Rimlinger 1971: 57-60). Hay (1993: 26) entgegnet dieser Sichtweise Gilberts jedoch, daß die Arbeiterbewegung der Ausweitung der staatlichen Intervention und der sozialen Reform skeptisch gegenüberstand. In diesem Zusammenhang weist Hay auch auf die Studie von Blewett (1965) hin, die in Frage stellt, ob die Wahlrechtsreform die Stimme der Arbeiterklasse wirklich gestärkt hat. Während für den britischen Fall der Zusammenhang zwischen den Reformen und einer möglichen Legitimitätssicherung für die politische Elite zumindest in Frage zu stellen ist, läßt sich für den niederländischen Fall ein derartiger Kontext der Reformen erst gar nicht erkennen (vgl. Kapitel 8).

In der „Von-unten-Perspektive“ müßte der Ursprung einer Selbstverwaltungsstruktur in der Arbeitsmarktpolitik dagegen in einer klassenbasierten Auseinandersetzung zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern oder in einem gemeinsamen Interesse dieser beiden Gruppen, das gegen staatliche Akteure gerichtet war, zu finden sein. Dies ergibt sich aus der eben dargestellten Nähe der Arbeitsmarktpolitik zu den Kerninteressen der Gruppen der Arbeitnehmer und Unternehmer. In den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland - dies zeigt insbesondere die formative Phase der Arbeitsverwaltungen - waren die Gewerkschaften und Arbeitgeber jedoch nicht in derselben Art und Weise an arbeitsmarktpolitischer Intervention interessiert. Es waren eigentlich nur die deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeber, welche die Arbeitsmarktpolitik erstens zunächst zu einer Frage der Klassenausensandersetzung erklärten und zweitens später - im gemeinsamen Interesse gegen eine kommunale Arbeitsmarktpolitik - auch aktiv danach strebten, an der öffentlichen Arbeitsverwaltung beteiligt zu werden (vgl. Teil II).

Offensichtlich greifen Erklärungen, die sich auf die durch die kapitalistische Dynamik bedingten Interessengegensätze konzentrieren, zu kurz. Denn nimmt man eine funktionalistische Perspektive zum Ausgangspunkt, müßte es überall zu Korporatismen, zu selbstverwalteten Arbeitsverwaltungen kommen. Wie die in dieser Arbeit untersuchten Länder aufzeigen, ist dies jedoch nicht immer der Fall.

So folgert auch Hall aus seiner Auseinandersetzung mit „gruppentheoretischen Ansätzen“, daß man der Artikulation der Interessen eine breitere (institutionalistische) Einbindung geben müsse. Er kritisiert:

What is missing is a more extensive analysis of the basis for class interest and class power; and such an analysis would entail a more complete investigation of the organizations and institutional structures that envelop social classes and the state. In a complex society, power is mediated by organization and distributional conflict is conducted through institutional structures that leave their imprint on the result (Hall 1986: 14).

Hall weist darauf hin, daß man den *institutionellen Voraussetzungen* der *Interessendurchsetzung* und *Interessenauseinandersetzung* einen höheren Stellenwert geben muß. Institutionen definiert Hall als „formal rules“, „compliance procedures“ und „standard operating practices“ (Hall 1986: 19).

3.2 Arbeitsverwaltung und Institutionen

Wenn sich der Untersuchungsgegenstand - in meinem Fall: die Einbindung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in die Arbeitsverwaltung - nicht durch seine Funktionen verständlich machen läßt, bedarf es eines „aufgeklärten Institutionalismus“ (Scharpf 1985), der Funktion in Bezug zur Struktur und zum Prozeß setzt, der „Struktur, Prozeß und Funktion ... in ihrer Wechselbezüglichkeit definiert und analysiert“ (Scharpf 1985: 165) und der aufgeklärt ist, weil er Institutionen selbst in ihrem situativen Kontext betrachtet:

Institutionen sind für die Politik von Bedeutung, weil sie Handlungspotentiale und Handlungsschranken darstellen. Aber in eben dieser Bedeutung sind *Institutionen kontingente Phänomene*, deren Eigenschaften sich überhaupt erst in der Konfrontation mit bestimmten politischen Handlungsabsichten, Strategien und Policies erschließen (Scharpf 1985: 167; meine Herv., CT).

Die Frage ist nun, wie sich die *wahrgenommenen Interessen* an der Arbeitsmarktpolitik in Abhängigkeit von sich ändernden Signalen, die die Allokationsprozesse auf dem Arbeitsmarkt an die Akteure aussenden und die die Akteure verarbeiten, wandeln.

Interessen an der Arbeitsmarktpolitik werden im *konkreten Kontext der Arbeitsmarktallokation* wahrgenommen. Dieser konkrete *ökonomische und institutionelle* Kontext setzt jedoch nicht unbedingt eine bestimmte Handlung in Gang. Vielmehr stehen zwischen Struktur, Prozeß und Funktion Machtverhältnisse sowie Strategien. Die Interessendurchsetzung und die Interessenauseinandersetzung selbst sind also auch durch institutionelle und situative (Macht, Strategie) Bedingungen vermittelt.

Das Verhältnis von Institution und Interessen, von Institution und Akteur wird damit als ein wechselseitiges verstanden, als Bedingung und Bedingtsein zugleich. In einer dynamischen Perspektive ist die Geschichte öffentlicher Arbeitsverwaltungen als Geschichte von *Institutionen- und Interessenwandel* zu verstehen, was im folgenden

ersten Abschnitt expliziert wird. Dieser Institutionen- und Interessengeschichte der untersuchten Länder schließt sich eine - durch die Fälle angeleitete - Diskussion von solchen institutionalistischen Ansätzen an, die eine theoretische Verortung der Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeber an staatlicher Politik anbieten und die bei der Betrachtung des Verhältnisses zwischen Institutionen und Interessen unterschiedliche Schwerpunkte setzen: der korporatistische Zugang, der die Bedeutung der Organisationskraft der Gewerkschaften und Arbeitgeber hervorhebt, die Regulationstheorie bzw. staatszentrierte Sichtweisen, die die Bedeutung von staatlichen Strategien (in Abhängigkeit von ökonomischen Faktoren) betonen sowie institutionalistische Ansätze des Lernens, die vergangene Erfahrungen der Akteure und Informationsaustausch über Länder als Quelle der Handlungen von Akteuren betrachten.

Ziel ist es, anhand der ausgewählten Länder und anhand theoretischer Ansätze zu der spezifischen Form jenes „aufgeklärten Institutionalismus“ zu gelangen, der unserer Fragestellung angemessen ist und dem Gegenstand gerecht wird.

3.2.1 Die Institutionengeschichte öffentlicher Arbeitsverwaltungen

In der folgenden Institutionen- und Interessengeschichte werden zwei Phasen unterschieden. Die erste Phase thematisiert die formative Phase öffentlicher Arbeitsverwaltungen. Die zweite Phase skizziert die Politik öffentlicher Arbeitsverwaltungen nach dem Zweiten Weltkrieg bis heute, wobei diese zweite Phase selbst wiederum in drei Perioden unterteilt wird.

3.2.1.1 Die formative Phase öffentlicher Arbeitsverwaltungen

In der Phase des Aufbaus öffentlicher Arbeitsverwaltungen, die für unsere drei Länder auf die Zeit zwischen 1909 und 1949 zu datieren ist, ging es vorrangig um den Aufbau eines „freien“ Arbeitsmarktes durch Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Der sozio-ökonomische Hintergrund der formativen Phase öffentlicher Arbeitsverwaltungen (der Einrichtung öffentlicher Versicherungs- und Vermittlungssysteme) ist Arbeitslosigkeit als periodisch wiederkehrendes Massenphänomen und das Aufkommen fluktuierender Beschäftigungsformen. Arbeitslosigkeit wurde in dieser Phase zu einem strukturellen Phänomen: Es trat eine Diskrepanz zwischen den Eigenschaften der Arbeitskräfte und den Anforderungen der Arbeitsplätze auf. Auf dem Arbeitsmarkt stellte sich das Problem des überregionalen Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage, das Problem eines Mangels an Arbeit, das Problem der Unstetigkeit von Beschäftigungsformen. Der Übergang zu einer gesamtgesellschaftlich dominanten kapitalistischen Wirtschaftsform bescherte die neue Erfahrung zeitlicher

Perioden des Arbeitskräftemangels und des Arbeitskräfteüberschusses, die Erfahrung einer regionalen und strukturellen Unter- oder Überbeschäftigung (vgl. hierzu Kumpmann 1923; Jastrow 1902). Man begann, diese strukturelle Arbeitslosigkeit von solcher zu unterscheiden, die saisonal oder konjunkturell bedingt war. Strukturelle Arbeitslosigkeit wurde zum technologischen und industriellen Entwicklungsstand der Ökonomie in Bezug gesetzt. Die Wahrnehmung der Dringlichkeit des Aufbaus einer öffentlichen Arbeitsverwaltung war damit in den einzelnen Ländern sehr stark vom Industrialisierungsstand der Ökonomie beeinflusst.

Dieser an sich offensichtliche Zusammenhang gewinnt in der folgenden Untersuchung eine besondere Bedeutung, insofern die untersuchten Länder, betrachtet man wie in Tabelle 1 die Verteilung der Beschäftigten in den wichtigsten Wirtschaftssektoren zwischen 1820 und 1950, höchst *unterschiedliche Industrialisierungsverläufe* aufweisen:

Tabelle 1: Anteil der Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen in Großbritannien, Deutschland und den Niederlanden (1820-1950)

	Großbritannien	Deutschland	Niederlande
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei			
1820	37,6	n.v.	n.v.
1870	22,7	49,5	37,0
1913	11,7	34,6	26,5
1950	5,1	22,2	13,9
Bergbau, Verarbeitende Industrie, Bauwirtschaft&Versorgung			
1820	32,9	n.v.	n.v.
1870	42,3	28,7	29,0
1913	44,1	41,1	33,8
1950	44,9	43,0	40,2
Dienstleistungen			
1820	29,5	n.v.	n.v.
1870	35,0	21,8	34,0
1913	44,2	24,3	39,7
1950	50,0	34,8	45,9

Quelle: Maddison 1995: 39; n.v. = Daten sind nicht verfügbar.

Im Vergleich zu Großbritannien sind Deutschland und die Niederlande Nachzügler in der Industrialisierung, wobei dieser Prozeß in den Niederlanden noch später als in Deutschland in voller Wucht einsetzte. Es wundert daher nicht, daß die öffentliche Arbeitsverwaltung in Großbritannien wesentlich früher eingerichtet wurde als in den Niederlanden und Deutschland. Während in Großbritannien bereits 1909 eine nationale Arbeitsvermittlung als Aufgabe des Zentralstaates geschaffen („Labour Exchange Act“) und im Jahre 1911 eine verpflichtende Arbeitslosenversicherung („National Insurance Act“) eingeführt wurde, kam es in Deutschland erst im Jahr 1927 zur Gründung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. In den Niederlanden wurden demgegenüber noch später, im Jahr 1930, „arbeidsbeurzen“ (Arbeitsämter) eingerichtet, und damit die Arbeitsvermittlung als kommunale Pflichtaufgabe institutionalisiert. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg, nämlich im Jahr

1952, trat hier das Gesetz über eine verpflichtende Arbeitslosenversicherung in Kraft.

Die unterschiedlichen Industrialisierungsverläufe erklären die relativen Zeitabstände zwischen den Institutionalisierungsprozessen zum Teil, nicht aber ihre spezifische Form. Denn die beiden Nachzügler gingen bei der Institutionalisierung klar unterscheidbare Wege (vgl. Teil II). Die Gründung öffentlicher Arbeitsverwaltungen hatte somit nicht nur den durch die Industrialisierung vorangetriebenen strukturellen Wandel auf dem Arbeitsmarkt zur Voraussetzung. Der konkrete historische Kontext, in den die formative Phase eingebettet war, wurde auch durch „alte“ Formen der öffentlichen und privaten Intervention in den Arbeitsmarkt bestimmt: durch „alte“ Institutionen. Zu nennen sind hier das staatliche, kirchliche und private Armenwesen auf der einen Seite und private, kommunale, gewerkschaftsnahe oder arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlungsorganisationen sowie gewerkschaftliche oder kommunale Unterstützungskassen für Arbeitslose auf der anderen Seite.

Aufgrund dieser „alten“ Institutionen ist die Gründung öffentlicher Arbeitsverwaltungen, d.h. der Aufbau einer Arbeitsvermittlung als Aufgabe des Zentralstaates und die Einführung einer verpflichtenden staatlichen Arbeitslosenversicherung, nicht nur Antwort auf die sozialen Konsequenzen der Entwicklung (kapitalistischer) Arbeitsmärkte, sondern auch Ausdruck eines grundlegenden Bruches in der politischen, öffentlichen und gesellschaftlichen Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit. Die formative Phase öffentlicher Arbeitsverwaltungen bedeutet einen Bruch mit „alten“ Institutionen: Der „vormoderne“ Umgang mit der Arbeitslosigkeit, den die Institutionen des Armenrechts oder die Institutionen partikularer Bewältigungs- und Interventionsformen (z.B. Gewerkschaftskassen, Arbeitsnachweise der Gewerkschaften und Arbeitgeber) verkörperten, mußte vom Nationalstaat, der in einer nationalen Ökonomie die Quelle seiner Machtentfaltung und seiner nationalen Effizienz erblickte, überwunden werden. Diese Überwindung ging mit Monopolisierungstendenzen einher. Der Staat errichtete ein öffentliches Monopol auf Arbeitsvermittlung.

Vor dieser Überwindung mußte der Blick dafür geschärft werden, daß die „alten“ Institutionen für die Problembewältigung nicht mehr ausreichend waren. Will der Staat eine öffentliche Arbeitsverwaltung aufbauen, durch die er die Allokation auf dem Arbeitsmarkt als Gegenstand nationaler Politik betrachtet, so muß er sich über die paternalistische Tradition der Armenpflege hinwegsetzen, welche Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Übel und individuelle Verworfenheit betrachtete. Er mußte Arbeitslosigkeit vom Individuum lösen und als gesellschaftliche Erscheinung akzeptieren (vgl. hierzu auch Leibfried 1977: 297). Deutlich bringt der Verwaltungswissenschaftler Ignaz Jastrow einen Wesensunterschied zwischen Armenpflege und Arbeitsnachweis zum Ausdruck, wenn er schreibt:

Die *Armenpflege* ist fast überall das Mutter-Ressort des Arbeitsnachweises gewesen ... [Aber es] zeigte sich, daß die Armenpflege mit der Arbeitsvermittlung ein Gebiet betreten hatte, auf dem sich ihre gewöhnlichen Grundsätze nicht durchführen ließen ... Mit der *Arbeitsvermittlung* aber trat, wie der Name sagt, die Verwaltung in die Mitte zwischen diesem bisher von ihr versorgten Mikrokosmos und der großen Außenwelt der Besitzenden und Erwerbenden. Auf deren Verhältnisse paßte die Beschränkung auf das Notdürftigste ganz und gar nicht. Da aber jede Vermittlungstätigkeit zur Voraussetzung hat, daß sie beiden Zielen entspricht, so bedeutet hier die Begrenzung auf das Notdürftigste geradezu die Unmöglichkeit der Ausführung. Wo daher der Arbeitsnachweis sich aus der Armenpflege entwickelt hat, hat er sich im Gegensatz zu ihr entwickelt (Jastrow 1902: 181-182; Herv. durch Jastrow).

Gewerkschaften und Arbeitgeber, die danach strebten, beim Aufbau öffentlicher Arbeitsverwaltungen mit ihren Interessen berücksichtigt zu werden, mußten ihr Regulationsbedürfnis in einem gesamtwirtschaftlichen Sinne definieren.

Für unseren Vergleich zwischen den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland wird nun relevant, daß dieser Bruch auf der Grundlage eines *unterschiedlichen Entwicklungsstandes* der „alten“ *arbeitsmarktpolitischen Institutionen* und des *Armenwesens* erfolgte.

So bauten die niederländischen und britischen Gewerkschaften und Arbeitgeber im Vergleich zu den deutschen nur in einem relativ beschränkten Ausmaß eigene Arbeitsnachweise auf. Während die deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeber zur Kaiserzeit die Vielzahl von eigenen Arbeitsnachweisen als Instrument der klassenpolitischen Einflußnahme nutzten, zeigten die niederländischen und britischen Gewerkschaften und Arbeitgeber an „eigenen“ Arbeitsnachweisen nur ein sehr geringes Interesse. Während die deutschen Gewerkschaften ihre eigenen Kassen zum Schutz gegen Arbeitslosigkeit weit vor der Institutionalisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung im Jahre 1927 aufgaben, weil sie diese als „revisionistisch“ betrachteten, hielten die niederländischen und britischen Gewerkschaften gerade während dieses Institutionalisierungsprozesses an ihren eigenen Kassen fest: die britischen Gewerkschaften, weil sie sich als Facharbeitergewerkschaften („craft unions“) verstanden, als ökonomische Interessenvertretung der qualifizierten Arbeiter („skilled workers“); die niederländischen, weil ihre Gründung dem in der Gesellschaft vorhandenen religiösen Pluralismus („Versäulung“) gefolgt war, und sie der wirtschaftlichen und weltanschaulichen Interessenvertretung ihrer Mitglieder mehr Bedeutung beimaßen als einer Programmatik, die den ökonomisch-politischen Konsequenzen der Industrialisierung entsprochen hätte (vgl. Teil II).

Auch das Armenwesen weist in den drei betrachteten Ländern eine unterschiedliche Tradition auf: Während das niederländische Armenwesen bis ins 20. Jahrhundert durch eine Dominanz privater und konfessioneller Einrichtungen und einen Nachrang der staatlichen Armenpflege charakterisiert ist und Bestrebungen liberaler und sozialistischer Kräfte, die staatliche Armenpflege auszuweiten, immer wieder am

Widerstand der katholischen und protestantischen Gruppen scheiterten (vgl. Valk 1986: 9-28), dominierte in England die staatliche Armenpflege. Während Deutschland (außer Bayern) und die Niederlande - beide Nachzügler in der Industrialisierung - bereits 1870 das Heimatprinzip im Armenrecht aufhoben und durch das Aufenthaltsprinzip ersetzten, wurde das Heimatprinzip des englischen Armenrechtes - dem Wesen nach - erst mit dem Aufbau der öffentlichen Arbeitsämter („labour exchanges“) im Jahre 1909 aufgegeben (vgl. Aschrott 1909; Falkenburg 1909; Krech 1909).

Diese Unterschiede sind ein Indiz dafür, daß die *institutionellen Anknüpfungspunkte* beim Aufbau der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in unseren drei Ländern sehr verschieden gewesen sind. Dies ist von Bedeutung, weil die „alten“ Institutionen auf die Allokation des Arbeitsmarktes Einfluß hatten und damit auch auf den Prozeß des Übergangs von den „alten“ Institutionen zur „modernen“ Institution Arbeitsverwaltung.

Das deutsche und das niederländische *Armenwesen* waren durch die Auflockerung des Heimatprinzips, das als Unterstützungsgemeinde den Heimat- und nicht den Aufenthaltsort festlegte, und damit die Mobilität der Armen und Arbeitslosen behinderte, zu einem früheren Zeitpunkt als England „kapitalfördernd“¹⁶, im Sinne einer Verflüssigung des Arbeitsmarktes, einer Mobilitätsförderung statt deren Verhinderung. Das niederländische und deutsche Armenrecht behinderten somit im Moment der Institutionalisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen weit weniger die Freizügigkeit der Arbeitskräfte als das englische.¹⁷

Auch die Tradition der *gesellschaftlichen Arbeitsmarktpolitiken* berührte die Freizügigkeit. Denn Gewerkschaftskassen und Nachweise kontingierten das Arbeitsangebot, indem sie nur bestimmten Arbeitern offen standen, nämlich solchen, die Mitglieder der Gewerkschaften waren.¹⁸

¹⁶ Sachße/Tennstedt (1980: 198) bezeichnen die Auflockerung des Heimatprinzips in der deutschen Armenpolitik als „kapitalfördernd“.

¹⁷ Zumindest dem Wesen nach behinderte das englische Armenrecht die Freizügigkeit mehr. Inwieweit die Freizügigkeit durch das Armenrecht auch objektiv behindert wurde, kann freilich im Rahmen dieser Arbeit nicht geklärt werden. Zur weiteren Diskussion vgl. auch Kapitel 7.

¹⁸ Diese Bedeutung der gewerkschaftlichen Arbeitsmarktpolitik bringt der Marxist Bruno Hilferding deutlich zum Ausdruck: „Die Arbeitslosen müssen vom Arbeitsmarkt zurückgehalten werden, wie etwa das Kartell, wenn schon einmal die Produktion das den Kartellzwecken entsprechende Angebot überschreitet, durch Lagerungskosten der Produkte den Markt vor Überfüllung schützt. Den Lagerungskosten entsprechen die Arbeitslosenunterstützungen der Gewerkschaften, die hier aber von viel größerer Bedeutung sind, da sie das einzige Mittel sind, das Angebot in Schranken zu halten, während das Kartell das viel wirksamere Mittel der Produktionseinschränkung besitzt.“ (Hilferding 1920: 481)

Der Kontext der Arbeitsmarktallokation der ersten Phase läßt sich in unseren drei Ländern somit mit unterschiedlichen Industrialisierungsverläufen und mit unterschiedlichen Traditionen der „alten“ Interventionsformen charakterisieren. Bereits in den Institutionen des Armenrechts wie auch in den Organisationsformen der gesellschaftlichen Arbeitsmarktpolitiken wurde von den Akteuren das Interesse an der Arbeitsmarktpolitik unterschiedlich wahrgenommen. Dies hatte auch auf den Institutionalisierungsprozeß der öffentlichen Arbeitsverwaltungen Auswirkungen (vgl. Teil II). So ist für das Verständnis der Entstehung der britischen Arbeitsverwaltung ein Blick auf das Armenrecht notwendig. Der Entstehungsprozeß der deutschen Arbeitsverwaltung wurde nicht unwesentlich durch die umfangreiche Tradition der eigenen Arbeitsmarktpolitiken der Gewerkschaften und Arbeitgeber zur Kaiserzeit beeinflusst. Auch der Konflikt zwischen katholischer bzw. protestantischer und liberaler bzw. sozialistischer Sichtweise in der Behandlung der sozialen Frage, wie er sich im niederländischen Armenwesen zeigte, findet sich im Institutionalisierungsprozeß der niederländischen öffentlichen Arbeitsverwaltung wieder.

Nicht nur die formativen Phasen, sondern auch der Wandel der öffentlichen Arbeitsverwaltungen nach dem Zweiten Weltkrieg zeigt an, daß der konkrete Kontext der Arbeitsmarktallokation Einfluß auf die Aktualisierung arbeitsmarktpolitischer Interessen hat. Im folgenden soll dies anhand des Wandels der Ausrichtung öffentlicher Arbeitsverwaltungen näher dargelegt werden.

3.2.1.2 Die öffentliche Arbeitsverwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg

Sind in der formativen Phase die Arbeitsvermittlung und die Einkommenssicherung die Kernaufgaben öffentlicher Arbeitsverwaltungen, so wächst die Politik öffentlicher Arbeitsverwaltungen nach dem Zweiten Weltkrieg darüber hinaus. Hier lassen sich verschiedene Ausprägungen feststellen. Unterscheiden läßt sich eine erste Phase planvoller und korporativer Intervention (1964-1973/74), eine zweite Phase kurativer Arbeitsmarktpolitik in den 1980er Jahren und eine dritte Phase befähigender Arbeitsmarktpolitik in den 1990er Jahren. Diese Unterteilung macht nicht nur deutlich, daß der Interventionsgegenstand selbst, die Allokation auf dem Arbeitsmarkt, Wandlungsprozessen unterliegt und dies unterschiedliche Wahrnehmungen des arbeitsmarktpolitischen Interesses zur Folge hat. Es kann auch gezeigt werden, daß die Akteure in den betrachteten Ländern - trotz ähnlicher Herausforderungen - ihr Interesse an der Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Phasen unterschiedlich wahrnahmen.

Die Phase *planvoller und korporativer Intervention* begann mit dem Jahr 1964 und endete mit der Rezession durch die erste Ölkrise 1973/74. Man erkannte zum ersten Mal nach dem Ende der Nachkriegsprosperität, die von Vollbeschäftigung geprägt war und die wir hier übersprungen haben, Strukturprobleme. Das Problem „Arbeitsmarkt“ wurde neu definiert. Mit den ersten Einbrüchen in der Vollbeschäftigung entwarf und empfahl die OECD - angeregt durch die schwedische Praxis - das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik (1964 wurde hierzu eine Empfehlung der OECD veröffentlicht; vgl. OECD 1964). Kern der neuen Politik war die Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität (vgl. hierzu Schmid 1976). Vor dem Hintergrund der Erfahrung der Nachkriegsprosperität und des hohen Beschäftigungsstandes ging man von einem Mangel an Arbeitskräften aus. Man vermutete wachstumshemmende Qualifikations- und Mobilitätsengpässe. Arbeitsmarktpolitik sollte solche Engpässe verhüten. Planvolle und korporative Intervention sollte ökonomischen Krisen begegnen.

In dieser Phase planvoller und korporativer Arbeitsmarktpolitik wurde in Deutschland das Arbeitsförderungsgesetzes (AFG, 1969) verabschiedet, das einen Anspruch auf berufliche Weiterbildung institutionalisierte und die Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Finanzierung dieser Maßnahmen verpflichtete (vgl. Kapitel 20). In Großbritannien wurden durch die Gründung der ‚Manpower Services Commission‘ (MSC, 1973) die Gewerkschaften und Arbeitgeber an der Arbeitsverwaltung beteiligt (vgl. Kapitel 10), während in den Niederlanden Bemühungen der Gewerkschaften, den Ansatz einer korporativen und aktiven Arbeitsmarktpolitik aufzugreifen, scheiterten (vgl. Kapitel 14).

Im Zentrum der Phase der *kurativen Arbeitsmarktpolitik* (1980er Jahre) stand die durch die beiden Ölkrisen ausgelöste Beschäftigungskrise der westlichen Industriestaaten. In dieser Phase wich die Vollbeschäftigungsökonomie der Ökonomie der Massenarbeitslosigkeit. Der vorausschauende, vorbeugend gestalterische Ansatz, der aus der Erfahrung der 1960er Jahre ein Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik empfahl, wurde in den 1980er Jahren immer mehr beiseite gelegt. Vor dem Hintergrund der massenhaften Aussteuerung aus dem Arbeitsmarkt gewannen in den 1980er Jahren passive Instrumente und Maßnahmen der Reduzierung des Arbeitsangebots (Frühverrentung) eine überragende Bedeutung. Andererseits wurde auch aktive Arbeitsmarktpolitik (Weiterbildung, Arbeitsbeschaffung) betrieben. Aber eben nicht mehr mit dem Ziel, den Strukturwandel zu fördern, sondern um die Sozialkassen zu entlasten, indem Arbeitslose zur Teilnahme an Maßnahmen verpflichtet werden. Es änderte sich somit die Zielgröße der Arbeitsmarktpolitik.

Auch in dieser Phase agierten die Arbeitsverwaltungen in den betrachteten Ländern, jedoch - wie in der Phase der planvollen und korporativen Arbeitsmarktpolitik - trotz ähnlicher Herausforderungen nicht entlang einer einheitlichen Linie.

In Deutschland wurden Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG abgebaut und erlitt die Aufstiegsfortbildung gegenüber der Anpassungsfortbildung einen Bedeutungsverlust. Nicht mehr Aufstiegsfortbildung, wie durch die Aufstiegsfortbildung, sollte gefördert werden, sondern nur noch „Mobilität“ (vgl. Kapitel 22). Das Konzept einer umfassenden Gestaltung des Arbeitsmarktes war von den Umständen überholt worden, bevor es recht zum Tragen kommen konnte. In Großbritannien erlebte die ‚Manpower Services Commission‘ demgegenüber zu Beginn der 1980er Jahre ihre „Blüte“. Sie wurde zum wichtigen Implementationsträger arbeitsmarktpolitischer Programme für Jugendliche. Ende der 1980er Jahre - nachdem das Problem der Jugendarbeitslosigkeit von der Regierung als überwunden geglaubt wurde - trennten sich die Konservativen von der MSC: Der Korporatismus wurde wieder abgeschafft (vgl. Kapitel 12). Diesem Niedergang des Korporatismus in Großbritannien stehen in den Niederlanden die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung, die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik und die Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf der Ebene der Branchen durch die Tarifpartner (sektorale oder tarifliche Arbeitsmarktpolitik) gegenüber (vgl. Kapitel 15 und 16).

Seit den 1990er Jahren befinden wir uns in einer Phase *befähigender Arbeitsmarktpolitik*. Arbeitsmarktpolitik wird zur aktivierenden Sozialpolitik. Der Grund dafür liegt darin, daß kurative Arbeitsmarktpolitik vor allem für Sozialversicherungssysteme zu teuer wurde. Länder, wie die Niederlande und Deutschland, bemühen sich zur Zeit intensiv um die Gestaltung einer Aktivierung der Sozialpolitik (in Deutschland: Reform des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG), in den Niederlanden: Verzahnung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik durch die Gründung von Zentren für Arbeit und Einkommen, CWI). Bei dieser Aktivierung der Sozialpolitik durch Arbeitsmarktpolitik gewinnen einerseits dezentrale Formen der Intervention wieder an Bedeutung. Dadurch wird die Position der Arbeitsverwaltung durch neue (alte) dezentrale Substitute für zentrale Problemlösungen, wie z.B. durch eine kommunale Arbeitsmarktpolitik, gefährdet. Andererseits ändert sich wiederum die Zielgröße der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Nicht mehr „nur“ Arbeitslose oder Arbeitssuchende stellen die Zielgruppe der Maßnahmen dar, sondern im zunehmenden Maße alle Empfänger von Transferleistungen.

In dieser Phase der „befähigenden“ Arbeitsmarktpolitik durchlebt die niederländische Arbeitsmarktpolitik einen radikalen Wandel: Die niederländische Arbeitsverwaltung bekam in den 1990er Jahren zunehmend „Konkurrenz“. Die Entwicklungen kulminierten schließlich in dem Vorhaben, die Arbeitsverwaltung abzuschaffen. Die Arbeitsmarktpolitik wurde und wird kommunalisiert. Auch die Träger der Arbeitnehmersicherung betreiben mittlerweile Arbeitsmarktpolitik (vgl. Kapitel 17). In Deutschland dagegen unterbleibt eine von kritischen Beobachtern geforderte ganzheitliche Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik, die Bereiche Arbeitsförderung (Arbeitsverwaltung) und Sozialhilfe (Sozialämter) sind aufgrund unterschiedlicher

Interessenlagen des Bundes, der Länder und der Kommunen institutionell weiterhin getrennt. Die Kommunen wollen keine Aufgaben der Arbeitsämter übernehmen (vgl. Kapitel 22).

Die Betrachtung der wahrgenommenen Interessen an der Arbeitsmarktpolitik sollte zeigen, daß die öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien auf der Grundlage unterschiedlicher Industrialisierungsverläufe und eines unterschiedlichen Entwicklungsstandes des Armenwesens sowie „vormoderne“ Interventionsformen in den Arbeitsmarkt aufgebaut wurden. Der Aufbau der öffentlichen Arbeitsverwaltungen hatte somit *unterschiedliche ökonomische und institutionelle Anknüpfungspunkte*. Der Blick in spätere Phasen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen verrät, daß sich die Kernaufgaben dieser Institution später gewandelt haben und die Akteure auf ähnliche Herausforderungen unterschiedlich reagierten. Es läßt sich somit nicht nur über die strukturellen Voraussetzungen des Aufbaus öffentlicher Arbeitsverwaltungen, sondern auch über die Funktionen der Arbeitsmarktpolitik (die Aufgaben der Arbeitsverwaltung) wenig sagen, wenn man nicht die Empirie näher betrachtet. Ideen, Interessen, Strategien und Institutionen sind in ständiger Bewegung. Funktion, Prozeß und Struktur müssen in einer dynamisierenden Perspektive betrachtet werden.

Es stellt sich nun die Frage, welchen Beitrag institutionalistische Ansätze für eine dynamisierende Perspektive leisten. Dieser Beitrag wird entscheidend davon abhängen, wie diese das Verhältnis von Institutionen, Interessen und Strategien (Macht) betrachten. Die folgenden Ansätze haben hier unterschiedliche Schwerpunkte.

3.2.2 Institutionalistische Ansätze

Die sozialwissenschaftliche Diskussion bietet uns folgende institutionalistische Ansätze einer möglichen theoretischen Verortung der Beteiligung von Verbänden an staatlicher Politik an: den korporatistischen Ansatz, die Regulationstheorie (Jessop) bzw. staatszentrierte Sichtweisen sowie institutionalistische Ansätze des nationalen und transnationalen Politiklernens. Während korporatistische und institutionalistische Ansätze des Politiklernens das Zusammenspiel zwischen Interessen und institutionellen Handlungsbedingungen betonen, nimmt die Regulationstheorie Jessopscher Lesart die Bedeutung von staatlichen Strategien für die Interventionsformen in Abhängigkeit von ökonomischen Faktoren (Krise des Fordismus) an hervorgehobener Stelle in die Argumentation auf. Im folgenden werden diese Ansätze anhand der untersuchten Länder diskutiert. Es soll dabei gezeigt werden, daß jeder Ansatz für sich allein genommen für unsere Problemstellung nicht geeignet ist.

3.2.2.1 Der (neo-)korporatistische Zugang (Schmitter)

Angesichts der starken Vielfalt korporatistischer Ansätze¹⁹, der „Inflation des Begriffes“ (Kastendiek 1981: 95) Korporatismus, die zu einer äußerst heterogenen Bestimmung dessen geführt hat, was man als „korporatistisch“ bezeichnet, läßt sich der spezifische Beitrag, den korporatistische Ansätze für unsere Problemstellung bieten können, nur durch eine Einengung auf bestimmte Autoren erörtern.²⁰ Beschränkt man sich auf Beiträge, die die institutionellen Bedingungen der Interessenvermittlung zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern thematisieren, so ist der Ansatz von Schmitter, der den Fixpunkt der neo-korporatistischen²¹ Diskussion bildet, hervorzuheben.²²

Ausgangspunkt des neo-korporatistischen Zugangs von Schmitter (1974, 1979) sind die strukturellen Handlungsbedingungen der korporativen Akteure. In Abgrenzung zu pluralistischen Ansätzen versteht Schmitter Korporatismus als Modus der Vermittlung von gesellschaftlichen Interessen, wobei er Korporatismus (in Abgrenzung zu Pluralismus und Syndikalismus) an die organisationsstrukturelle Voraussetzung eines hohen Zentralisations- und Organisationsgrades der organisierten Interessen bindet:

¹⁹ Im folgenden schließe ich mich der Auffassung Lehnbruchs (1996) an, daß es sich beim Neo-Korporatismus weniger um eine Theorie als um eine Diskussion handelt, die „als Theoriebaustein ... für unterschiedliche theoretische Zusammenhänge einen Erkenntnisfortschritt verspricht“ (Lehnbruch 1996: 735). „Korporatismus“ ist demnach nicht an ein bestimmtes theoretisches Konzept gebunden, sondern wird in ganz unterschiedlichen theoretischen Zusammenhängen diskutiert. Dabei konnten sowohl organisationstheoretisch argumentierende Autoren als auch kapitalismuskritische Neo-Marxisten und Systemtheoretiker einen Gewinn aus diesem Begriff ziehen (vgl. Lehnbruch 1996).

²⁰ So führt Kastendiek aus, daß Korporatismus als ökonomisches System (Pahl/Winkler), als System der Vermittlung gesellschaftlicher Interessen (Schmitter), als strukturelle Differenzierung und funktionelle Spezialisierung des politischen Systems (Lehnbruch) und auch als spezifische Staatsform (Jessop) verstanden wurde (Kastendiek 1981: 101-102). Die „Wachstumsindustrie“ (Panitch 1980) der korporatistischen Diskussion versah Korporatismus in der Folge mit recht unterschiedlichen Beiwörtern. Unterschied Schmitter (1974) nach der korporatisierenden Triebkraft zwischen „societal corporatism“ und „state corporatism“, so differenzierte Lehnbruch (1984) zwischen „sektoralem Korporatismus“ und „Konzertierung“. Später spaltete man den Korporatismusbegriff nach Regulierungsebenen und Politikfeldern (und Branchen) und unterschied zurückgehend auf Wassenberg (1982) zwischen Makro-, Meso- und Mikrokorporatismus (vgl. hierzu Cawson 1985). Mitte der 1980er Jahre mündete der mesokorporatistische Zweig der Diskussion dann in die Rede von Netzwerken sowie in Typologien des „economic governance“ (vgl. hierzu Hoolingsworth/Lindberg 1985). Für einen Überblick hierzu vgl. Lehnbruch 1991b.

²¹ Das Präfix „neo“ spricht die Abgrenzung zu korporativistischen Ansätzen an, die eine Nähe zum Faschismus aufweisen.

²² Es wird also von Beiträgen abgesehen, die in Kritik auf die organisationsstrukturellen Annahmen die korporatistische Diskussion auch auf Prozesse des ‚policy-making‘ ausdehnten. Ressourcen von korporatistischen Arrangements wurden dabei u.a. auch in wechselseitigen Tauschprozessen (vgl. z.B. Pizzorno 1978; Lehnbruch 1979) erkannt.

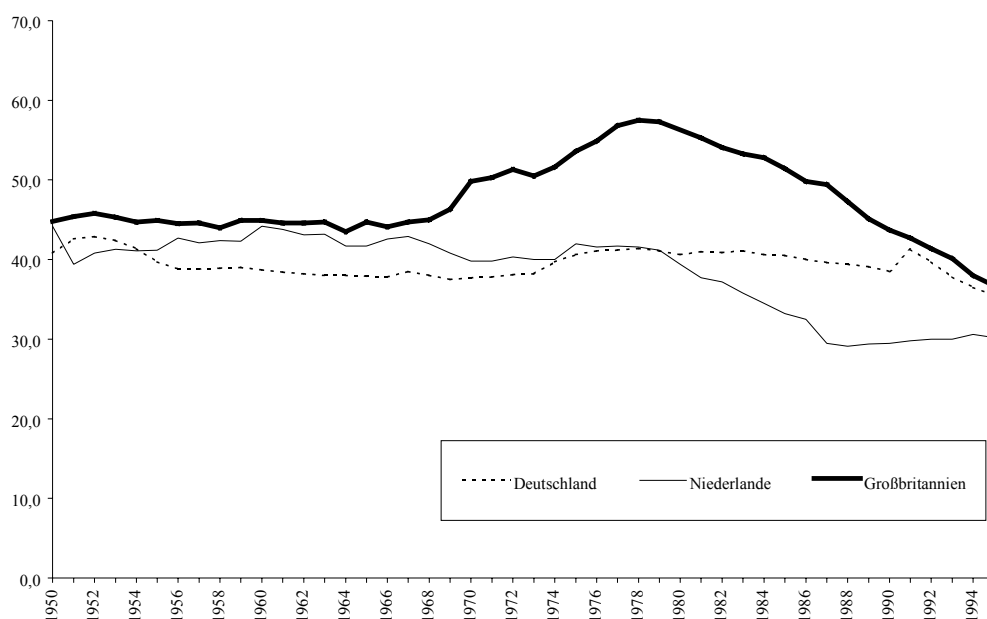
Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports (Schmitter 1979: 13).

Für die erkenntnisleitende Frage dieser Arbeit, ob die Gewerkschaften und Arbeitgeber ein Interesse an der Arbeitsmarktpolitik für sich wahrnehmen und nach einer Beteiligung an der Formulierung und Implementation von Arbeitsmarktpolitik streben, formuliert Schmitter damit folgende Bedingungen:

- ein *stark entwickeltes Repräsentationsmonopol (Organisationsgrad)* der Gewerkschaften und Arbeitgeber,
- ein *hoher Konzentrationsgrad* der Gewerkschaften und Arbeitgeber,
- *durch den Staat anerkannte Gewerkschaften und Arbeitgeber.*

Betrachtet man die Entwicklung des Organisationsgrades in den Niederlanden und Großbritannien in der Zeit zwischen 1950 und 1995 (vgl. Abbildung 1) und konfrontiert diese Daten mit der Entwicklung der korporatistischen Arrangements in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen, so ergeben sich jedoch gegenläufige Tendenzen zu den Schmitterschen Bedingungen.

Abbildung 1: Gewerkschaftsmitglieder in Prozent der Beschäftigten in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden (1950-1995)



Quelle: Ebbinghaus/Visser 2000 (CD-Rom); eigene Zusammenstellung.

Während die korporatistische ‚Manpower Services Commission‘ (1973-1988) gerade in ihren Anfängen in der Tat in eine Phase einer starken gewerkschaftlichen Organisation fällt, wird die Diskussion über die Korporatisierung der niederländischen Arbeitsverwaltung (in den 1980er Jahren) von einem radikalen Einbruch in der gewerkschaftlichen Repräsentanz begleitet: Als im Jahr 1988 das Gesetz zur Korporatisierung der Arbeitsverwaltung im Parlament beraten wurde, befand sich der gewerkschaftliche Organisationsgrad mit 29 Prozent auf dem Tiefpunkt.

Sowohl der britische als auch der niederländische Fall widerlegen die Annahme, die Entstehung von korporatistisch verfaßten Arbeitsverwaltungen aus organisationsstrukturellen Faktoren abzuleiten: Weder der britische noch der niederländische Korporatismus sind darauf zurückzuführen, daß die organisierten Interessen aufgrund von Stärke und Repräsentanz an korporatistisch verfaßten Arbeitsverwaltungen teilnehmen *konnten*. Beide Korporatismen stehen im Kontext einer strategischen Entscheidung des Staates: In Großbritannien war die Gründung der ‚Manpower Services Commission‘ eine strategische Option der britischen Regierung im Kontext allgemeiner politischer Konzertierungsversuche in der Einkommens- und Bildungspolitik (vgl. Kapitel 10); in den Niederlanden entsprang die Korporatisierung aus einem Konflikt zweier konkurrierender Dezentralisierungskonzepte innerhalb der Ministerialbürokratie (vgl. Kapitel 16).²³

Es ist daher sinnvoll, den Blick auf die Rolle des Staates auszuweiten, wie es auch Schmitter mit seinem dritten Merkmal „vom Staat anerkannte Gewerkschaften und Arbeitgeber“ nahelegt. Allerdings wird die Betrachtung der Rolle des Staates (und der Verwaltung) zeigen, daß eine staatszentrierte Sichtweise ebenfalls Schwächen besitzt. Sie überschätzt - für das hier behandelte Politikfeld - im deutschen Fall die Autonomie staatlicher Handlungsfähigkeit und unterschätzt diese für die Niederlande und Großbritannien.

²³ In Großbritannien kam hinzu, daß die Gewerkschaften zwar stark waren, jedoch gerade in der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen innerhalb der Gewerkschaftsbewegung nicht als einheitlicher Akteur auftraten (vgl. Kapitel 11, 12).

3.2.2.2 Die Regulationstheorie (Jessop) und staatszentrierte Sichtweisen

Ein Ansatz, der staatliche Strategien unter Berücksichtigung von Institutionen thematisiert, ist der regulationstheoretische. Da es nicht „die“ Regulationstheorie gibt²⁴, beschränke ich mich im folgenden vor allem auf die Arbeiten von Jessop (1990a, 1990b, 1993).²⁵

Ausgangs- und Bezugspunkt regulationstheoretischer Arbeiten ist die Krise kapitalistischer Ökonomien. Kapitalistische Krisen werden dabei nicht nur als Krisen der Akkumulation, sondern als umfassende Krisen gesellschaftlicher *und* politischer Regulation begriffen.²⁶ Übergänge in andere politische und gesellschaftliche Regulationsmodi können dazu beitragen, Krisen im Akkumulationsregime zu überwinden, so daß eine neue Welle der Akkumulation möglich wird (vgl. Jessop 1993: 7).²⁷ Der Übergang von einem fordistischen zu einem postfordistischen Akkumulationsregime ist mit einer Ökonomisierung der Wohlfahrtsstaaten und der wohlfahrtsstaatlichen Politik verbunden. Im „Schumpeterian Workfare State“ ändert sich, so Jessop, die Qualität der Staatlichkeit im Vergleich zur keynesianischen Regulation: Der Staat fördert nicht mehr Vollbeschäftigung durch Nachfragesteigerung, sondern Innovationen auf der Angebotsseite; er flexibilisiert Märkte, um die strukturelle Konkurrenzfähigkeit zu gewährleisten, anstatt soziale Rechte zu sichern (vgl. Jessop 1990b: 57). Die Regulationstheorie spricht in diesem Zusammenhang von „post-fordistischer Vergesellschaftung“.

Wirtschaftliche Veränderungen korrespondieren nach Jessop demnach mit *Veränderungen in der Staatlichkeit*. Den Staat versteht Jessop (1990b: 44) als „gesellschaftliches Verhältnis“.²⁸ Er unterscheidet idealtypisch verschiedene Entwicklungspfade bzw. verschiedene nationale Muster der politischen Antwort auf die Postfordismuskrise. Dabei identifiziert er verschiedene Strategien: eine neo-liberale, eine neo-

²⁴ Regulationstheorien sind eher eine Gegenbewegung zu orthodoxen marxistischen Theorien (bzw. Theorien, die man dem Vorwurf eines ökonomischen Determinismus aussetzt) und blanken neoklassischen Ansätzen, als daß ihnen eine gemeinsame Theoriekonzeption unterlegt werden könnte.

²⁵ Dies scheint gerechtfertigt, weil Jessop in seinen Arbeiten selbst sehr viel Wert auf staatstheoretische Betrachtungen legt.

²⁶ Regulationstheorien betreiben dadurch einen sehr komplexen, funktionalistisch angehauchten Institutionalismus. Es wird eine Krise fordistischer Produktionsregimes angenommen sowie eine Koinzidenz dieser Krise mit einer Krise im politischen System und in der politischen Steuerung. Diese Krise wird vor allem bei Jessop auch zu einer Krise gesellschaftlicher Regulation, weil Jessop den Staat als „gesellschaftliches Verhältnis“ versteht (vgl. Fn. 28).

²⁷ Nur wenn sich das jeweilige Akkumulationsregime und die jeweilige politische und gesellschaftliche Regulation entsprechen, kann in regulationstheoretischer Perspektive die kapitalistische Entwicklung krisenfrei verlaufen.

²⁸ Jessop entwickelt sechs Thesen über den modernen Staat und seine Bestimmtheit als „gesellschaftliches Verhältnis“ (vgl. Jessop 1990a: 365-367; Jessop 1990b: 48-51).

korporatistische und eine neo-etatistische (vgl. Jessop 1990b: 65-66). Bezüglich der Frage, welche Faktoren die Wahl der Strategie bestimmen, geht Jessop institutionalistisch vor:

Dabei können die Strategien nicht willkürlich gewählt werden, vielmehr unterliegen sie, bedingt sowohl durch das industrielle und politische Erbe der verschiedenen Gesellschaften als auch durch das herrschende Gleichgewicht der Kräfte, recht spezifischen Existenzbedingungen (Jessop 1990b: 68).

Neben einer aktuellen Krise in der kapitalistischen Akkumulation wirken also ökonomische und politische Erbschaften sowie das „herrschende Gleichgewicht der Kräfte“ als Faktoren für die Wahl der Strategie. „Staatsprojekte“ und „Staatstätigkeit“ sieht Bob Jessop (1990b: 57) „im Lichte“ von wirtschaftlichen Veränderungen als „neu definiert“.²⁹

Jessop liefert uns eine institutionalistische, staatstheoretische Basis für unsere weiteren Betrachtungen. Zu Recht weist er darauf hin, daß der Staat „selten als vereinte und kohärente Einheit handelt“ (Jessop 1990a: 346). Er sieht durch sein regulationstheoretisches Auge auch Aspekte der Funktionalität und Reagibilität von Politik durch sich ändernde ökonomische Rahmenbedingungen. Für die Frage, ob die Gewerkschaften und Arbeitgeber ihr Interesse an der Arbeitsmarktpolitik wahrnehmen und in öffentliche Arbeitsverwaltungen integriert werden, gibt uns Jessop folgende Hinweise:

- Die Inkorporation der Gewerkschaften und Arbeitgeber kann eine *staatliche Strategie* sein:
- Daraus folgt, daß das *Staatsverständnis* für die Frage des Korporatismus in der Arbeitsmarktpolitik entscheidend sein kann
- und mögliche *staatliche Fragmentierungen* zu beachten sind: Fragen des Staatsaufbaus und möglicher gegensätzlicher Strategien zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen sind zu berücksichtigen (wie z.B. der föderale Verflechtungsgrad von politischen Systemen oder Fachstandpunkte der Ministerien).
- Der Umgang des Staates mit einer *spezifischen Krise* kann einen Wechsel zu einer korporativen Arbeitsmarktpolitik auslösen.

Die *Rolle des Staates* ist beim Aufbau öffentlicher Arbeitsverwaltungen wie auch bei Änderungen der Verwaltungsstrukturen entscheidend. Im weiteren Sinne weist der Jessopsche Ansatz darauf hin, einerseits *Prozesse der Nationenbildung*, *Staatsverständnisse* und *Modelle der Verwaltung und Bürokratie* zu berücksichtigen, anderer-

²⁹ Die Frage ist, ob man dies als ausreichende Antwort dafür betrachtet, welche Strategie der Staat verfolgt. Jessop sieht den Staat in ein ganzes Set von Faktoren eingebettet, die auf den ersten Blick außerhalb des Staates stehen. Da Jessop den Staat jedoch sehr weit definiert, eben als „gesellschaftliches Verhältnis“, sind es auf den zweiten Blick zugleich Faktoren, die innerhalb der staatlichen Kategorie stehen. Eine Trennung zwischen Staat und Gesellschaft ist daher bei Jessop im strengen Sinne eigentlich nicht mehr möglich.

seits aber auch die *Rolle der staatlichen Akteure* selbst, wie z.B. von *Verwaltungseliten*, zu prüfen.³⁰

Die in dieser Arbeit untersuchten Länder lassen sich bezüglich der eben genannten Merkmale unterschiedlich charakterisieren. Bestimmende Momente der Unterschiedlichkeit sind beispielsweise die liberal geprägten Staatsverständnisse und Prozesse der Nationenbildung in Großbritannien und in den Niederlanden (in den Niederlanden auch konfessionell geprägt; vgl. Couwenberg 1953; Bremme 1961; Daalder 1973) und das durch Hegel und Lorenz von Stein geprägte Staatsdenken in Deutschland (vgl. Böckenförde 1963; Scheuner 1978). Konsequenzen dieser Unterschiede sind, daß in Großbritannien und den Niederlanden ausgedehnte staatliche Zentralverwaltungen relativ spät entstanden, während für das Deutsche Reich im Jahre 1871 der ausgeprägte Zentralisierungsprozeß der preußischen Verwaltung zum Modell wurde (vgl. Daalder 1973: 19; Mayntz 1997: 20, 25).

Man könnte durchaus vermuten, daß der Staat beim Aufbau der niederländischen und britischen Arbeitsverwaltung (wie auch in den späteren Reformphasen) eine zurückhaltende Rolle spielte, der preußische Bürokratismus dagegen eine bestimmende Kraft in Deutschland gewesen ist. Betrachtet man jedoch die konkreten Institutionalisierungsprozesse und Strukturreformen in den untersuchten Ländern, so ist das Gegenteil der Fall. Der Staat (in Großbritannien auch gerade die Verwaltungselite) besaß und besitzt in den Niederlanden und Großbritannien, im hier behandelten Politikfeld, weitaus mehr Handlungsfähigkeit und Handlungsfreiheit als in Deutschland (vgl. Kapitel 6 bis 8, 9, 13, 18).

3.2.2.3 *Nationales Politiklernen (Hall) und internationale Diffusion*

Wenn die Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern weder aus einer organisationsstrukturellen bzw. korporatistischen noch aus einer staatszentrierten bzw. regulationstheoretischen Perspektive ausreichend verständlich wird, so läßt sich vielleicht argumentieren, daß korporativ verfaßte Arbeitsverwaltungen einem situationsbezogenen und kollektiven Lernprozeß entspringen. Schließlich könnten die Akteure aus vergangenen Erfahrungen (*nationales Politiklernen*) oder vom Ausland und dessen Umgang mit einem bestimmten Problem (*internationale Diffusion*) lernen. Da

³⁰ In diesem Zusammenhang sind auch staatszentrierte institutionalistische Ansätze anzusprechen, die die Rolle der staatlichen Autonomie und Macht bei der Entstehung der Wohlfahrtsstaaten hervorheben. Ähnlich wie Jessop betonen diese Ansätze die Bedeutung staatlicher Strategien, staatlicher Institutionen und Gewalt sowie politischer wie administrativer Eliten für Reformen und institutionellen Wandel. Für eine Übersicht der Arbeiten dieses „Bringing the State Back In“ vgl. Evans et al. 1985.

die vorliegende Arbeit Länder über die Zeit und untereinander vergleicht, kann die Frage des Lernens ein Stück weit geprüft und angesprochen werden (vgl. Kapitel 7 und 8). Hier soll zunächst erörtert werden, inwieweit der Ansatz des Politiklernens unseren theoretischen Rahmen bereichern kann.

Der Ansatz des *Politiklernens* betrachtet politische Entscheidungen als Lernsituationen. Lernen wird als wohlüberlegter Versuch („deliberate attempt“) begriffen, Ziele und Instrumente der Politik an vergangene Erfahrungen („past experiences“) und neue Informationen („new informations“) anzupassen (Hall 1993: 278). Politische Reformen sind nach Hall das Ergebnis einer Bilanzierung vergangener Erfahrungen mit neuen Informationen in den Köpfen von Experten:

Therefore, we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process (Hall 1993: 278).

Je nachdem, ob dieser Prozeß innerhalb oder außerhalb von staatlichen Institutionen (mit Beteiligung von organisierten Interessen) stattfindet, unterscheidet Hall zwischen staatszentrierten („state-centric“) und staatsstrukturellen („state-structural“) Ansätzen (Hall 1993: 276). Gemeint ist damit, daß am Lernprozeß neben dem Staat auch gesellschaftliche Akteure beteiligt sein können.

Halls Ansatz des Politiklernens untermauert theoretisch, was die knappe Darlegung der Geschichte der Arbeitsmarktpolitik bereits empirisch gezeigt hat: „Vergangene Erfahrungen“ stehen in einem gewissen Sinne für „alte“ Institutionen. Diese werden von den Akteuren möglicherweise bewertet und kritisiert, und eine neue Form der Regulation setzt sich durch. Hall weist darauf hin, folgende Faktoren bei der Interessenwahrnehmung und Interessendurchsetzung zu berücksichtigen:

- „past experience“ = „alte“ Institutionen,
- „new information“ = „neue“ Informationen = neue Problemwahrnehmungen,
- „deliberate attempt“ = wohlüberlegter Versuch = bewußte Auseinandersetzung mit der „alten“ Institution aufgrund neuer Problemwahrnehmungen.

In internationaler Perspektive korrespondiert der Ansatz des Politiklernens mit dem der *internationalen Diffusion*³¹. Der Informationsaustausch zwischen Sozialreformern und Politikern während großer Reformphasen führt dazu, daß Akteure in einem Land von den Erfahrungen in anderen Ländern lernen, diese aufnehmen und in die eigenen Institutionen tragen (vgl. Borchert 1998: 149). Wenn sich Reformer bewußt auf die Programme und Maßnahmen anderer Länder beziehen und die „fremden“ Ideen in ihren Institutionen realisieren, so kann dies zur Angleichung der Institutio-

³¹ In der vergleichenden Sozialwissenschaft wurden bezüglich dieser Idee von internationaler Diffusion u.a. folgende Konzepte hervorgebracht: ‚policy-diffusion‘ (Collier/Messick 1975), ‚political learning‘ (Heclö 1974) oder ‚policy-borrowing‘ (Cox 1993).

nen führen. Der Ansatz der internationalen Diffusion spricht damit für konvergente Entwicklungen. Auch eine Konvergenz in Richtung auf Korporatismus in der Arbeitsmarktpolitik wäre denkbar.

Will man „internationale Diffusion“ empirisch überprüfen, so setzt dies voraus, „primär exogen bedingte, also durch den ‚Import‘ ausländischer Modelle zustandegewordene Gesetze, von primär innergesellschaftlich bedingten Regelungen“ (Alber 1987: 134) zu unterscheiden. Der Einfluß des Auslandes läßt sich so - folgt man nicht dem Weg einer quantitativen Makrostudie³² - nur durch eine intensive Untersuchung der Diskussionen und politischen Auseinandersetzungen der jeweiligen Reformen prüfen.

Betrachtet man die Niederlande, Großbritannien und Deutschland so haben zwischen diesen Ländern aufgrund der geographischen Nähe in der Tat ausgeprägte Austauschprozesse auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik stattgefunden. Als Beispiel läßt sich die formative Phase der öffentlichen Arbeitsverwaltungen anführen: Die niederländischen und britischen Architekten der Arbeitsverwaltungen nahmen Deutschland und sein ausgeprägtes Arbeitsnachweiswesen auf der kommunalen und lokalen Ebene als Modellfall wahr. So unternahm William Beveridge, der Ideengeber beim Aufbau der englischen Arbeitsverwaltung, eine Reise in das Deutsche Kaiserreich, um dort die Strukturen der paritätischen kommunalen Arbeitsnachweise zu studieren. Er faßte seine Einsichten über die Ziele und institutionelle Ausgestaltung öffentlicher Arbeitsverwaltungen und über das Problem der Arbeitslosigkeit, die er zwischen 1907 und 1909 durch empirische Forschung gewann, in dem Buch ‚Unemployment. A Problem of Industry‘ zusammen. In einem speziellen Aufsatz legte er die Funktionsweise und den Erfolg der deutschen kommunalen Arbeitsnachweise dar (vgl. Beveridge 1908).

Beveridges ‚Unemployment. A Problem of Industry‘ nahmen Mitglieder der niederländischen Staatskommission über die Arbeitslosigkeit (‚Staatscommissie over de Werkloosheid‘, ScoW) im Jahre 1913 zum Anlaß für eine Reise nach London, um dort mit dem damaligen Vorsitzenden der englischen Arbeitsämter, William Beveridge, ein intensives Gespräch zu führen. Die Niederländer blickten aber nicht nur nach England. Auch sie waren von den paritätischen kommunalen Arbeitsnachwei-

³² Alber spricht dabei den Versuch von Collier/Messick (1975) an, über eine Korrelation zwischen den Erstgesetzen zu den wichtigsten Sozialversicherungen und Indikatoren des sozioökonomischen Entwicklungsstandes der Länder die Bedeutung „ausländischer“ Erfahrungen für die Institutionalisierung der Wohlfahrtsstaaten zu quantifizieren. Motiviert wurde dieser quantifizierende Makrovergleich dabei von der Überlegung, daß ein wichtiger Hinweis für die Wirksamkeit der Diffusion dann gegeben wäre, „wenn sich zeigen ließe, daß die Nachzügler der Sozialversicherung ihre Systeme auf niedrigeren Graden der Industrialisierung und Urbanisierung und somit in größerer Unabhängigkeit von innergesellschaftlichen Herausforderungen einführen als die Pionierländer“ (Alber 1987: 134).

sen in Deutschland beeindruckt. Eine Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der öffentlichen Arbeitsverwaltung erachteten die Niederländer als Möglichkeit, einem „Klassenkampf um den Arbeitsnachweis“ in den Niederlanden zuvorzukommen (vgl. ScoW 1913: 649).

Eine intensive Diskussion über die deutschen Erfahrungen kennzeichnete somit die formativen Phasen in den Niederlanden und Großbritannien - eine Diskussion, die, wie gezeigt werden wird, jedoch für die niederländischen und britischen Institutionen ohne erkennbare Konsequenzen blieb.³³ In den Niederlanden verhinderten ideologische („Versäulung“), politische (konfessionelle Dominanz) und strukturelle (verspätete Industrialisierung) Faktoren eine bewußte Angleichung der Arbeitsverwaltung an die der Nachbarn (vgl. hierzu auch Trampusch 2000b).

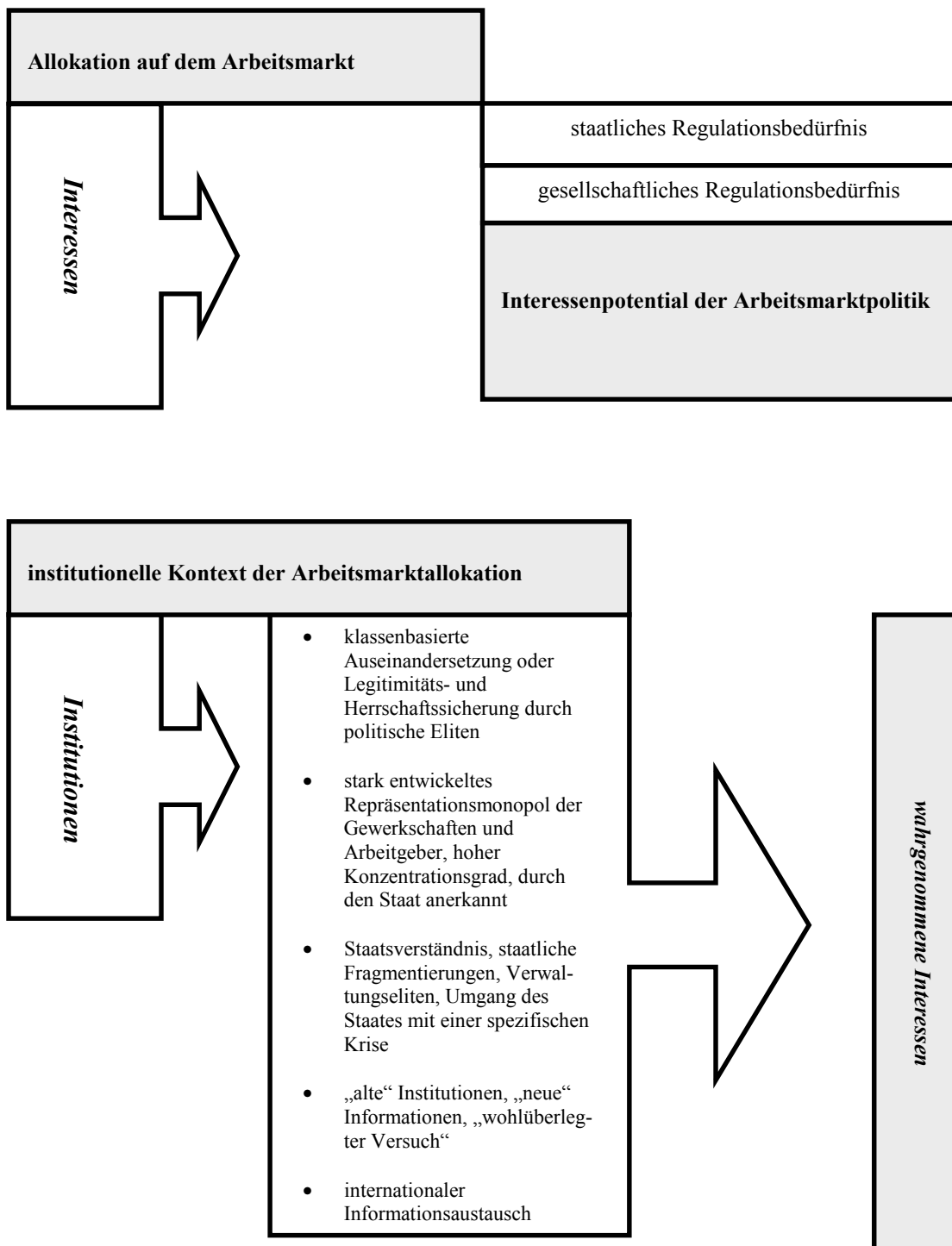
Der Ansatz der internationalen Diffusion schärft unseren Blick dennoch weiter. Wir müssen uns die Frage stellen:

- Kennen sich die Akteure (gibt es internationalen Informationsaustausch)?

Faßt man die Institutionengeschichte unserer Fälle sowie die Aussagen über die eben diskutierten institutionalistischen Ansätze zusammen, dann muß die spezifische Form des „aufgeklärten Institutionalismus“, dem diese Arbeit folgt, die in Schaubild 1 zusammengefaßten Bedingungen und Faktoren berücksichtigen:

³³ Inwieweit die Strukturreformen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den hier untersuchten Ländern wechselseitigen Einflußbeziehungen durch internationalen Informationsaustausch unterlagen, konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht systematisch geprüft werden. Diese Frage wurde vielmehr nur an jenen Stellen aufgegriffen, an denen es für das Verständnis der einzelnen Fälle notwendig war. Dies war für die formative Phase der niederländischen und der britischen Arbeitsverwaltung der Fall (Kapitel 7 und 8).

Schaubild 1: Arbeitsmarktpolitik, Interessen und Institutionen



Das Motiv der Gewerkschaften und Arbeitgeber, sich an öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu beteiligen, wird durch die besondere Nähe der Arbeitsmarktpolitik zur *Allokation auf dem Arbeitsmarkt* verständlich, jedoch nicht erklärbar.

Die *spezifische Form der Aktualisierung der potentiellen arbeitsmarktpolitischen Interessen* wird daher durch den *Kontext der Arbeitsmarktallokation* entscheidend geprägt.

Der konkrete Kontext der Allokation auf dem Arbeitsmarkt setzt durch ökonomisch-soziale Faktoren (z.B. Industrialisierungsverlauf) und auch durch „alte“ Institutionen (Armenrecht; verbandseigene, arbeitsmarktpolitische Organisationen) wichtige Daten und *institutionelle Anknüpfungspunkte*, auf die sich die Akteure bei der Wahrnehmung ihres arbeitsmarktpolitischen Interesses beziehen. Das Konglomerat der institutionellen Anknüpfungspunkte läßt sich dabei entsprechend der eben charakterisierten Ansätze in die folgenden Bestandteile zerlegen:

- stark entwickeltes Repräsentationsmonopol der Gewerkschaften und Arbeitgeber, die durch den Staat anerkannt werden (Neo-Korporatismus, Schmitter),
- Staatsverständnis, staatliche Fragmentierungen, Verwaltungseliten, Umgang des Staates mit einer spezifischen Krise (Regulationstheorie, Jessop; staatszentrierte Sichtweisen),
- „alte“ Institutionen, „neue“ Informationen, „wohlüberlegter Versuch“ (nationales Politiklernen, Hall),
- internationaler Informationsaustausch (internationale Diffusion).

Die Theorieangebote erhärten zwar die Behauptung, daß das arbeitsmarktpolitische Interessenpotential erst durch seine Kontextualisierung, durch ökonomische, politische und soziale Faktoren und durch die Austragung von Konflikten und Prozesse (,politics‘) seine Form und politische Bedeutung erlangt. Es konnte jedoch auch gezeigt werden, daß jeder der Ansätze für sich allein die spezifische Form einer korporativen Arbeitsverwaltung nicht erklären kann. Für ein Verständnis der konkreten Ausbildung einer korporatistischen Arbeitsverwaltung muß man daher einen weiten Blick einnehmen, der die von den Theorieansätzen vorgeschlagenen Elemente integriert und ihre Vereinheitlichung überwindet. In dieser Integration besteht die „Aufgeklärtheit“ des Institutionalismus.

Für unsere Problemstellung eignet sich folglich ein institutionalistischer Ansatz, der die Präferenzen, Strategien und Interessen der Akteure nicht ahistorisch bestimmt, sondern räumlich und zeitlich gebunden betrachtet. Dabei muß dieser Institutionalismus auch „Vergangenes“ („alte“ Institutionen) und ,politics‘ im Auge behalten, das Verhältnis von Problemwahrnehmung und Institution thematisieren und zwischen „potentiellen Interessen“ und „institutionalisierten Interessen“ unterscheiden.

Es ist der Ansatz des *historischen Institutionalismus*, der die eben angesprochenen Punkte in ein Konzept zu integrieren versucht. Da der historische Institutionalismus aber auch ein spezifisches Verständnis von Interesse und Institution anbietet und von der Hypothesengewinnung bis zur Methode ein eigenes spezifisches Forschungsprogramm umschreibt, das sich zudem auch noch hervorragend für vergleichende Untersuchungen zu eignen scheint, sei dieser Ansatz im folgenden in einem eigenen Kapitel näher erläutert. Darauf aufbauend werden dann die komparative Methode, die Forschungsfragen und die Hypothesen der Arbeit sowie ihr Aufbau dargestellt.

Kapitel 4 Interessen und Institutionen im Ansatz des historischen Institutionalismus

Nach Kathleen Thelen (1999: 373) gewinnen „historische Institutionalisten“ ihre Hypothesen eher aus der Empirie als aus der Theorie. Der Vergleich dient dem Test dieser Hypothesen:

Very frequently, historical institutionalists begin with empirical puzzles that emerge from observed events or comparisons: Why did the policies of the advanced industrial countries differ so much in response to the oil shock of 1973 (Katzenstein 1978)? Why have some industrial relation systems proved more stable than others in the face of globalization pressures (Thelen 1993, 1994) Why do some countries tax and spend more than others (Steinmo 1993)? The analyst then uses the comparisons to test hypotheses that can account for the observed differences (Thelen 1999: 373-374).

Der Empirismus des historischen Institutionalismus korrespondiert mit einem spezifischen Verständnis von Ideen, Interessen und Institutionen. Historische Institutionalisten beanspruchen, die Interaktion der Institutionen, Interessen und Ideen in ihrer Wechselseitigkeit zu berücksichtigen: „Interests tell institutions what to do; institutions tell ideas how to survive; ideas tell interests what to mean“ (Heclo 1994: 383).

Anders als der Rational Choice-Ansatz, der Behaviorismus, der Kulturalismus oder die Konflikttheorie können Interessen und Ideen nicht ohne Institutionen gedacht werden. Umgekehrt wehrt man sich auch gegen den Determinismus strukturalistischer oder funktionalistischer Ansätze. Die Abgrenzung vom Rational Choice-Ansatz und vom Behaviorismus hat zur Folge, daß der historische Institutionalismus zwischen wahren Präferenzen („true preferences“) und Präferenzen, die zum Ausdruck kommen („expressed preferences“), unterscheidet (vgl. Immergut 1997: 326).³⁴ Historische Institutionalisten unterscheiden zwischen potentiellen Interessen der Akteure („potential interests“) und Interessen, die das politische Handeln bestimmen („those that come to be expressed in political behavior“; Immergut 1997: 327).

³⁴ Entstanden ist der historische Institutionalismus explizit als Gegenpol zum Rational Choice-Ansatz und zum alten Institutionalismus, den Karl Polanyi, Thorstein Veblen oder Max Weber vertraten (vgl. Thelen/Steinmo 1992). Diesem alten Institutionalismus werfen Thelen/Steinmo (1992: 3) vor, er wäre oft zu normativ gewesen, hätte zu sehr die Gegenüberstellung von institutionellen Konfigurationen in verschiedenen Ländern in den Mittelpunkt gestellt und dabei intermediäre Kategorien vernachlässigt, die einen „wirklichen“ Vergleich erst ermöglichen würden. Thelen/Steinmo (1992: 9) bezeichnen die Annahme des historischen Institutionalismus, daß Präferenzen sozial konstruiert werden, als „core difference“ zwischen der Rational Choice-Theorie (und auch dem Behaviorismus) auf der einen Seite und dem historischen Institutionalismus auf der anderen. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, daß Thelen mittlerweile angeregt von neueren Arbeiten von John Zysman (1994) und Fritz W. Scharpf (1997) die Grenze zwischen Rational Choice-Theorien und dem historischen Institutionalismus fließend betrachtet und die Frage einer Synthese bzw. eines kreativen und gegenseitigen Anleihens stellt (vgl. Thelen 1999: 379-381). Zur Abgrenzung des Rational Choice-Ansatzes vom historischem Institutionalismus vgl. auch Immergut 1997.

*Präferenzen, Interessen und Entscheidungen*³⁵ sind sozial konstruiert (vgl. Thelen/Steinmo 1992: 9). Interessen und Entscheidungen, mithin auch solche Interessen und Entscheidungen, die das Design einer Institution betreffen, stehen damit immer im Kontext sozialer, politischer und ökonomischer Bedingungen.³⁶ Bereits die Diskussion darüber, welchem Problem eine Institution zu dienen hat, ist somit „institutionalisiert“. Politische Mehrheiten, die Stellung, Position und Stärke von gesellschaftlichen Interessen, Bedingungen der Produktion und der Allokation, der Staat, seine Stärke und seine Gesetze, institutionelle Bedingungen des ‚policy-making‘ spannen einen Selektions- und Definitionsrahmen auf, der die Verarbeitung von Problemen und die Suche nach Lösungsmustern strukturiert. Dies kann dann eine Differenz zwischen dem potentiellen und jenem Interesse bewirken, das am Ende wahrgenommen wird.

Wo bleiben nun aber die Ideen? Nach Hall (1986: 5) spielen Institutionen nicht nur bei der „Definition und Artikulation von Interessen“ („definition and articulation of interests“) eine „kritische Rolle“. Institutionen tragen auch zur „Verbreitung“ („dissemination“) von Ideen bei. Interessen *und* Ideen finden bei Hall (1986: 280) ihre Wirkung nur, wenn sie institutionelle und organisatorische „Mittel“ („means“) finden, die sie transportieren. Anschaulich läßt sich diese Perspektive mit M. Rainer Lepsius in Anlehnung an Max Weber folgendermaßen darstellen:

Institutionen formen Interessen und bieten Verfahrensweisen für ihre Durchsetzung, Institutionen geben Ideen Geltung in bestimmten Handlungskontexten (Lepsius 1990: 7).

Interessen und Ideen brauchen also die Institutionen. Interessen brauchen aber auch die Ideen und Ideen die Interessen. Denn Ideen „erzählen“ Interessen, was sie „bedeuten“ (Heclo 1994: 383), und Interessen verleihen Ideen „Deutungsmacht“ (Lepsius 1990: 7). Institutionen erhalten durch Interessen und Ideen ihre Identität.

³⁵ Dabei ist es meiner Ansicht nach für unseren Zusammenhang weniger wichtig zwischen *Präferenzen, Interessen und Entscheidungen* eine analytische Unterscheidung nach der Dauerhaftigkeit der Handlungsorientierung vorzunehmen (Immergut 1997: 339; ähnlich Mayntz/Scharpf 1995: 54-55). Vielmehr gilt es zu fragen, wann und unter welchen Bedingungen Handlungsorientierungen - seien es nun Präferenzen, Strategien oder Interessen - zum Ausdruck kommen und sich institutionalisieren. Denn die Institutionalisierung selbst drückt ja bereits eine gewisse Dauerhaftigkeit der Orientierung aus. In dieser Arbeit wird also nicht zwischen Interessen und Präferenzen unterschieden. Hinzuweisen ist allerdings darauf, daß Strategien - versteht man darunter „die Gesamtplanung des Verhaltens und der Maßnahmen gegenüber einem politischen Gegner zur Stärkung der eigenen Position und zur Durchsetzung eigener Ziele“ (Hautmann/Kroher 1970: 163) - deutlich von taktischem Verhalten zu unterscheiden sind. Gegenüber dem Begriff der Strategie bezeichnet Taktik das „Verhalten gegenüber einem Gegner im Einzelfall“ (Hautmann/Kroher 1970: 163).

³⁶ Gerade diese Vermutung des historischen Institutionalismus diktiert die bewußte Abgrenzung zum Behaviorismus, der eine Identität von wirklichen und zum Ausdruck kommenden Präferenzen annimmt und die Ergebnisse kollektiver Entscheidungen als die Summe individueller Präferenzen betrachtet (vgl. Immergut 1997).

Diese institutionalistische Sichtweise integriert sowohl Interessen als auch Ideen und setzt beides in engen Bezug zu Institutionen. Sie überwindet den von Kulturalisten und Interessentheoretikern behaupteten Unterschied zwischen Interessen und Ideen. Ideen sind nur wirkungsmächtig, wenn sie auf Interesse(n) treffen, und Interessen nur inhaltlich, wenn sie einen Bezug zu Ideen aufweisen. Gruppieren sich die drei großen Is (Ideen, Interessen und Institutionen) im Institutionalismus des historischen Institutionalismus damit zu einem Trojanischen Pferd? Ist das Konzept des historischen Institutionalismus zwar ein schönes Geschenk, weil es uns ermöglicht, sowohl Ideen wie auch Interessen wie auch Institutionen in einem Ansatz zu integrieren, aber dennoch gefährlich, weil wir zwischen Ideen, Interessen und Institutionen nicht mehr trennen können? Diese Frage läßt sich am besten beantworten, wenn wir einen „dynamischen“ Blick auf den Institutionalismus werfen. Was passiert, wenn eines der großen Is, sagen wir, die Institution, in Bewegung gerät? Ziehen die anderen Is, die Ideen und die Interessen, dann mit?

Was passiert, wenn sich die Institutionen ändern? Folgt man dem historischen Institutionalismus, so geraten bei institutionellem Wandel alle drei großen Is in Bewegung. Denn denkt man die obige Perspektive logisch zu Ende, so können sich Institutionen nur ändern, wenn sich die Interessen und Ideen der Akteure auch ändern. Dies muß nicht heißen, daß ein Positionswechsel der Akteure in ihrer interessenpolitischen und ideologischen Ausrichtung den institutionellen Wandel letztendlich lostritt. Es soll und kann an dieser Stelle nur vermutet werden, daß *Institutionenwandel* mit einem *Ideen- und Interessenwandel* korrespondiert.

Denn das Verhältnis von Interesse, Ideen und Institution wurde oben ja als ein wechselseitiges definiert. Sind Institutionen ein fester Wohnsitz von Ideen und Interessen, so müssen auch die Ideen und Interessen umziehen, wenn die Institutionen den Ort wechseln. *Prozesse der Institutionalisierung* müssen in der hier rezipierten institutionalistischen Sichtweise somit auch *Prozesse der Interessendurchsetzung und des Ideenwandels* sein (vgl. hierzu auch Greven 1983). Genau dieses hatten wir ja oben bei unserer kursorischen Zeitreise durch die Geschichte der Arbeitsmarktpolitik beobachtet. Die verschiedenen Phasen der Arbeitsmarktpolitik haben gezeigt, daß die Akteure mit der Arbeitsmarktpolitik unterschiedliche Ziele und Interessen verfolgt haben und sich dies auch in der Ausrichtung der öffentlichen Arbeitsverwaltung niedergeschlagen hat.

Prozesse der Institutionalisierung als Prozesse der Interessendurchsetzung zu betrachten, indiziert, institutionellen Wandel mit einer Suche nach „*institutionellen Substituten*“ (nach „*Ersatzinstitutionen*“) gleichzusetzen. Denn die Abschaffung einer alten Institution und die Entstehung einer neuen Institution *muß* mit einem Positionswandel der institutionalisierten Interessen und Ideen verbunden sein.

Wenn Ersatzinstitutionen und institutionelle Substitute aufgebaut werden, so zeigt dies mögliche „Umschläge“ in den Interessen und Ideen der Akteure auf. Auch dies hat sich oben angedeutet. Die Entstehung der öffentlichen Arbeitsverwaltung bedeutete auch die Überwindung und Preisgabe „vormoderner“ partikularer Interventionsformen in den Arbeitsmarkt: die Überwindung des Armenrechts, die Überwindung kommunaler, gewerkschaftlicher oder arbeitgebereigener Arbeitsvermittlungsstellen.

Die Frage der Stabilität und Fragilität von Institutionen ist damit nun auch immer eine Frage der Interessen und Ideen, die Akteure verfolgen. Zum roten Faden der Analyse von institutionellem Wandel wird nach diesen Überlegungen die Frage nach den Interessen und Ideen der Akteure und nach den Bestimmungsgründen der Volatilität ihrer Interessen und Ideen. Um institutionellen Wandel zu *verstehen*, kann man daher Interessen und Ideen an den Anfang wie an das Ende der Analyse von institutionellem Wandel stellen. Um institutionellen Wandel zu *erklären*³⁷, reicht der Blick auf die Ideen und Interessen der Akteure allerdings nicht aus.

Damit wären wir beim „Trojanischen Pferd“, das uns der historische Institutionalismus durch sein Verständnis über das Verhältnis der drei großen Is zueinander ins Konzept getragen hat. Denn wenn Ideen und Interessen das Innenleben von Institutionen bestimmen, zudem aber auch Interessen und Ideen nur durch Institutionen zur Durchsetzung und Geltung kommen, werden Institutionen, Ideen und Interessen, wenn sie in Bewegung geraten, zur abhängigen und unabhängigen Variable in einem. Unsere Argumentation droht dadurch zirkulär und zu einer Gefahr für den Erkenntnisfortschritt zu werden. In diesem Sinne äußern auch Thelen/Steinmo, die den historischen Institutionalismus in den 1990er Jahren als „coherent statement of the approach“ (Peters 1999: 63) formuliert haben, Bedenken darüber, ob der historische Institutionalismus Dynamik erklären kann:

What has been missing is more explicit theorizing on the reciprocal influence of institutional constraints and political strategies, and more broadly, on the interaction of ideas, interests, and institutions ... Institutions are an independent variable and explain political outcomes in periods of stability, but when the institutions break down, they become the dependent variable, whose shape is determined by the political conflicts that such institutional breakdown unleashes. Put somewhat differently, at the moment of institutional breakdown the logic of the argument is reversed from ‚Institutions shape Politics‘ to ‚Politics shape Institutions‘ (Thelen/Steinmo 1992: 14, 15).

³⁷ In Anlehnung an Max Weber ist *Verstehen* die „... deutende Erfassung: a) des im Einzelfall real gemeinten (bei historischer Betrachtung) oder b) des durchschnittlich und annäherungsweise gemeinten (bei soziologischer Betrachtung) oder c) des für den *reinen* Typs (Idealtypus) einer häufigen Erscheinung wissenschaftlich zu konstruierenden (‚idealtypischen‘) Sinnes oder Sinnzusammenhangs“ (Weber 1976: 4, Herv. durch Weber). *Erklären* ist demgegenüber „... für eine mit dem Sinn des Handelns befaßte Wissenschaft soviel wie: Erfassung des *Sinnzusammenhangs*, in den, seinem subjektiv gemeinten Sinn nach, ein aktuell verständliches Handeln hineingehört“ (Weber 1976: 4, Herv. durch Weber).

Es ist somit ratsam, die „Erklärung“ zunächst hintenanzustellen und sich um das „Verstehen“ zu bemühen. Was passiert, wenn Institutionen sich ändern? Diesmal sei die Perspektive zeitlich in die Länge gezogen, die Dynamik also vertikal analysiert, über die Zeit, und nicht mehr nur horizontal, also als Verhältnis von Ideen, Interessen und Institutionen.

Wenn historische Institutionen von institutionellem Wandel sprechen, so sprechen sie auch von „Pfadabhängigkeit“ bzw. ‚policy-feedback‘³⁸ (vgl. Heclo 1974; Weir et al. 1988; Pierson 1993: 596). Das wurde bisher noch nicht aufgegriffen, ist aber wichtig. Denn die Pfadabhängigkeit macht den historischen Institutionalismus eigentlich erst historisch. Die Konzepte der „Pfadabhängigkeit“ bzw. des ‚policy-feedback‘ spielen darauf an, daß Institutionen einen Pfad für das Handeln der Akteure festlegen. Institutionen entwickeln also eine Eigendynamik. Sie haben ein gewisses Beharrungsvermögen, was das Handeln der Akteure „pfadabhängig“ macht. Institutioneller Wandel, die Änderung des Pfades, kann folglich auch als ein Mechanismus der Reproduktion („reproduction“) des Pfades (Sinatra 1996: 8, 21) verstanden werden.

Die Hauptproblematik dieser vermuteten Pfadabhängigkeit besteht für die Forschung darin, sich über das „Wie“ der Prägekraft von vergangenen Erfahrungen Klarheit zu verschaffen. So beklagt Paul Pierson viele Beiträge des historischen Institutionalismus würden sich zu sehr auf die Feststellung versteifen, daß vergangene Politik spätere Entscheidungen prägt, um das „Wie“, „Wann“ und „Wo“ des vermuteten Pfades zu machen man sich aber zu wenig Gedanken (vgl. Pierson 1993: 596-597).

Setzt man Pierson fort, so ist zu fragen: Wo beginnt der Pfad? Wer steigt ins Pferd?

In der Literatur zum historischen Institutionalismus beginnt der Pfad durch „formative choices“ (Peters 1999: 72) oder „formative moments“ (Pierson 1993: 602). Historische Institutionen studieren die Umstände dieser „formative choices“. Der Wert einer Untersuchung der Entstehungsphasen, der formativen Momente, läßt sich dabei mit Rothstein folgendermaßen zusammenfassen:

If institutions set limits on what some agents can do, and enable other agents to do things they otherwise would have not been able to do, then we need to know under what circumstances these institutions were created. For if political agents can design or construct institutions, they may then construe an advantage in future political battles (Rothstein 1992: 35).

³⁸ Heclo, auf den die Forschung zu ‚policy-feedback‘ immer wieder Bezug nimmt, definierte das ‚policy-feedback‘ folgendermaßen: „What is normally considered the dependent variable (policy output) is also an independent variable ... Policy invariably builds on policy, either in moving forward what has been inherited, or amending it, or repudiating it“ (Heclo 1974: 315).

Bereits die formativen Momente einer Institution verraten also einiges. Institutionen werden von Akteuren mit dem von ihnen gewählten und ihnen zur Verfügung stehenden „Baumaterial“ (Ideen und Interessen) geschaffen. Daraus läßt sich nun auch schließen, daß Institutionen, die von verschiedenen „Baumeistern“ zu *verschiedenen Zeitpunkten* und auf der Grundlage *jeweils spezifischer historischer Bedingungen* aufgebaut wurden, auf *unterschiedlichen interessenpolitischen und ideellen Fundamenten* beruhen.

Damit können nun auch diejenigen Faktoren und Ereignisse, die Institutionen in einer Phase des Wandels ins Straucheln bringen, unterschiedlich sein. In der Sprache des historischen Institutionalismus faßt Kathleen Thelen diesen komplexen Zusammenhang zwischen der Fundierung von Institutionen und des Wandels von Institutionen, und damit den Zusammenhang zwischen ‚production‘ and ‚reproduction‘ des Pfades, folgendermaßen auf:

Institutions rest on a set of ideational and material foundations that, if shaken, open possibilities for change. But different institutions rest on different foundations, and so the processes that are likely to disrupt them will also be different, though predictable (Thelen 1999: 397).

Kathleen Thelen fordert weiter, die Literatur aus dem Bereich der „institutional formation“ mit solcher über „feedback“ und „institutional reproduction“ zu verbinden:³⁹

The link between the critical junctures literature (on institutional formation) and the feedback literature (on institutional reproduction) is thus clear: Knowing how institutions were constructed provides insights into how they might come apart (Thelen 1999: 400).

Der historische Institutionalismus weist den Weg, Institutionen über die Zeit zu verfolgen, sich kritische Momente von Institutionen zu suchen und diese danach zu untersuchen, was genau passiert ist: Welche Interessen und Ideen treten gegenüber bereits institutionalisierten Interessen und Ideen in Konkurrenz? Setzen sich neue Interessen und Ideen durch und warum, oder behalten die bereits institutionalisierten Interessen und Ideen die Oberhand?

„Kritische Augenblicke“ werden hier verstanden als „critical junctures“ (Collier/Collier 1991) als Phasen der institutionellen Neuorientierung. Collier/Collier (1991) definieren „critical junctures“ folgendermaßen:

A critical juncture may be defined as a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries (or in other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies (Collier/Collier 1991: 29).

Will man institutionellen Wandel verstehen, so muß der Vergleich von verschiedenen Fällen der Institutionenbildung und des Institutionenwandels zum zentralen Bestandteil des Forschungsdesigns werden. Dabei sollte der Vergleich von ‚critical

³⁹ Auch Orren/Skowronek (1994: 312, 323) fordern, die Bedeutung des „timings“ und der „temporality“ von „politics“ in die institutionalistische Analyse stärker zu integrieren, weil Institutionen zu unterschiedlichen Zeitpunkten errichtet werden würden.

junctures‘ über die Zeit *und* über verschiedene Kontexte hinweg erfolgen. Denn in jeder ‚critical juncture‘, in Phasen der institutionellen Neuorientierung werden die Karten, der Bezug der drei großen Is zueinander, neu gemischt. Der Vergleich sollte somit sowohl eine Sensibilität in der Vertikalen (über die Zeit) als auch in der Horizontalen (über verschiedene Länder) aufweisen.

Das Verständnis der drei großen Is im historischen Institutionalismus provoziert den Vergleich von Umbrüchen und Strukturreformen: einen Vergleich, der, indem er aufeinanderfolgende ‚critical junctures‘ auf Gemeinsamkeiten und Ähnlichkeiten inspiziert, Transformationen von Institutionen nicht unabhängig von ihrer Entstehung bzw. von früheren Reformen betrachtet.

Genau dies versucht die vorliegende Arbeit auch umzusetzen. Es werden ‚critical junctures‘ der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland miteinander verglichen. Zugespitzt läuft dies auf den Vergleich von Phasen heraus, in denen institutionelle Reformen stattfanden, wobei im folgenden die formative Phase der Arbeitsverwaltungen die erste ‚critical juncture‘ dieser Institution darstellen soll. Auch hier stellt sich natürlich die Frage nach dem „Beginn des Pfades“, also danach, welche Interessen, welche Ideen und welche Institutionen den Verlauf dieser formativen Phasen verständlich machen.

Es sind die oben bereits beschriebenen unterschiedlichen Traditionen der „alten“ Interventionsformen, die den Startpunkt der historischen Perspektive dieser Arbeit festlegen. Der *Beginn des Pfades der öffentlichen Arbeitsverwaltung* wird durch diejenigen „alten“ Institutionen geprägt, die auf das Problem, auf welches sich der Aufbau der öffentlichen Arbeitsverwaltungen richtete, nämlich die Allokation auf dem Arbeitsmarkt, Einfluß hatten.

Diese „alten“ Institutionen hatten jedoch - wie bereits erwähnt - nicht überall dieselben Konsequenzen und denselben Stellenwert. Dies hat wiederum zur Folge, daß die „Geschichten“ der Entstehung der öffentlichen Arbeitsverwaltung in den hier untersuchten Ländern unterschiedlich zu schreiben sind: Während in Großbritannien das Armenrecht einen wichtigen Bezugspunkt für den Aufbau der öffentlichen Arbeitsverwaltung darstellt, beginnt die Geschichte der deutschen Arbeitsverwaltung - hinsichtlich der Frage der Verwaltungsstruktur - in der klassenpolitischen Auseinandersetzung zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zur Kaiserzeit. Der Aufbau der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden ist demgegenüber durch die „verspätete Industrialisierung“ und Bedeutung und Wirkungskraft konfessioneller Ideen und Gruppen entscheidend geprägt (vgl. Teil II).

Nach einer Untersuchung der Pfadanfänge thematisiert diese Arbeit schließlich Strukturreformen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Dabei werden die späteren Strukturreformen von den institutionellen Ergebnissen der formativen Phasen beeinflusst. Denn stimmt die eben skizzierte Annahme des historischen Institutionalismus, daß vergangene Politik spätere Entscheidungen der Akteure beeinflusst, dann wird der Verlauf der späteren ‚critical junctures‘ entscheidend durch den der ersten geprägt. Der institutionelle Korridor, der den Akteuren in späteren Reformphasen zur Verfügung steht und auf den sie sich in der Wahrnehmung ihrer Interessen beziehen müssen, wurde durch die „formative choices“ geschaffen. Es macht einen Unterschied, ob während dieser „ersten Entscheidungen“ primär der Staat und seine Interessen oder die Gewerkschaften und Arbeitgeber und deren Präferenzen Berücksichtigung fanden.

Im folgenden soll nun die Anlage dieser Untersuchung näher erläutert werden. Dabei geht es zunächst darum, die gewählte komparative Methode, den *fallstudienorientierten* Vergleich, darzustellen. Anschließend sollen die Forschungsfragen, die Hypothesen und der Aufbau der Arbeit vorgestellt werden.

Kapitel 5 Die komparative Methode, die Thesen und der Aufbau der Arbeit

Der Ansatz des historischen Institutionalismus korrespondiert mit einer induktiv ausgerichteten Argumentation, mit einem historisch angelegten, fallorientierten Vergleich. In dieser Arbeit werden die Fälle in ihrem „Kontext“, das meint „holistisch“, betrachtet. Dabei sollte man sich bewußt sein, daß der Horizont des Forschers davon bestimmt wird, wie weit er den „Kontext“ faßt und dieser prinzipiell unerschöpflich ist. Trotz dieser stets zu reflektierenden Einschränkung bedeutet dies die bewußte Abkehr von der Vorstellung, daß man einzig anhand allgemeiner theoretischer Überlegungen die beobachteten Phänomene verstehen und erklären könne.

Für die Forschungspraxis folgt daraus, daß sich die Herangehensweise an eine konkrete Problemstellung nicht nur am theoretischen Anspruch einer Forschungsarbeit messen lassen muß, sondern vielmehr auch durch die Empirie des Gegenstandes ihre Ausprägung erhält. Diese „alte“ erkenntnistheoretische Kontroverse, ob man den Untersuchungsgegenstand nur kontextualisiert verstehen und erklären oder man ihn in Variablen auflösen kann, die man dann durch triviale Überlegungen und Annahmen miteinander verbindet, wird neuerdings durch die Kontroverse zwischen Ragin (1987) und King et al. (1994) wieder aufgenommen. Während Ragin von einer „configural world“ ausgeht, in der der politische, kulturelle und soziale Kontext der Fälle nicht vom zu erklärenden Phänomen isolierbar ist, insistieren King et al. (1994) auf der Idee einer „correlational world“, einer Welt, in der der Kontext für ein Verständnis nicht unbedingt notwendig ist (vgl. Mätzke 1989: 3-4).

Diese beiden Standpunkte markieren unterschiedliche Erkenntnisinteressen und damit auch unterschiedliche Methodologien einer sozialwissenschaftlichen Arbeit. Die Kontroverse zwischen Ragin und King et al. (1994) spricht den Grundkonflikt zwischen einem fallorientierten und einem variablenorientierten Vergleich an.⁴⁰ Während fallorientierte Komparatisten das Augenmerk auf ein Verstehen ihrer Fälle legen, sind variablenorientierte Komparatisten „primär an der Generierung von Theorien bzw. allgemeingültigen Erklärungen über die Beziehung bestimmter Variablen zueinander in einer Vielzahl von Fällen interessiert“ (Borchert 1995: 84). Ragin bringt den Unterschied zwischen der fallorientierten und der variablenorientierten Strategie des Vergleiches selbst auf folgende Formel:

⁴⁰ Zu einer ausführlichen Gegenüberstellung dieser beiden Strategien vgl. Borchert 1995: 84-86; grundlegend dazu vgl. Ragin 1987: 34-68.

The *case-oriented strategy* is very much an evidence-oriented strategy. Thus, *flexibility in approach to evidence is a key feature of case-oriented methods*. By contrast, the variable-oriented approach is theory-centred. It is less concerned with understanding specific outcomes or categories of outcomes and more concerned with assessing the correspondence between relationships discernible across many societies or countries, on the one hand, and broad theoretically based images of macrosocial phenomena, on the other (Ragin 1987: 53; meine Herv., CT).

Die Anlehnung an die fallorientierte Strategie Ragins hat für die weitere Untersuchung folgende entscheidende Implikationen (vgl. Ragin 1987: 51-52; Borchert 1995: 85):

- die Zahl der Fälle wurde klein gehalten,
- Ziel der Arbeit ist es auch, die Fälle für sich genommen zu verstehen und zu erklären,
- die Methodik und Indikatorenwahl sucht eine Nähe zur qualitativen Forschung,
- das „Gespräch“ zwischen den Fällen steht im Vordergrund.

Wie geht nun aber der fallorientierte Komparatist mit dem Problem „großer Strukturen, großer Prozesse und großer Vergleiche“ (Tilly 1984) um, ohne sich im Besonderen seiner Fälle zu verlieren? Wie vergleicht man „Nationen“ im Sinne von „Konfigurationen“, ohne sich den Blick auf das Allgemeine zu verbauen? Wie gelangt man angesichts des Umstandes, daß man Länder nicht wie Kaninchen aus dem Hut zaubern kann, zu denjenigen Fällen, die für die Überprüfung der jeweiligen Forschungsthese geeignet sind?

Es ist die *Kombination* der auf John Stuart Mill (1874: 278-284) zurückgehenden Konkordanzmethode und Differenzmethode, die den Kern der fallorientierten Strategie (so Ragin 1987: 42) bzw. die „Logik“ der „makro-kausalen Analyse“ historischer Institutionalisten (so Skocpol/Somers 1980: 182; auch: Skocpol 1979: 36-37; ähnlich: Orloff 1987: 29) darstellt und die Grundsätze der Fallauswahl niederlegt.

Während die *Konkordanzmethode* ausgehend von Ähnlichkeiten im zu erklärenden Phänomen (abhängigen Variable) in den einzelnen Fällen nach Gemeinsamkeiten in den erklärenden Faktoren (unabhängigen Variablen) sucht, ist der Ausgangspunkt der *Differenzmethode* genau der umgekehrte: Ausgehend von Unterschieden in der abhängigen Variable sucht sie nach Unterschieden in den unabhängigen Variablen. Nach Mills wissenschaftlicher Logik sucht die Konkordanzmethode also nach Übereinstimmungen, während die Differenzmethode Unterschiede herausarbeitet (vgl. hierzu Lijphart 1971: 687-688; Ragin 1987: 36-42).⁴¹

⁴¹ Mill differenzierte genau genommen zwischen der Konkordanzmethode („method of agreement“), der Differenzmethode („method of difference“) und der indirekten Differenzmethode („indirect method of difference“), wobei die indirekte Differenzmethode eine Kombination der Konkordanz- und Differenzmethode darstellt (vgl. Mill 1874: 278-284; Janoski/Hicks 1994: 15).

Soll der Vergleich die Fälle nicht nur in ihren Einzelheiten darstellen, sondern auch der Überprüfung von Hypothesen dienen, so muß man, statistisch gesprochen, Drittvariablen kontrollieren. Die Differenzmethode verlangt daher nach Fällen, in denen sich diese Drittvariablen ähneln. Sucht man nach Differenzen sollte man folglich möglichst ähnliche Fälle wählen. Lijphart (1975: 163-164), der die Differenzmethode zur „komparativen Methode“ (in Abgrenzung zum Experiment, zur statistischen Methode und zur Fallstudie) schlechthin deklariert (vgl. hierzu auch Lijphart 1971), fordert dementsprechend, die Fälle so auszuwählen, daß die Varianz in der abhängigen und unabhängigen Variable maximiert, während die der Kontrollvariablen minimiert wird. Die Differenzmethode korrespondiert mit dem „most similar system design“ (Przeworski/Teune 1970). Die Fälle müssen „vergleichbar“ sein.

Gilt das Hauptinteresse jedoch der Ähnlichkeit in abhängiger und unabhängiger Variable, so fahndet man mit der Konkordanzmethode nach denjenigen unabhängigen Variablen, die über alle Fälle mit der ähnlichen abhängigen Variable gleich sind (vgl. Ragin 1987: 37), und dies ohne Blick dafür, wie sich die Drittvariablen verhalten. So verstanden richtet sich die Fallauswahl in der Konkordanzmethode mehr am Erkenntnisinteresse des Forschers aus, an der These oder Theorie, die er prüfen will, und weniger an den Fällen selbst. Der Konkordanzmethode wird nachgesagt, daß sie zu einer Kausalanalyse wenig beitragen könne. Obwohl man in früheren Zeiten eine Gleichsinnigkeit zwischen der Storchenpopulation und der Geburtenrate feststellen konnte, brachten nicht die Störche, sondern die Lebensumstände in ländlichen Gebieten eine höhere Anzahl an Kindern hervor. Etwas unglücklich setzt man die Konkordanzmethode manchmal mit dem von Przeworski/Teune (1970) vorgeschlagenen „most different system design“ gleich (so Janoski/Hicks 1994: 14; Borchert 1995: 89), was fälschlicherweise unterstellt, die Konkordanzmethode würde danach verlangen, möglichst unterschiedliche Fälle auszuwählen. Das trifft nicht zu, weil die Konkordanzmethode von „systemischen“ Varianzen abstrahiert (so Orloff 1987: 29; vgl. hierzu auch Lijphart 1975: 164-165).

Beide Methoden besitzen nicht nur *gemeinsame* Probleme⁴², sondern auch ihre *eigenen* Stärken und Schwächen (vgl. hierzu Ragin 1987: 34-39; Lijphart 1975: 172-

⁴² Anzusprechen sind hier etwa die von Verba (1971) zusammengefaßte Problematik der Glaubwürdigkeit des Vergleiches von „Messungen“ in verschiedenen Systemen und „Galtons Problem“. So hebt Verba (1971) hervor, daß ausgewählte Indikatoren in unterschiedlichen Systemen aufgrund divergierender Kulturen eine unterschiedliche Bedeutung haben können. Um Vergleichbarkeit herzustellen, empfiehlt Verba daher den Gebrauch von funktionalen Äquivalenten: Während in der einen Gesellschaft Wohlstand am besten durch Geld gemessen werden kann, zeigt in einer anderen möglicherweise der Besitz an Vieh, wie wohlhabend der Betreffende ist (Verba 1971: 315). Galton spricht anhand der Ergebnisse seiner anthropologischen Studien das Problem an, daß bestimmte Eigenheiten von Kulturen auch darauf zurückzuführen sind, daß eine bestimmte Kultur zur Assimilation gezwungen wurde, mithin also „Varianz“ und „Diffusion“ nur schwerlich voneinander zu trennen und die Fälle nicht voneinander unabhängig sind (vgl. hierzu Lijphart 1971: 171-172; Peters 1998: 41-43).

173). In ihrer idealtypischen Form sind die von Mill vorgeschlagenen Logiken und Methoden des Vergleichs daher auch selten anzutreffen.

Während der eine Teil fallorientierter Komparatisten dem Rat von Skocpol und Ragin folgt und beide Methoden in eine Analyse integriert (so z.B. Skocpol 1979; Orloff 1993), bieten für einen anderen Teil auch die von Janoski/Hicks (1994) zusammengefaßten statistischen Methoden eine methodische Ergänzung zu Mills Logik (so z.B. Janoski 1990). Sieht man davon ab, daß auch bei der Kombination beider Methoden Probleme auftauchen können (vgl. hierzu Ragin 1987: 39-42), so ist zunächst einmal zu fragen, worin der Reiz der Kombination der beiden Methoden besteht.

Kombiniert man beide Methoden, so wird der Blick auf die „großen Strukturen und großen Prozesse“, den eine fallorientierte Strategie vorschreibt, in Bahnen gelenkt, weil man die Fälle zu gegenseitigen Kontrastfolien macht: Man wählt zwei Gruppen von Fällen, und zwar so, daß in der einen das Phänomen, das man erklären will, auftritt („positive cases“, Skocpol 1979: 37), und in der anderen nicht („negative cases“, Skocpol 1979: 37). Die Logik besteht dann darin, in den „positiven Fällen“ der Konkordanzmethode entsprechend nach Gemeinsamkeiten in den unabhängigen Variablen zu suchen. Diese „positiven Fälle“ konfrontiert man dann mit der „negativen“ Gruppe, also mit Fällen, in denen das zu erklärende Phänomen nicht auftritt. In den „negativen Fällen“ prüft man dann, ob auch die anhand der Konkordanzmethode gefundenen unabhängigen Variablen nicht auftreten, womit die Differenzmethode zur Anwendung gelangt (vgl. Skocpol/Somers 1980: 183; Skocpol 1979: 36-37).

Durch diese Vergleichslogik der makro-kausalen Analyse kommen historische Institutionalisten mit ihrem Verständnis eines „Falls“ (besser: einer „Vergleichseinheit“) dem Verständnis von Lijphart sehr nahe. Lijphart versteht die (seine) „komparative Methode“ als Vergleich von „Einheiten“. Einen „Fall“ erkennt Lijphart dann als „Einheit“, wenn „... only one basic observation is made ...“ und wenn „... the independent and dependent variables do not change during the period of observation - which may cover a longer time, even several years“ (Lijphart 1975: 160). Skocpol/Somers schließen sich dieser Position Lijpharts implizit an, wenn sie festhalten:

Cases are selected and case materials are manipulated according to the logic of the causal hypotheses being presented and tested. The temptation to narrate unbroken sequences of events about each time and place is resisted when this proves unnecessary for dealing with the explanatory problem at hand. Indeed ... Macro-analytical comparative history done well may seem very unaesthetic because in it the unities of time and space are broken. But of course the breaking apart of temporal and geographical unities is exactly what is needed if explanatory problems are to be solved ... Macro-analytical comparative history is better done in article format rather than in books (Skocpol/Somers 1980: 194, meine Herv.)

Skocpol/Somers (1980: 182) stellen ihre makro-kausale Analyse in die Nähe der statistischen Methode. Die Formulierung dieser Vergleichslogik nehmen Skocpol/Somers ja auch in Abgrenzung zu zwei anderen Vergleichslogiken der „compara-

tive history“ vor, welche die Fälle als „Ganzes“ betrachten, der „parallel demonstration of theory“ und der „contrast of contexts“ (vgl. Skocpol/Somers 1980: 176-181).⁴³

Dieser Anspruch einer stringenten Kausalanalyse kann jedoch beim Vergleich von historischen Ereignissen selten eingehalten werden. Skocpol selbst erkennt dies natürlich auch. So konstatiert sie, daß die Suche nach geeigneten Kontrollfällen schwierig ist, weil sich die Geschichte nicht immer dazu verpflichtet fühle, den Forscher damit zu versorgen (vgl. Skocpol 1984: 384). Weil die Dynamik historischer Entwicklungen „dem trockenen und mechanischen Geschäft“ (Skocpol 1984: 384) sowohl der Lijphartschen wie auch der Skocpolschen Logik einen Strich durch die Rechnung machen kann, sollte man diesen Einwand auch ernst nehmen. Denn nur, wenn man das Rad der Geschichte zu einem bestimmten Zeitpunkt anhält, lassen sich abhängige und die unabhängige Variable als feste Größen angeben, wie es Lijphart und implizit auch Skocpol/Somers fordern. Das Problem besteht darin, zu entscheiden, wann ein Zwischenstop gerechtfertigt ist, und wann nicht.

Der Reiz - manchmal auch der „Abgrund“ - eines historisch vergleichenden Ansatzes liegt darin, daß sich die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen innerhalb der Länder ändern. Als besonderes „Sorgenkind“ lassen sich in diesem Sinne die Niederlande anführen, die immer, wenn sie durch eine besonders gute oder schlechte Performanz ins Auge stachen, zu einem beliebten Objekt der internationalen Korporatismusforschung wurden. Die Niederlande wurden dementsprechend im Laufe der Zeit mit sehr unterschiedlichen Etikettierungen belegt. Während man in der Phase der Entstehung der Wohlfahrtsstaaten den „versäulten“ (nach religiösen und weltanschaulichen Differenzen gespaltenen) Korporatismus (Lijphart 1968) als Hindernis für eine alle gesellschaftliche Gruppen umfassende Zusammenarbeit betrachtete (so Roebroek 1993; anders Lijphart 1968), so beeindruckten die Niederlande nach dem Zweiten Weltkrieg mit ihrer Politik der korporativen Lohnzurückhaltung (so Shonfield 1965). Als 1963 diese korporatistische Einkommensstrategie zusammenbrach, sprach man nunmehr von einem „politischen Immobilismus“ (Braun 1989: 9). Das „Polder-Modell“ der 1980er und 1990er Jahre löste diese pessimisti-

⁴³ „Parallel demonstration of theory“ definieren Skocpol/Somers (1980: 176; meine Herv., CT) als die „Nebeneinanderstellung von *Fallgeschichten*“, um eine vermutete Hypothese oder Theorie, wenn diese wiederholt in der Empirie auftritt, zu belegen. „Contrast of context“ beabsichtigt genau das Gegenteil: Hier wird nach möglichst vielen Differenzen zwischen oder innerhalb der „einzelnen Fälle“, die als „*irreducible wholes*“ (Skocpol/Somers 1980: 178; meine Herv., CT) verstanden werden, gesucht. Borcherts Behauptung, daß die „parallel demonstration of theory“ mit der Konkordanzmethode und die „contrast of context“ mit der Differenzmethode korrespondieren würden und Skocpol/Somers dies „in ihrer ansonst ungeheuer scharfsinnigen Analyse“ (Borchert 1995: 87, Fn. 95) nicht erkennen würden, verkennet, daß Skocpol/Somers (1980) diese beiden Logiken bewußt in Abgrenzung zum kausalanalytischen Anspruch der makro-kausalen Analyse formuliert haben.

sche Einschätzung des korporativen Grades der niederländischen Gesellschaft schließlich wieder durch ein Erfolgsmodell ab.⁴⁴

Die eben beschriebenen Phasen korrespondierten mit unterschiedlichen Verhalten und Strategien der Akteure. Will man nun die Entwicklung einer bestimmten Institution über alle oben genannten Phasen des sprunghaften Gesellschaftsmodells hinweg erklären, so steht man vor dem Problem, daß sich mögliche „Drittvariablen“ (z.B. Konsensgrad und -qualität in den industriellen Beziehungen) stetig ändern und nicht „kontrollierbar“ sind. Entwicklungspfade lassen sich mithin nicht immer so sezieren, daß am Ende für die jeweilige Fragestellung geeignete Vergleichseinheiten entstehen.

Aufgrund dieser bewußt zu reflektierenden Problematik versteht sich die vorliegende Untersuchung, die ja Entwicklungen (Stabilität und Instabilität von Korporatismus) vergleichen will und diese in Bezug zu den Interessen und Strategien der kollektiven Akteure setzt, als „vergleichende Fallstudie“. Im Sinne von Smelser (1973: 56) kann man jedoch von einer methodologischen Parallelität zwischen der vergleichenden Fallstudie („deviant case analysis“) und der Lijphartschen „komparativen Methode“ wie der Skocpolschen „makro-kausalen Analyse“, die beide stringente kausalanalytische Erklärungen zum Ziel haben, ausgehen. Diese besteht darin, daß man bei allen drei Methoden zwei Gruppen von Fällen auswählt, die sich in der „abhängigen Variable“ unterscheiden/gleichen, und bei denen man dann versucht, die Bedingungen dieser Differenz/Gleichsinnigkeit in verschiedenen/gemeinsamen Ausprägungen der „unabhängigen Variable“ zu lokalisieren.⁴⁵

Damit wären wir bereits bei denjenigen Grundfragen angelangt, denen sich jede vergleichende Studie, und damit auch die vorliegende Arbeit, stellen muß: *Wie begründet man die Länderauswahl? Warum hofft man gerade durch diese Wahl, eine Antwort auf seine Fragestellung zu finden? Welcher Vergleichslogik wird gefolgt?*

Diese Arbeit kombiniert die Konkordanz- und Differenzmethode: Sie sucht nach einer Bestimmung der institutionellen Bedingungen der Entstehung und Stabilität korporativ verfaßter Arbeitsverwaltungen (abhängige Variable). Leitmotiv des Vergleiches ist die *Suche nach Gemeinsamkeiten im institutionellen Kontext* (unabhängige Variable) der beiden fragilen Korporatismus-Fälle Niederlande und Großbritannien (*Konkordanzmethode*) - Gemeinsamkeiten, die mit dem stabilen Korporatismus-Fall Deutschland kontrastieren (*Differenzmethode*).

⁴⁴ Zum „Polder-Modell“ vgl. Fn. 329.

⁴⁵ Lijphart (1975: 161) schließt sich dieser Sichtweise Smelsers an.

Das Phänomen „Strukturen öffentlicher Arbeitsverwaltungen“ besitzt in unseren Fällen - über die Zeit betrachtet - unterschiedliche Ausprägungen. Betrachtet man den niederländischen Fall über den in dieser Studie festgelegten Untersuchungszeitraum, so steht dieser für den Weg von einer bürokratischen (1930-1991) über den Umweg einer korporativen (1991-1996) zu einer sich auflösenden (seit 1996) Institution. Großbritannien weist auf den beiden erst genannten Stationen eine Ähnlichkeit mit den Niederlanden auf (Bürokratie, 1909-1973; Korporatismus, 1973-1988). Der Korporatismus wird dagegen durch eine Rückkehr zur Bürokratie (seit 1988) überwunden. Diese Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Niederlanden und Großbritannien machen es interessant, beide mit Deutschland zu konfrontieren. Hier änderte sich die Konstruktion der Arbeitsverwaltung von der formativen Phase bis heute im Kern nicht. Die Selbstverwaltung blieb über ökonomische Krisen und politische Umschwünge hinweg seit 1927 erhalten.

Indem diese Arbeit nach Gemeinsamkeiten zwischen den fragilen korporativen Fällen Niederlande und Großbritannien sucht und diese Gemeinsamkeiten mit dem deutschen Fall konfrontiert, hofft sie, den Hintergründen und Bestimmungsfaktoren näherzukommen, die eine korporative Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und dem Staat stabiler gemacht haben.

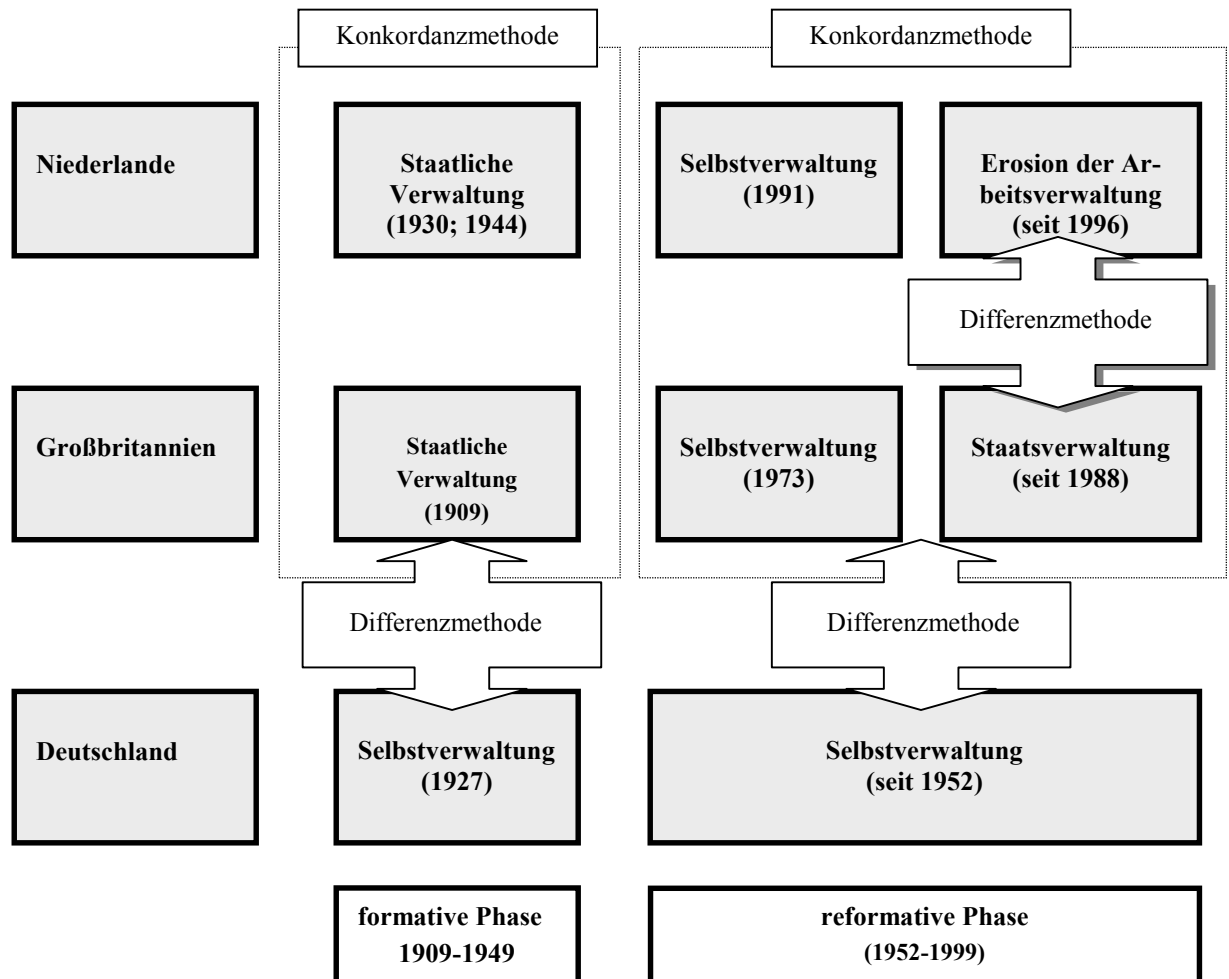
Die *Logik des Vergleiches* läßt sich folgendermaßen darstellen (vgl. Schaubild 2)⁴⁶: Diese Arbeit vergleicht auf *zwei Ebenen*: auf der ersten Ebene *ähnliche* und auf der zweiten Ebene *unterschiedliche Phänomene*. Auf der ersten Ebene sucht sie mit der *Konkordanzmethode* nach Gemeinsamkeiten zwischen den beiden fragilen Korporatismus-Fällen Niederlande und Großbritannien. Auf der zweiten Ebene stellt sie erstens die gefundenen Gemeinsamkeiten zwischen den Niederlanden und Großbritannien der *Differenzmethode* entsprechend dem stabilen Korporatismus-Fall Deutschland gegenüber. Zweitens sucht sie dann - wiederum der Differenzmethode folgend - nach Unterschieden in den beiden unterschiedlich fragilen Korporatismus-Fällen Niederlande und Großbritannien (Erosion versus Re-Bürokratisierung).

Bei dieser Suche nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden im Kontext wird der Untersuchungszeitraum (1909-1999) in zwei Perioden aufgeteilt: erstens in die formative Phase der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (1909-1949), zweitens in die Phase der Strukturreformen nach dem Zweiten Weltkrieg (1952-1999). In beiden Perioden erfolgt eine Kombination der Konkordanz- und Differenzmethode. In der ersten Perioden steht somit die Suche nach Gemeinsamkeiten in der formativen Phase der britischen und niederländischen öffentlichen Arbeitsverwaltung im Vordergrund (Konkordanzmethode); Gemeinsamkeiten, die vom Verlauf der formativen Phase der

⁴⁶ Vgl. hierzu auch Schaubild 5 (Kapitel 23), das auf der Grundlage von Schaubild 2 die Ergebnisse des Vergleiches zusammenfaßt.

deutschen Arbeitsverwaltung unterscheidbar sind (Differenzmethode). In der zweiten Periode werden die Korporatisierungs- und Entkorporatisierungsprozesse der niederländischen und britischen Arbeitsverwaltung untereinander (Konkordanz- und Differenzmethode) und mit der Stabilität des deutschen Korporatismus (Differenzmethode) verglichen.

Schaubild 2: Logik des Vergleiches



Fügen wir nun das Verständnis von institutionellem Wandel mit den Leitlinien zusammen, die sich aus der eben erläuterten Logik des Vergleiches ergeben, impliziert dies die folgenden *Arbeitshypothesen*, *Forschungsziele und -fragen* sowie folgenden *Aufbau der Arbeit*:

Die Arbeitshypothesen:

Die Frage der Instabilität des niederländischen und britischen gegenüber der Stabilität des deutschen Korporatismus in der Arbeitsmarktpolitik soll anhand des Vergleiches von Strukturreformen öffentlicher Arbeitsverwaltungen untersucht werden. Ausgehend von der Annahme, daß Prozesse von Strukturreformen (institutioneller Wandel) als Prozesse der Interessendurchsetzung und des Ideenwandels zu verstehen sind und institutioneller Wandel mit der Suche nach institutionellen Substituten (Ersatzinstitutionen) verbunden ist, lautet die *erste Arbeitshypothese* dieser Arbeit,

- daß die unterschiedliche Dynamik korporatistisch verfaßter Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden in einem *engen Zusammenhang* mit den in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen *institutionalisierten Interessenmustern* steht. Anders formuliert: Die Fälle beschreiben jeweils ein spezifisches Muster von Strukturreformen öffentlicher Arbeitsverwaltungen, *weil diese durch den jeweiligen institutionellen Kontext geprägt sind.*

Darauf aufbauend soll als *zweite Arbeitshypothese* formuliert werden,

- daß die gemeinsame Instabilität des niederländischen und britischen Korporatismus darauf zurückzuführen ist, daß sich die *institutionalisierten Interessenmuster in den Niederlanden und Großbritannien ähnlich* sind und im Kontrast zu Deutschland stehen. Anders formuliert: Sowohl in der formativen Phase der öffentlichen Arbeitsverwaltungen als auch in der Phase der Strukturreformen nach dem Zweiten Weltkrieg *konstituieren die Niederlande und Großbritannien einen gemeinsamen Typ von Strukturreformen*, der von Deutschland unterscheidbar ist, weil die niederländischen und britischen Reformen von einem *ähnlichen institutionellen Kontext ähnlich geprägt werden.*

Auf dem konzeptionellen Hintergrund der Arbeit aufbauend läßt sich schließlich die *dritte Arbeitshypothese* formulieren:

- *Unterschiede in den Typen der Strukturreformen* (in den institutionalisierten Interessenmustern) sind darauf zurückzuführen, daß sich die Akteure im Rahmen von *strategischen Interaktionen* umorientieren, um die Durchsetzung ihrer Interessen zu erreichen. Anders formuliert: Die Niederlande und Großbritannien stehen auch für zwei unterschiedliche Ausprägungen eines gemeinsamen Typs, weil das *Zusammenspiel von Akteur und institutionellem Kontext für die Akteure unterschiedliche Freiräume* in der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik gewährt. Hier wird angesprochen, daß den Akteuren in den Niederlanden und in Großbritannien im Rahmen von strategischen Interaktionen *unterschiedliche institutionelle Substitute (Ersatzinstitutionen)* für eine Arbeitsmarktpolitik durch die Arbeitsverwaltung zur Verfügung stehen. In Phasen institutionellen Wandels kann somit in den Niederlanden auf ein größeres Reservoir an Ersatzinstitutionen zurückgegriffen werden.

Forschungsziel und Forschungsfragen:

Forschungsziel ist die Suche nach Gemeinsamkeiten zwischen den Niederlanden und Großbritannien, die zu Deutschland in Kontrast stehen. Daraus ergibt sich die *allgemeine Forschungsfrage*, ob die Niederlande und Großbritannien zu einem gemeinsamen Typ von Strukturreform zusammengefaßt werden können, der im Kontrast zu Deutschland steht, und worauf sich dieser Typ zurückführen läßt.

Beim Vergleich der Strukturreformen werden die *folgenden Fragen an die Fälle* gestellt:

- Was war der Anlaß der Strukturreform?
- Welche Ziele, Strategien und Interessen verfolgten die Reformer?
- Wurden die Gewerkschaften und Arbeitgeber am Entscheidungsprozeß beteiligt? Schlagen sich die Interessen und Ideen der Gewerkschaften und Arbeitgeber im institutionellen Ergebnis nieder?
- Wurden institutionelle Alternativen verfolgt und wenn ja welche? Setzten sich diese Alternativen um und warum?
- Oder scheiterten die Alternativen und wenn ja aus welchen Gründen?

Aufbau der Arbeit:

Die folgende Untersuchung wirft zunächst sowohl auf die formativen Phasen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (1909-1949; Teil II) als auch auf Phasen der Transformation (1952-1999) dieser Institution einen fallorientierten und fallinformierten Blick (Teil III bis Teil V). Im Anschluß daran werden in Teil VI die in den Teilen II bis V gewonnenen Informationen entsprechend der eben erläuterten Logik einer vergleichenden Perspektive unterworfen. Im Vordergrund stehen ‚critical junctures‘ der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den betrachteten Ländern (vgl. auch Übersicht 1 am Ende dieses Kapitels).

Beginnt man mit der formativen Phase (*Teil II*), so ist der erste strategische Moment der „nationalen“ Arbeitsmarktpolitik für Deutschland die Entstehung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in den Jahren zwischen 1918 und 1927 (*Kapitel 6*). Daran anschließend wird die Entstehung der britischen Arbeitsverwaltung in den Jahren von 1909 bis 1911 (*Kapitel 7*) und die der niederländischen von 1913 bis 1949 (*Kapitel 8*) dargestellt. Während Deutschland die formative Phase mit einer öffentlichen Selbstverwaltung verließ, wurde in Großbritannien und in den Niederlanden die öffentliche Arbeitsverwaltung „staatlich verwaltet“ institutionalisiert. Es soll in Teil II erläutert werden, in welchen Kontexten die öffentlichen Arbeitsverwaltungen gegründet wurden. Dabei konzentriert sich die Untersuchung auf die Institutionalisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und einer

verpflichtenden Arbeitslosenversicherung als „Kernaufgaben“ der öffentlichen Arbeitsverwaltungen. In der Regel wurden diese beiden Aufgaben einer Organisation, eben der öffentlichen Arbeitsverwaltung übertragen. Hier stoßen wir schon auf eine kleine Schwierigkeit. Denn die Niederlande gehören mit Dänemark, Schweden und der Schweiz zu den wenigen Ländern, in denen die Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung völlig getrennt voneinander institutionalisiert wurden (vgl. Blau-stein/Craig 1977: 116-128). Der Institutionalisierung der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung lagen also jeweils getrennte Entscheidungsprozesse zugrunde. Im Gegensatz zu Deutschland und Großbritannien, in denen der öffentlichen Arbeitsverwaltung sowohl die Arbeitslosenversicherung als auch die Arbeitsvermittlung übertragen wurden, wurden diese beiden Aufgaben in den Niederlanden getrennt eingerichtet: Nur die Aufgabe der Arbeitsvermittlung wurde der öffentlichen Arbeitsverwaltung aufgetragen. Da im folgenden jedoch vor allem die von den Akteuren „wahrgenommenen“ Interessen an der Arbeitsmarktpolitik interessieren, wird auch in den Niederlanden die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung dargestellt.

Im konkreten werden an die formativen Phasen der Arbeitsverwaltungen folgende Fragen gestellt:

- Welche Position nahmen die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen zur Institutionalisierung einer öffentlichen Arbeitsverwaltung ein? (Betrieben die Gewerkschaften eigene Gewerkschaftskassen? Wurden diese Kassen vom Staat anerkannt und durch Subventionen gefördert (*Genter oder Dänisches System*⁴⁷)? Gründeten die Gewerkschaften und Arbeitgeber „eigene“ Institutionen der Arbeitsvermittlung? Wie stellten sich die Arbeitgeber zu einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung?)
- Wurden die organisierten Interessen an den Entscheidungsprozessen beteiligt?
- Fanden ihre Interessen in der Ausgestaltung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen ihren Niederschlag?

Die Teile III, IV und V behandeln die Strukturreformen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Für Großbritannien (Teil III) und für die Niederlande (Teil IV) wird der ökonomische und institutionelle Kontext der *Korporatisierung* und *Entkorporatisierung* der öffentlichen Arbeitsverwaltungen untersucht; für Deutschland (Teil V) erfolgt eine Analyse der konkreten Reformen, in de-

⁴⁷ Nach dem „*Genter System*“ werden die Kassen der Gewerkschaften durch feste staatliche (kommunale oder zentralstaatliche) Subventionen unterstützt. Nach dem „*Dänischen System*“ unterstützt der Staat die Kassen der Gewerkschaften auf Basis der von den Gewerkschaften festgelegten Beiträgen. Das „*Dänische System*“ besitzt so gegenüber dem „*Genter System*“ den Vorteil, daß es in Zeiten geringer Arbeitslosigkeit die Bildung von Reserven und den Anbau von Kapital in den Kassen stärker befördert als das „*Genter System*“ (vgl. Schrage/Nijhof 1992).

nen die Selbstverwaltungsstruktur der öffentlichen Arbeitsverwaltung eine Bestätigung fand (1952, 1969, 1996). Die *Darstellungsweise* der britischen und niederländischen Reformen nach dem Zweiten Weltkrieg unterscheidet sich damit von der der deutschen Reformen. Denn während die niederländische und die britische Arbeitsverwaltung in der formativen Phase als staatsnahe Institutionen aufgebaut wurden, wurde die deutsche Arbeitsverwaltung in der Gesellschaft verankert. In der Folge können die korporatistischen Phasen der niederländischen und britischen Arbeitsverwaltung nicht unabhängig von dem Umgang des Staates mit einer spezifischen Problemlage betrachtet werden, und die korporatistische Stabilität der deutschen Arbeitsverwaltung nicht unabhängig von den konkreten Entscheidungen, die das „Überleben“ der Weimarer Strukturen sichern. Die Darstellungsweise orientiert sich am Versuch, für die Niederlande und Großbritannien die Fragilität des Korporatismus und für Deutschland die Stabilität des Korporatismus zu begründen; für diese Begründung legen die formativen Phasen wiederum wichtige Weichen.

Teil III erläutert die Korporatisierung und Entkorporatisierung der ‚Manpower Services Commission‘, und damit die ‚critical junctures‘ des britischen Falls in der Zeit zwischen 1958 und 1988. Nach einem einleitenden Abschnitt (*Kapitel 9*) thematisiert *Kapitel 10* den Weg in die korporatistische Arbeitsverwaltung (1958-1973). Die Gründung der korporatistischen ‚Manpower Services Commission‘ im Jahr 1973 stand im Kontext der Konzertierungen auf dem Gebiet der Berufsausbildungspolitik, der Einkommens- und der Wirtschaftspolitik. *Kapitel 11* faßt die wesentlichen Momente der ‚Manpower Services Commission‘ unter Labour zusammen (1973-1979), *Kapitel 12* verfolgt die MSC unter der Konservativen Partei (1979-1988) und beleuchtet die Hintergründe der Abschaffung des Korporatismus im Jahr 1988. Sowohl *Kapitel 11* als auch *Kapitel 12* werden dabei aufzeigen, wie die arbeitsmarktpolitischen Programme der ‚Manpower Services Commission‘ einen Widerstand bei den Einzelgewerkschaften erzeugten, wie das ‚Department of Employment‘ (DE) die Politik der MSC dominierte und wie sich die Arbeitsverwaltung - trotz ihrer korporativen Strukturen - keine eigene Organisationsidentität aufbauen konnte. Es läßt sich eine Zentralisierung der ‚policy-making‘-Strukturen erkennen. Die ‚Manpower Services Commission‘ befand sich auf der „Schnellspur der Zentralisierung“⁴⁸.

Teil IV beleuchtet die Strukturreformen der niederländischen Arbeitsverwaltung in den wichtigsten „kritischen“ Momenten nach dem Aufbau der öffentlichen Arbeitsverwaltung (1963-1999). *Kapitel 13* wird in die Thematik einleiten. *Kapitel 14* stellt die Vorgeschichte der Korporatisierung der niederländischen Arbeitsverwaltung, die Zeit der ‚Dutch Disease‘ dar und wird zeigen, wie ein erster Versuch der Korporati-

⁴⁸ Der Begriff „Schnellspur der Zentralisierung“ wurde in Anlehnung an Ashford (1989: 365), der die Phase der MSC als „life on the Whitehall fast-track“ kennzeichnete, gewählt; „fast-track“ bedeutet eigentlich „Überholspur“.

sierung der Arbeitsmarktpolitik versandete. *Kapitel 15* erläutert, wie es in den 1980er Jahren zu einer Kommunalisierung und Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik kam. Sowohl die Kommunen als auch die Gewerkschaften und Arbeitgeber entwickelten arbeitsmarktpolitische Strategien, um der Krise auf dem Arbeitsmarkt entgegenzutreten. Diese Strategien bildeten den Kontext für die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung durch die Strukturreform im Jahr 1990, welche in *Kapitel 16* erläutert wird. *Kapitel 17* erörtert schließlich die Entkorporatisierung der Arbeitsverwaltung in den 1990er Jahren. Im Zentrum der Erläuterungen von Teil IV steht, daß die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung, durch die die Kommunen, die Gewerkschaften und die Arbeitgeber an den Strukturen beteiligt wurden, den Interessen der Arbeitsmarktpartner wie auch der Kommunen entgegenlief. Seit den 1980er Jahren entstanden in den Niederlanden „viele kleine Arbeitsmarktpolitiken“: eine kommunale Arbeitsmarktpolitik, eine sektorale Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Branchen und eine Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsverwaltung. Allerdings lenkten nicht nur Kommunen, Gewerkschaften und Arbeitgeber ihren Blick von der Arbeitsverwaltung weg. Auch das Sozialministerium, das die Strukturreform 1990 initiierte, trug zur Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik bei. Die niederländische Arbeitsverwaltung befand sich damit auf der „Schnellspur der Dezentralisierung“.

Teil V erläutert schließlich die Strukturreformen der deutschen Arbeitsverwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg. Nach einem einleitenden ersten Abschnitt (*Kapitel 18*) stellt *Kapitel 19* die Wiederherstellung der Selbstverwaltung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges im Jahr 1952 dar. *Kapitel 20* erläutert die Strukturreform im Rahmen der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahr 1969, *Kapitel 21* die Strukturreform im Rahmen des Arbeitsförderungsreformgesetzes (AFRG) 1996. Alle drei Strukturreformen belegen, daß sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeber die korporatistischen Strukturen der Arbeitsverwaltung, die in Weimar geschaffen wurden, anerkannt und verteidigt haben. *Kapitel 22* stellt die Entwicklung der deutschen Arbeitsmarktpolitik in den 1970er und 1980er Jahren dar. Es zeigt sich hier, daß die Akteure Reformbedarfe, wie die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik, erkennen, daß eine Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik jedoch an unterschiedlichen Interessenlagen des Bundes, der Kommunen und der Bundesländer scheiterte. Insgesamt betrachtet, soll Teil V aufzeigen, daß die Arbeitsverwaltung und ihre Selbstverwaltung in der deutschen Arbeitsmarktpolitik einen festen Status besitzt. Im Vergleich zu den Niederlanden und Großbritannien befindet sich die deutsche Arbeitsverwaltung in einer „Warteschleife“.

Teil VI unterwirft schließlich die formativen Phasen und die Phasen der Strukturreformen nach dem Zweiten Weltkrieg einer vergleichenden Perspektive. Nach einem einleitenden ersten Abschnitt (*Kapitel 23*) erläutern Kapitel 24 bis Kapitel 26 die Ergebnisse des Vergleiches der ‚critical junctures‘ in der deutschen, niederländischen und britischen Arbeitsmarktpolitik. Während der Vergleich der formativen Phasen

der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (*Kapitel 24*) einen Kontrast zwischen der Institutionalisierung von Arbeitsmarktpolitik als „Gesellschaftsaufgabe“ (Deutschland) und der als „Verwaltungsaufgabe“ (Niederlande und Großbritannien) aufdeckt, erkennt der Vergleich der Transformationsphasen (*Kapitel 25*) eine „Dependenz“ der niederländischen und britischen Arbeitsverwaltung gegenüber Strategiewechseln des Staates, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber einerseits, und eine „Autonomisierung“ der deutschen Arbeitsverwaltung gegenüber dem Bund andererseits. Es ist der historisch-gewachsene Interessencharakter einer „Gesellschaftsaufgabe“ und einer „Autonomisierung“ der deutschen Arbeitsverwaltung, die diese stabil macht und sie von der britischen und niederländischen Arbeitsverwaltung radikal unterscheidet. Demgegenüber weisen die beiden letztgenannten den Interessencharakter einer „Verwaltungsaufgabe“ und einer „Dependenz“ auf. Der historisch-gewachsene Interessencharakter wird jeweils durch Eigenheiten des politisch-administrativen Systems verstärkt. *Kapitel 26* vergleicht die Niederlande mit Großbritannien und erläutert, warum sich Großbritannien auf der „Schnellspur der Zentralisierung“ befindet, die Niederlande dagegen auf der „Schnellspur der Dezentralisierung“. Abschließend konfrontiert *Kapitel 27* das zentrale Ergebnis dieser Arbeit, daß der institutionelle Kontext in den Niederlanden und Großbritannien mit dem in Deutschland kontrastiert, mit gängigen Typologien der vergleichenden politischen Ökonomie.

Die vorliegende Arbeit stellt im wesentlichen eine *Sekundäranalyse* dar, d.h. sie stützt sich in vielen Punkten auf bereits vorliegende Beiträge und Arbeiten zu den einzelnen Fällen. So lagen für den „historischen“ Teil der Arbeit, die Entstehung der öffentlichen Arbeitsverwaltung, zahlreiche Monographien und Artikel vor. Auch die anderen Strukturreformen waren bereits Gegenstand verschiedener Forschungsarbeiten. Wo es nötig war, wurde dieses Material durch eigene „Daten“, d.h. Quellen wie Stellungnahmen und offizielle Dokumente, ergänzt. Eine wichtige Stütze für die laufenden Forschungsarbeiten bildeten auch wissenschaftliche Orientierungsgespräche mit Kolleginnen und Kollegen der vergleichenden Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitikforschung. Zu danken ist hier: Paul de Beer (Centraal Planingsbureau, Den Haag), Bernard Casey (London School of Economics, London), Richard Freeman (London School of Economics, London), Ben Hövels (ITS, Nijmegen), Edward Keep (Business School, Warwick), Dick Moraal (Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn), Hugh Mosley (Wissenschaftszentrum Berlin), Günther Schmid (Wissenschaftszentrum Berlin), David Soskice (Wissenschaftszentrum Berlin) und Jacqueline O'Reilly (Wissenschaftszentrum Berlin).

Übersicht 1: Chronologische Übersicht der wichtigsten ‚critical junctures‘ in der Geschichte der niederländischen, britischen und deutschen Arbeitsverwaltung

Deutschland - formative Phase (1918-1927)

1918 Stinnes-Legien-Abkommen

Gründung der Zentralarbeitsgemeinschaft durch die Freien Gewerkschaften und die Arbeitgeber; Aufgabe der verbandseigenen Nachweise durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber; Forderung nach paritätischen öffentlichen Arbeitsnachweisen.

1918 Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge

Fürsorgesystem für Arbeitslose als kommunale Pflichtaufgabe.

1922 Arbeitsnachweisgesetz

Arbeitsvermittlung als kommunale Pflichtaufgabe; Mitverwaltung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber bei den Arbeitsnachweisen auf allen drei Ebenen (Reich, Länder, Kommunen); Kommunen und Länder haben Dienstaufsicht.

1923 Vorläufige Arbeitslosenversicherung (Beitragsfinanzierung der Erwerbslosenfürsorge)

Einführung der Beitragsfinanzierung der Erwerbslosenfürsorge.

1927 Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

Einrichtung der Arbeitsverwaltung als öffentliche Körperschaft mit Selbstverwaltung auf allen drei Ebenen; Einrichtung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung; integrierte Institutionalisierung einer Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Deutschland - reformative Phase (1952-1996)

1952 Bundesanstaltsgesetz

Wiedererrichtung der Selbstverwaltung der Arbeitsverwaltung.

1969 Arbeitsförderungsgesetz

Institutionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einem Rechtsanspruch auf berufliche Weiterbildung.

1996 Arbeitsförderungsreformgesetz

Dezentralisierung der Strukturen der Arbeitsverwaltung.

Großbritannien - formative Phase (1905-1911)

1905 ‚Unemployed Workmen Act‘

Bereitstellung von öffentlichen Arbeiten; beeinflusst durch die Problempersonen der Philantropen und Vertreter karitativer Vereinigungen.

1909 ‚Reports of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress‘

Mehrheits- und Minderheitsbericht der ‚Poor Law Commission‘; beide Berichte empfehlen die Einführung einer öffentlichen Arbeitsvermittlung.

1909 ‚Unemployment. A Problem of Industry‘

William Beveridge legt dem Handelsministerium (‚Board of Trade‘, BoT) seine Studie ‚Unemployment. A Problem of Industry‘ vor.

1909 ‚Labour Exchange Act‘

Einrichtung von öffentlichen Arbeitsämtern (‚labour exchanges‘) ohne institutionalisierte Mitverwaltung durch Gewerkschaften und Arbeitgeber.

1911 ‚National Insurance Act Part II‘

Einrichtung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung für sieben Branchen als Aufgabe der ‚labour exchanges‘; bis 1920 wird den Gewerkschaftskassen ein Sonderstatus gewährt; 1920 Ausweitung der Versicherung auf fast alle Branchen.

Großbritannien - reformative Phase (1958-1988)

1958 ‚Carr Report‘

Bericht der Regierung über den Zustand des Systems der Berufsausbildung; der Bericht führt zur Gründung von Konsultativorganen, die mit Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgebern besetzt werden (‚Industrial Training Councils‘).

1962 ‚Industrial Training: Government Proposals‘

White Paper der Regierung; Forderung nach Einführung einer Ausbildungsabgabe sowie einer Abkehr vom Voluntarismus in der Berufsausbildung.

Übersicht 1: Chronologische Übersicht der wichtigsten ‚critical junctures‘ in der Geschichte der niederländischen, britischen und deutschen Arbeitsverwaltung (Fortsetzung)

Großbritannien - reformative Phase (1958-1988)

1964 ‚Industrial Training Act‘

Einrichtung von 27 Kommissionen für die Berufsausbildung (‚Industrial Training Boards‘, ITBs) als paritätisch besetzte öffentliche Einrichtungen für die Regulierung der Berufsausbildung; Einführung einer verpflichtenden Umlage zur Finanzierung der Ausbildung (ITB-Umlage).

1971 ‚People and Jobs: A Modern Employment Service‘

Bericht des Beschäftigungsministeriums (‚Department of Employment‘, DE) zur Modernisierung der Arbeitsverwaltung; Trennung der Arbeitslosenversicherung von der Arbeitsverwaltung (‚employment service‘).

1972 ‚Training for the Future‘

White Paper der Regierung über die Reorganisation des ITB-Systems; Ankündigung des ‚Training Opportunities Programme‘ (TOP) und einer Aussetzung der ITB-Umlage; gemeinsame Gegenwehr gegen ‚Training for the Future‘ von Gewerkschaften und Arbeitgebern.

1973 ‚Employment and Training: Government Proposals‘

White Paper der Regierung; die Modernisierung der Arbeitsverwaltung wird mit der Reform des ITB-Systems verknüpft; Ankündigung der Gründung einer tripartiten ‚Manpower Services Commission‘.

1973 ‚Employment and Training Act‘

Gründung der ‚Manpower Services Commission‘: Korporatisierung der Arbeitsverwaltung.

1981 ‚Employment and Training Act‘

Erneute Reform des ITB-Systems; Abschaffung von 17 ITBs.

1988 ‚Employment for the 1990s‘

White Paper der Regierung: Exklusion des TUC aus der MSC; Ankündigung der Einführung von ‚Training and Enterprise Councils‘.

Niederlande - formative Phase (1913-1949)

1913 ‚Staatscommissie over de Werkloosheid‘, ‚eindreport‘

Endbericht der 1909 eingerichteten Staatskommission über die Arbeitslosigkeit (‚Staatscommissie over de Werkloosheid‘); Forderung nach einer Einrichtung öffentlicher und paritätisch verwalteter Arbeitsbörsen (‚arbeidsbeurzen‘) und einer Subventionierung der Gewerkschaftskassen.

1917 ‚werkloosheidsbesluit‘

Staatliche Finanzierung der Gewerkschaftskassen zu 100 Prozent.

1930 ‚arbeidsbemiddelingswet‘

Einrichtung von Arbeitsbörsen als kommunale Pflichtaufgabe ohne Mitverwaltung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber.

1944 ‚Staatsblad No. E51‘

Fortschreibung des ‚arbeidsbemiddelingswet‘ von 1930; Arbeitsvermittlung wird Reichsaufgabe.

1949 ‚werkloosheidswet‘

Verabschiedung eines Gesetzes zur Einführung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung als Aufgabe der von Gewerkschaften und Arbeitgebern verwalteten Branchenvereinigungen; in Kraft ab 1952.

Niederlande - reformative Phase (1963-1999)

1969 ‚Raad voor de Arbeidsmarkt‘

Gründung korporatistischer Räte für den Arbeitsmarkt auf nationaler und regionaler Ebene auf Initiative der Gewerkschaften.

1971 ‚Arbeidsbureau Nieuwe Stijl‘

Projekt zur Modernisierung der Arbeitsverwaltung.

1986 Änderung des ‚werkloosheidswet‘

Kommunen werden mit der Reintegration von Arbeitslosengeldempfängern betraut.

1986-1999 Verschiedene Gesetze und Maßnahmen zur Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik

Kommunen werden mit der Reintegration von Leistungsempfängern aller Art betraut.

1991 ‚arbeidsvoorzieningswet‘

Korporatisierung der Arbeitsverwaltung auf zentraler und regionaler Ebene.

1996 ‚Änderung des arbeidsvoorzieningswet‘

Schwächung der Selbstverwaltung der Arbeitsverwaltung.

1999 ‚Structuur Uitvoering Werk en Inkomen‘

Regierungspapier zur ‚Initiative Arbeit und Einkommen‘; Ankündigung der Abschaffung der Arbeitsverwaltung (Aufteilung auf die Zentren für Arbeit und Einkommen und private Reintegrationsbetriebe).

Teil II Die Entstehung der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden

Ein englischer Nationalökonom, der vor kurzem zum Studium der Arbeitsnachweisorganisationen in Deutschland weilte, war verwundert über die große Rolle, die der Arbeitsnachweis im wirtschaftlichen Kampfe bei uns spielt. In seiner Heimat war dies nie der Fall. England hat keine Arbeitgebernachweise, obwohl die Unternehmer gut und besser organisiert sind als im Deutschen Reich. Es gibt aber auch keine Arbeitnehmernachweise in unserem Sinne, und die gewerkschaftliche Terminologie kennt gar kein Wort, das unserem Arbeitsnachweis entsprechen würde. In dem grundlegenden Werk über die ‚Theorie und Praxis der englischen Gewerkvereine‘ von S. und B. Webb wird man vergebens eine Behandlung der gewerkvereinlichen Arbeitsvermittlung suchen. Das Wort ‚Arbeitsnachweis‘ kommt darin gar nicht vor, und nur gelegentlich findet man Bemerkungen, die auf eine Arbeitsverteilung durch die Organisationen schließen lassen (Michalke 1912: 18-19).

Kapitel 6 Deutschland (1918-1927)

6.1 Einleitung

Die Institutionalisierung der korporatistischen öffentlichen Arbeitsverwaltung durch das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) im Jahr 1927 baut auf vier sozialen Voraussetzungen auf: erstens auf die klassenpolitische Arbeitsmarktpolitik vor 1918, zweitens auf die politischen Folgen des Ersten Weltkriegs, drittens auf die kommunale Arbeitsmarktpolitik zwischen 1918 und 1927 und viertens auf die Einbeziehung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in politische Entscheidungsprozesse.

Bevor das Deutsche Reich Arbeitsmarktpolitik betrieb, hatten bereits die Gewerkschaften und Arbeitgeber verbandseigene Arbeitsvermittlungsorganisationen aufgebaut und die Arbeitsvermittlung in den Sog ihrer klassenpolitischen Auseinandersetzungen gezogen. Die Überwindung dieser interessenpolitischen und „institutionellen Zersplitterung“ (Faust 1991: 135) kann damit als die *erste soziale Voraussetzung* für die Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung benannt werden.

Die *zweite soziale Voraussetzung*, welche die formative Phase prägt, sind die politischen, ökonomischen und sozialen Folgen des Ersten Weltkriegs. Die Regierung vollzog eine Wende in ihrem Verhältnis zu den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Das Reich begann mit einer Förderung der Zentralisierung der Interessenorganisationen und der Unterstützung von Tarifverhandlungen. Die Erfahrungen der Kriegswirtschaft machten dem Reich deutlich, daß es um eine Vereinheitlichung der Arbeitsvermittlung nicht umhin kam. Denn die interessenpolitische Auseinandersetzung um die Arbeitsvermittlung ließ eine geordnete und die Beschäftigungsströme lenkende Kriegswirtschaft unmöglich erscheinen. Die politische Wende des Reiches gegenüber den organisierten Interessen bedeutete eine Stärkung der Gewerkschaften und Arbeitgeber. Gewerkschaften und Arbeitgeber verließen den Krieg zudem in einer Allianz, die in der Gründung der Zentralarbeitsgemeinschaft (ZAG) vom November 1918 institutionell abgesichert wurde. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber verzichteten seitdem auf einen weiteren Ausbau ihrer eigenen Arbeitsnachweise. Dies wurde in der ZAG festgelegt.

Das System der 1918 eingerichteten Erwerbslosenfürsorge und das Arbeitsnachweisgesetz (ANG) von 1922 schufen die *dritte soziale Voraussetzung*, die den deutschen Weg in die korporatistische Arbeitsverwaltung bestimmte: Sowohl die Arbeitsvermittlung als auch die Erwerbslosenfürsorge wurden zunächst Teil der Gemeindeverwaltung und unterlagen damit auch dem kommunalen Einflußbereich. Mit der Einführung der Beitragsfinanzierung der Erwerbslosenfürsorge im Jahr 1923 hatte dies

eine gemeinsame Opposition der Gewerkschaften und Arbeitgeber gegen die Kommunen als Träger der Arbeitsmarktpolitik zur Folge. Der Streit um die Arbeitsvermittlung, der die Kaiserzeit prägte, wurde in Weimar vom Streit um die Trägerfrage in der Arbeitslosenversicherung abgelöst. Positiv gesprochen wendete sich die Ablehnung der Gewerkschaften und Arbeitgeber gegen eine kommunale Trägerschaft der Arbeitsmarktpolitik in die vehemente Forderung nach Selbstverwaltung.

Daß die Politisierung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in arbeitsmarktpolitischen Fragen in der Schaffung einer selbstverwalteten Arbeitsverwaltung ihren Niederschlag fand, wurde nun durch die *vierte Voraussetzung*, durch die Einbindung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in politische Entscheidungsprozesse, befördert. An vorderster Stelle wurden die Gewerkschaften und Arbeitgeber auch in diejenigen Entscheidungen miteinbezogen, die 1927 in die Verabschiedung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung mündeten. Einen nicht unwesentlichen Faktor für diese Einbindung stellt dabei das Reichsarbeitsministerium dar, das in der Zeit zwischen 1920 und 1928 vom Zentrumspolitiker und Reformkatholiken Heinrich Brauns geleitet wurde, der dem paritätischen Gedanken verpflichtet war.

Die Ausführungen dieses Kapitels setzen folgende Schwerpunkte: Im *ersten* Abschnitt wird die klassenpolitische Arbeitsmarktpolitik vor 1918 erläutert. Im *zweiten* und *dritten* Abschnitt wird aufgezeigt, wie unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg die Kommunen als Träger der Arbeitsnachweise und der Erwerbslosenfürsorge institutionalisiert wurden. Der *vierte* Abschnitt stellt anhand der Diskussionen über die Erwerbslosenfürsorge und über die drei Entwürfe zur Einführung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung dar, wie die Gewerkschaften und Arbeitgeber in Auseinandersetzung mit der kommunalen Dominanz eine Allianz in der Trägerfrage formierten. Der *fünfte* Abschnitt erörtert die Rolle des Reichsarbeitsministeriums unter Heinrich Brauns. Der *sechste* Abschnitt skizziert, warum sich die Großindustrie zu einer starken Befürworterin bestimmter institutioneller Ausgestaltungen des AVAVG entwickelte. Das Kapitel endet im *siebten* und *achten* Abschnitt mit einer Darstellung der Arbeitsverwaltung nach dem Gesetz von 1927 und dem Fazit, den Kontext der formativen Phase in Deutschland mit den Begriffen „Arbeitsmarktpolitik, Staat und organisierte Interessen“ zusammenzufassen.

Das AVAVG von 1927, mit dem eine Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung als selbstverwaltete Körperschaft errichtet und eine verpflichtende Arbeitslosenversicherung eingeführt wurde, baut auf verschiedene Vorgesetze und Maßnahmen auf, deren Entstehungsprozesse den Kern der folgenden Darstellung verkörpern:

- die Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge (November 1918),
- die Gründung des Reichsarbeitsministeriums (März 1919),
- die Weimarer Reichsverfassung (August 1919),

- das Arbeitsnachweisgesetz (Juni 1922),
- die Umstellung der Erwerbslosenfürsorge auf die Beitragsfinanzierung (Oktober 1923),
- sowie der erste, zweite und dritte Entwurf für eine Arbeitslosenversicherung (November 1919, Juni 1922, September 1925).⁴⁹

6.2 Die Auseinandersetzung um den Arbeitsnachweis in der Kaiserzeit

Betrachtet man die Vorgeschichte der ersten Bemühungen um eine nationale Ausprägung der Arbeitsmarktpolitik, dann stellt Deutschland im Vergleich zu Großbritannien und den Niederlanden einen außerordentlichen Spezialfall dar. Vor den ersten Interventionen und Maßnahmen des Zentralstaates (des Deutschen Reiches) gab es in Deutschland eine ausgeprägte subnationale interessenpolitische Auseinandersetzung um die Arbeitsvermittlung. Im Gegensatz zu den Niederlanden und Großbritannien mußte der Staat, als er begann, die Konturen der nationalen Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik zu schärfen, in ein bereits von den Gewerkschaften, Arbeitgebern und Kommunen besetztes Feld eintreten. Es standen sich zahlreiche „alte“ Institutionen gegenüber: gewerbliche Arbeitsnachweise, Arbeitsnachweise der Gewerkschaften und Arbeitgeber, Facharbeiternachweise sowie Nachweise der Kommunen.

Die Politisierung der Arbeitsmarktpolitik durch die deutschen Gewerkschaften spiegelt sich auch darin wider, daß diese eigenen Gewerkschaftskassen zum Schutz ihrer Mitglieder gegen Arbeitslosigkeit wesentlich skeptischer gegenüberstanden als die niederländischen und britischen Gewerkschaften. Sie glaubten, daß die Kassen den „Kampfcharakter“ ihrer Organisation minderten. Die deutschen Gewerkschaften tra-

⁴⁹ Eingedenk der Geschichte des deutschen Wohlfahrtsstaates, der Einführung der Selbstverwaltung durch die Bismarcksche Sozialgesetzgebung, ließe sich prima facie vermuten, daß der Ursprung des Selbstverwaltungsgedankens in der Arbeitsmarktpolitik bereits in der „Arbeiterpolitik“ Bismarcks zu suchen ist, die obige Liste an gesetzesförmigen Etappen daher auch die Jahre 1883 bis 1889 einschließen müßte. So betonen Sachße/Tennstedt (1988: 78) hinsichtlich des in der Weimarer Reichsverfassung institutionalisierten „Rechts auf Arbeit“ (Art. 163), daß die Gesetzgebung zur „Arbeiterpolitik“ in der Weimarer Republik die in der Vorkriegszeit entwickelten versicherungsförmigen Ansätze lediglich ausgebaut hätte. Es ist eine implizit zugrundeliegende Voraussetzung des folgenden Kapitels, daß die Tradition der Selbstverwaltung in der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung die Einführung der Selbstverwaltung in der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung allein nicht erklären kann. Die Entstehungsgeschichte der Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung besitzt vielmehr eine eigene Dynamik. Gleichwohl muß angemerkt werden, daß diese Frage in der folgenden sozialwissenschaftlichen Perspektive auf den Entstehungsprozeß nicht abschließend geklärt werden kann, weil die Forschung zur Entstehung des AVAVG diese Problemstellung vernachlässigt hat. Wenn überhaupt zur Bismarckschen Sozialgesetzgebung Bezug genommen wird, dann steht die Frage, warum die deutsche Arbeitslosenversicherung im Vergleich zur Sozialversicherungsgesetzgebung Bismarcks (1883, 1884, 1889) relativ spät eingeführt wurde, bisher im Mittelpunkt des Interesses (vgl. hierzu Leibfried 1977; Führer 1990: 524-530; Lewek 1992: 403-407).

ten weitaus früher und ausdrücklicher als die niederländischen und englischen für die Einrichtung einer staatlichen und verpflichtenden Arbeitslosenversicherung ein.

Bereits zur Kaiserzeit war die *Arbeitsvermittlung* bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern ein Brennpunkt der politischen Auseinandersetzung.⁵⁰ In Deutschland erkannten Gewerkschaften und Arbeitgeber eine strategische Dimension in der Frage der Arbeitsvermittlung. Sie war bei beiden Organisationen Mittel zum Zweck, um gegenüber dem jeweils anderen politisch an Boden zu gewinnen:

Die Arbeitsnachweisfrage war bis zu Kriegsbeginn eine Stätte des Machtkampfes zwischen Arbeitgebern, Arbeiterorganisationen und Gemeinden gewesen (Preller 1949: 62).

Dabei waren es die Gewerkschaften, die als erste eigene Arbeitsnachweise gründeten (vgl. Daniels 1929: 12). Insbesondere die Freien Gewerkschaften, und weniger die auf Selbsthilfe orientierten Christlichen Gewerkschaften und Hirsch-Dunkerschen Gewerkvereine, bauten eigene Arbeitsnachweise auf (vgl. Faust 1982a: 262). Denn während die liberalen Hirsch-Dunkerschen Gewerkvereine - gegründet nach dem Vorbild der britischen ‚trade unions‘ - auf politische Neutralität und Selbsthilfe bedacht waren und die Christlichen Gewerkschaften vor allem katholische Überzeugungen unter den Arbeitern fördern wollten und von gemeinsamen Interessen zwischen Arbeitern und Unternehmern ausgingen⁵¹, diese beide Richtungen mithin den Klassenkampf ablehnten, betrachteten sich die Freien Gewerkschaften als Kampforganisation.⁵² Daß die Arbeitsnachweisfrage bei den Freien Gewerkschaften eine besondere Stellung einnahm, lag auch an den Sozialistengesetzen (vgl. Michalke 1912: 26). Auf dem Halberstädter Gewerkschaftskongreß 1892 erklärten die Freien Gewerkschaften die Arbeitsvermittlung schließlich zur Aufgabe der Zentralverbände. Lange Zeit lehnten die Freien Gewerkschaften eine öffentliche Arbeitsvermittlung ab (vgl. Faust 1986: 81). Der Weimarer Staatswissenschaftler Wilhelm Lins faßte die

⁵⁰ Zur Arbeitsmarktpolitik in der Kaiserzeit vgl. ausführlich die Beiträge des Historikers Anselm Faust (1981, 1982a, 1982b, 1986). Im folgenden beziehe ich mich neben Faust vor allem auf die Dissertation von Daniels (1929), auf die Beiträge der Staats- und Arbeitsrechtler Kumpmann (1923) und Lins (1923) sowie auf die „Klassiker“ zur Entstehung der deutschen Arbeitsmarktpolitik wie Wermel/Urban (1949a, 1949b), Preller (1949) und Weller (1969); zu den Arbeitsnachweisen der Gewerkschaften vgl. insbesondere Michalke (1912), zu denen der Arbeitgeber Kessler (1911). Nicht weiter erläutert wird im folgenden die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung, die im Kaiserreich ebenfalls weit verbreitet war.

⁵¹ Auf dem ersten gemeinsamen Kongreß der Christlichen Gewerkschaften (1899) formulierten die Christlichen Gewerkschaften den folgenden Leitsatz: „Es ist nicht zu vergessen, daß Arbeiter und Unternehmer gemeinsame Interessen haben; darauf beruhend, daß beide Teile nicht allein als zusammengehörige Faktoren der Arbeit der letzteren Recht auf angemessene Entlohnung gegenüber dem Kapital, sondern vor allem die Interessen der Erzeugung von Gütern gegenüber dem Verbrauch derselben zu vertreten haben.“ (zit. nach Schneider 1984: 355)

⁵² Zur politischen Spaltung der deutschen Gewerkschaften vgl. Ritter (1996). Zu den Arbeitsnachweisen der Freien Gewerkschaften vgl. Michalke 1912: 18-16, zu denen der Christlichen Gewerkschaften vgl. Michalke 1912: 203-222, zu denen der Hirsch-Dunkerschen Gewerkvereine vgl. Michalke 1912: 223-235.

klassenpolitische Instrumentalisierung der Arbeitsvermittlung durch die Freien Gewerkschaften zur Kaiserzeit folgendermaßen zusammen:

Der auf dem Klassenstandpunkt stehende Teil der organisierten Arbeitnehmer gab sich anfangs der Hoffnung hin, mit Hilfe seiner eigenen Arbeitsnachweise die Herrschaft über den Abschluß von Arbeitsverträgen erlangen zu können ... Man hatte dabei das Ziel im Auge, den Arbeitsnachweis mit Hilfe der gewerkschaftlichen Organisation so auszubauen, daß man bei einem Streik oder einer Aussperrung das in Betracht kommende Unternehmen von jeder Zuführung von Ersatzkräften abschneiden könnte (Lins 1923: 828).

Der deutlichste Ausdruck der Instrumentalisierung des Arbeitsnachweises durch die Freien Gewerkschaften ist, daß den ausgesperrten und streikenden in der Vermittlung gegenüber anderen Arbeitern eine Vorzugsbehandlung zuteil wurde (vgl. Weller 1969: 11).

Aber auch die Christlichen Gewerkschaften, die sich in politischen Diskussionen generell zurückhaltend verhielten, erkannten eine gesellschaftspolitische Bedeutung der Arbeitsvermittlung. Deutlich wird dies in ihrem Zentralblatt vom 9. Mai 1921, in dem sie die Frage des Arbeitsnachweises so beschreiben:

Bei dem Kampf um den Arbeitsnachweis geht es nicht nur um diesen; es spielen größere Fragen mit. Grundsätzliche Anschauungen über den Neubau der Wirtschaft und über die organische Selbstverwaltung im Wirtschaftsleben drängen zur Entscheidung. Es handelt sich auch bei dem Arbeitsnachweis von heute in Wirklichkeit um mehr, als um die nackte Auskunft, wo Arbeit zu haben ist und brachliegende Arbeitskräfte zu finden sind. Je nachdem die Interessenten oder Interessengruppen zu großen sozialpolitischen und sozialwirtschaftlichen Wandlungen der Anschauungen und Tatsachen stehen, sie fördern oder hindern, so erfolgt auch ihre Festlegung in der Arbeitsnachweisfrage (Zentralblatt der Christlichen Gewerkschaften vom 9. Mai 1921; zit. nach Lins 1923: 839).

Obwohl also auch die Christlichen Gewerkschaften nach dem Ersten Weltkrieg in den Arbeitsnachweisen mehr als ein Instrument zur Regulierung der Arbeitsmarktbewegung erblickten, hielten sie sich aber in der Kaiserzeit mit der Bildung eigener Nachweise zurück. Im Gegensatz zu den Freien Gewerkschaften traten sie „von Anfang an für die paritätischen und öffentlichen Arbeitsnachweise“ (Michalke 1912: 205) ein.

Die Gründung von Nachweisen durch die Arbeitgeber war eine Gegenreaktion zur Nachweispolitik der Freien Gewerkschaften. Wie die Gewerkschaften die Arbeitsvermittlung zur Sache der Gewerkschaften erklärten, so betrachteten die Unternehmer die Vermittlung als Sache der Unternehmer. Die Arbeitgeber gründeten ihre Nachweise „als ausgesprochene Gegenmaßregel gegen die Arbeitnehmernachweise“ (Daniels 1929: 19). „Sie sollten also von vorn herein ein Kampfmittel sein“ (Daniels 1929: 19). Kessler vermutet in seiner Studie über die deutschen Arbeitgeberverbände von 1907, daß die Nachweise der Arbeitgeber „die großartigste aller Kontrolleinrichtungen der Arbeitgeberverbände“ (Kessler 1907: 154) werden sollten. Die Arbeitgeber verfolgten mit ihren Nachweisen vornehmlich zwei Absichten: die Kontrolle über Löhne und Streiks sowie die Rekrutierung von Arbeitnehmern, die den Unternehmern passend erschienen (vgl. Weller 1969: 11). Entsprechend wurden die unter-

nehmereigenen Nachweisorganisationen von den Arbeitnehmern auch „*Maßregelungsbureaus*“ (Kessler 1911: 129; Herv. durch Kessler) genannt.

Dabei waren es vor allem die Klein- und Mittelbetriebe, die die unternehmensseitige Vermittlungsorganisation vorantrieben, während sich die großbetriebliche Schwerindustrie gegenüber einer eigenen Nachweispolitik skeptisch verhielt. Diese unterschiedliche Haltung ist darin begründet, daß vor allem die mittel- bis kleinbetriebliche Fertigungsindustrie mit ihrem hohen Facharbeiteranteil einem starken gewerkschaftlichen Organisationsgrad gegenüberstand (vgl. Faust 1982a: 261). Auch wenn die Arbeitgeber nach Branchen und Betriebsgröße unterschiedliche Interessenlagen aufwiesen, wollten doch diejenigen Arbeitgeber, die eigene Nachweise aufbauten, verhindern, daß die Gewerkschaften und Arbeiter „einen Überblick über Angebot und Nachfrage und damit über den günstigsten Zeitpunkt für Lohnforderungen oder Streiks erhielten“ (Weller 1969: 11). Besonders hervorstechend waren die Hamburger und Berliner Metallindustrie. Ihre Nachweisorganisationen waren die „Vorreiter der Arbeitgebernachweisbewegung“ (Faust 1982a: 261). Der Gesamtverband Deutscher Metallindustrieller (GDM) war so auch der wichtigste „Träger der ganzen Agitation“ (Michalke 1912: 27) für den Nachweis seitens der Arbeitgeber. Den Nachweisen der Metallindustriellen folgten Nachweise im Verkehrs- und Baugewerbe, in der Textilindustrie und im Bergbau (vgl. Michalke 1912: 31-32). Vor allem die Nachweise der Metallindustriellen nach dem sogenannten „Berliner System“ dienten ganz offen der Personenkontrolle. Die harte Nachweispolitik der Berliner Nachweise wurde selbst von Metallindustriellen kritisiert. So rügte der Berliner Metallindustrielle D. Weigert die eigenen Nachweise als „Gefährdung des öffentlichen Friedens“:

Sie [die Nachweise der Arbeitgeber] werden es bleiben, und bilden eine stete Gefährdung des öffentlichen Friedens, denn sie schaffen in ihrer brutalen Handhabung jährlich ungezählte Tausende von arbeitslosen Arbeitswilligen, die meist wegen ihrer Zugehörigkeit zur Sozialdemokratischen Partei auf die Straße geworfen werden und mit ihren Familien dem Elend preisgegeben werden (D. Weigert 1899; zit. nach Kessler 1911: 129).

Trotz der nach Branchen und Betriebsgrößen unterschiedlichen Haltungen und trotz zeitweiliger Kritik an der Politik der Personenkontrolle wetzten die beiden gemischten Dachverbände der Arbeitgeber, die Hauptstelle Deutscher Arbeitgeberverbände und der Verein Deutscher Arbeitgeberverbände⁵³, immer wieder das Messer. Die antigewerkschaftliche Zwecksetzung wurde von der Hauptstelle Deutscher Arbeitgeberverbände offen zugestanden:

⁵³ Die Hauptstelle Deutscher Arbeitgeberverbände und der Verein Deutscher Arbeitgeberverbände, die beide 1904 im Anschluß an den Krimmitschauer Streik der Weber gegründet wurden, schlossen sich 1913 zur Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (VDA) zusammen (vgl. Kessler 1907: 47-54). Der Gesamtverband Deutscher Metallindustrieller war Gründer des Vereins Deutscher Arbeitgeberverbände; Gründer der Hauptstelle Deutscher Arbeitgeberverbände war der Zentralverband Deutscher Industrieller. Organ des Vereins Deutscher Arbeitgeberverbände und später der VDA war die „Deutsche Arbeitgeberzeitung“.

Einmal können durch den Arbeitsnachweis die fehlenden Arbeitskräfte leichter herangezogen werden, und zweitens kann dadurch, daß den mit Unrecht streikenden Arbeitnehmern der Nachweis gesperrt wird, auf eine Beendigung des Streiks hingewirkt werden (Verhandlungen des Ausschusses und der Verbandsstelle der Hauptstelle Deutscher Arbeitgeberverbände am 8. Dezember 1905 in Berlin; zit. nach Faust 1982a: 260).

Die Arbeitgeber betrieben nicht nur eigene Nachweise, sondern - wie die Freien Gewerkschaften - lehnten auch sie lange Zeit öffentliche Nachweise ab. Im sozialpolitischen Programm des Vereins Deutscher Arbeitgeberverbände von 1909 wurde diese Ablehnung sogar als Grundsatz aufgenommen:

Die Arbeitsnachweise müssen im Interesse der vaterländischen Gewerbetätigkeit in den Händen der Arbeitgeber liegen. Das System der paritätischen und öffentlichen (kommunalen) Nachweise ist zu verwerfen (Grundsatz Nr. 7 des Sozialpolitischen Programms des Vereins Deutscher Arbeitgeberverbände vom 29. Oktober 1909; zit. nach Kessler 1911: 10).

Vergleicht man die Marktanteile, wird deutlich, daß die Nachweise der Arbeitgeber eine größere Bedeutung hatten. Die Arbeitgeber konnten die Arbeitnehmer „zur Benutzung des Arbeitgebarnachweises zwingen“ (Daniels 1929: 22). Nach Angaben des Kaiserlichen Statistischen Amtes betrug der Anteil der Arbeitgebarnachweise an vermittelten Stellen 1912 etwa 34 Prozent, während die gewerkschaftlichen Arbeitsnachweise nur etwa 10 Prozent für sich verbuchen konnten (vgl. Faust 1982a: 264).⁵⁴

Sowohl die Nachweise der Gewerkschaften als auch die der Arbeitgeber waren nach Gewerben organisiert und hatten zumeist nur eine lokale Bedeutung. Arbeitsnachweise mit überregionaler Bedeutung bestanden auf Seiten der Arbeitgeber nur für die Flaschenfabrikanten, Kürschner und Bildhauer, auf Seiten der Gewerkschaften für die Xylographen und die Notenstecher (vgl. Daniels 1929: 17). Diese geringe Bedeutung eines interlokalen Arbeitsnachweiswesens stärkt die Vermutung, daß es beiden Interessenorganisationen lange Zeit weniger um den ökonomischen Wert der Arbeitsvermittlung, also um die Verbesserung der Allokation auf dem Arbeitsmarkt, als um eine Stärkung der eigenen Position in der klassenpolitischen Auseinandersetzung ging. Hatten die Gewerkschaften vornehmlich eine Stärkung der Position der Arbeiter in sozialen Auseinandersetzungen im Auge, so benutzten die Arbeitgeber ihr Nachweise zur Personenkontrolle. Mit Hilfe von sogenannten schwarzen Listen schlossen sie beispielsweise streikende Arbeiter aus der Vermittlung aus.

Dabei hielten die Arbeitgeber länger als die Gewerkschaften an diesem Kampf um den Nachweis fest. Während die Gewerkschaften angesichts der stärkeren Position der Arbeitgebarnachweise noch vor dem Ersten Weltkrieg von ihrer Forderung nach eigenen Arbeitsnachweisen Abstand nahmen, übten die Arbeitgeber auch während

⁵⁴ Daniels (1929: 23) weist in ihrer Studie aber auch darauf hin, daß die Statistiken, die die Arbeitgeber dem Statistischen Amt meldeten, mit Vorsicht zu genießen seien, weil die Arbeitgeber an das Statistische Amt sehr unklare und widersprüchliche Angaben gemeldet hätten.

des Ersten Weltkrieges einen beträchtlichen Widerstand gegenüber den Versuchen des Reiches aus, die Arbeitsvermittlung zu regulieren (vgl. Daniels 1929: 13, 19; Weller 1969: 33). Die Arbeitgeber wehrten sich auch länger als die Gewerkschaften gegen paritätische kommunale Arbeitsnachweise (vgl. Faust 1986: 95-96).

Trotz der politischen Differenzen gingen Gewerkschaften und Arbeitgeber vereinzelt dazu über, paritätische Facharbeiternachweise (Tarifnachweise) zu gründen. Dieser Umschwung der Gewerkschaften, paritätische Nachweise, also eine Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern, ins Auge zu fassen, ist durchaus bemerkenswert. Denn im Mai 1896 brachten die Freien Gewerkschaften auf ihrem Kongreß noch deutlich zum Ausdruck, daß eine gemeinsame Vermittlung mit den Arbeitgebern „grundsätzlich abzulehnen sei“ (Lins 1923: 828). Der 1902 gegründete Nachweis der Buchdrucker war der erste (paritätische) Nachweis mit überregionaler Bedeutung. Dabei wurde dieser Nachweis, der zum Vorbild für die meisten Tarifnachweise wurde, auch dazu benutzt, Tarifverträge zu fördern.⁵⁵ Das Buchdruckermodell konnte sich jedoch nicht durchsetzen und blieb ein Sonderfall. Der Marktanteil der nach dem Vorbild der Buchdrucker errichteten paritätischen Arbeitsnachweise blieb gering.⁵⁶ Vielfach fehlte das Vertrauen der Arbeitgeber und Gewerkschaften in einen solchen paritätischen Nachweis. Auch scheiterte die Gründung eines paritätischen Nachweises oftmals daran, daß die beiden Gruppen nicht gleich stark waren (vgl. Weller 1969: 14-15).

Neben den Gewerkschaften und Arbeitgebern besaßen auch die Kommunen eigene Nachweise. Einer der Beweggründe der kommunalen Nachweise war der Versuch, „den sozialpolitischen Konfliktstoff“, der durch die Auseinandersetzung zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern entstanden war, zu „entschärfen“ (Faust 1982a: 262).⁵⁷ Zwischen 1889 und 1895 werden in Hannover, Köln, Karlsruhe, Mannheim, Freiburg, Aachen, Stuttgart und München öffentliche Nachweise ins Leben gerufen. Es waren dabei anfangs vor allem die süddeutschen Kommunen, die eine eigene Nachweispolitik betrieben, während das Reich und Preußen zunächst nicht viel Initiative zeigten. Faust vermutet, daß sich Preußen und das Reich in der Regulierung der Arbeitsvermittlung auch aufgrund des Strebens der Arbeitgeber nach einer „freien Entfaltung ihrer Nachweise“ (Faust 1982a: 263) zurückhielten.

⁵⁵ So wurde nur vermittelt, wenn der Arbeitgeber den Tarif „schriftlich“ bestätigte und der Arbeitnehmer seinen letzten Arbeitsplatz in einer „tarifreuen“ Druckerei hatte (vgl. Weller 1969: 14).

⁵⁶ Im Jahr 1912 wird ihr Anteil an den Vermittlungen mit etwa vier Prozent ausgewiesen (vgl. Faust 1982a: 264).

⁵⁷ Wesentliches Motiv der Gründung der kommunalen Nachweise waren für die Kommunen aber auch die steigenden Kosten der Armenfürsorge, für die sie die Mittel aufzubringen hatten (vgl. Wübbels 1984: 11; Faust 1986: 71).

Faust (1986: 66) spricht davon, daß viele Kommunen aus „sozialpolitischen Notwendigkeiten“ dazu übergingen, bei ihren Nachweisen eine paritätische Verwaltungsform einzurichten. Die gemeinsame Verwaltung der kommunalen Nachweise durch Vertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften war vor allem im süddeutschen Raum weit verbreitet. Im Jahr 1904 waren in Württemberg „alle“ kommunalen Nachweise, in Baden die „Mehrzahl“ und in Bayern „mehr als die Hälfte“ (Faust 1986: 66) paritätisch. Im Jahr 1898 wurden auch in Preußen Städte mit mehr als 10.000 Einwohnern aufgefordert, kommunale Nachweise auf paritätischer Basis zu errichten. Bis zum Ersten Weltkrieg konnten die kommunalen Nachweise einen immer größer werdenden Anteil von Vermittlungen für sich verbuchen (vgl. Faust 1982a: 264-265). Im Jahr 1912 waren im Reichsdurchschnitt 52 Prozent aller kommunalen Nachweise paritätisch (vgl. Faust 1986: 66). Die Ausbreitung der kommunalen Nachweise wird auch darauf zurückgeführt, daß sie sich um strikte Neutralität bemühten. Ausdruck dieser Neutralitätsverpflichtung war die gleichberechtigte Stellung, die viele Kommunen den Gewerkschaften und Arbeitgebern durch die Einführung einer Mitverwaltung gaben (vgl. Weller 1969: 18).

Ermöglicht wurde diese Stärkung der kommunalen paritätischen Nachweise, weil die Gewerkschaften ihre Opposition gegenüber kommunalen Nachweisen aufgaben. Im süddeutschen Raum steht diese Wendung in einem Zusammenhang mit der steigenden Anzahl sozialdemokratischer Gemeindevertreter. Sie ist aber auch Ausdruck der veränderten Nachweispolitik der Freien Gewerkschaften. Mitte der 1890er Jahre fühlten sich die Freien Gewerkschaften politisch erstarkt (vgl. Faust 1986: 82-83). Die Wirkung der Sozialistengesetze ließ nach und das Vordringen der Arbeitgebernachweise, die sich 1909 auf einem „Höhepunkt“ (Kessler 1911: 9) befanden, stellte die Effektivität der Gewerkschaftsnachweise in Frage (vgl. Michalke 1912: 22, 31). Auf dem Gewerkschaftskongreß 1899 brachte Theodor Leipart, der Vorsitzende des Deutschen Holzarbeiterverbandes, das neue Verständnis gegenüber dem Arbeitsnachweis plakativ zum Ausdruck:

Ohne starke Organisation erlangt der gewerkschaftliche Arbeitsnachweis überhaupt keine Bedeutung, und haben wir die starke Organisation, dann brauchen wir den Arbeitsnachweis als Kampfmittel nicht (zit. nach Faust 1986: 83).

Leiparts Position bedeutete nicht, daß die Freien Gewerkschaften sich insgesamt von den eigenen Nachweisen oder den Tarifnachweisen abwandten. Innerhalb der Bewegung gab es verschiedene Strömungen und durchaus auch immer Stimmen, die den kommunalen Nachweisen skeptisch gegenüberstanden und die Tarifnachweise bevorzugten (vgl. Faust 1986: 87-88). Dennoch entschärften die Freien Gewerkschaften (im Gegensatz zu den Arbeitgebern) bereits vor dem Ersten Weltkrieg ihre Nachweispolitik. Sie erkannten, daß es ihnen nicht gelingen würde, über die Nachweisfrage den „Klassenkampf“ für sich zu entscheiden. Diese Wendung brachte eine Annäherung an die öffentlichen Nachweise mit sich. Die Gewerkschaften wollten an die-

sen beteiligt werden. Sie befürworteten eine Entwicklung der paritätischen kommunalen Nachweise (vgl. Michalke 1912: 32-33).

Obwohl die Freien Gewerkschaften ihre generelle Ablehnung der öffentlichen Vermittlung und der Kooperation mit den Arbeitgebern also lockerten, zeigte das Arbeitsnachweiswesen auch vor dem Ersten Weltkrieg noch eine starke interessenpolitische Ausprägung, welche „nicht ohne weiteres in eine gemeinsame Arbeitsnachweispolitik zu integrieren“ (Faust 1982a: 260) war. Vor dem Hintergrund der vielen konkurrierenden Arbeitsnachweise wurde zeitweise von den Gewerkschaften und vereinzelt auch von den Arbeitgebern die Forderung nach einer freien, öffentlichen Arbeitsverwaltung gestellt (vgl. Janoski 1990: 38). Es bedurfte nach allgemeiner Einschätzung jedoch der Initiative des Reiches, um die „institutionelle Zersplitterung“ (Faust 1991: 135) zu vereinheitlichen (vgl. Preller 1949: 62; Lewek 1992: 31). Die Tradition der verbandseigenen und kommunalen Nachweise bedingte zugleich aber auch, daß ein Vorstoß zur Zentralisierung des Arbeitsnachweiswesens nicht an den Gewerkschaften, den Arbeitgebern und den Gemeinden vorbeigehen konnte (vgl. Faust 1982a: 268; Lewek 1992: 195).

Gewerkschaften und Arbeitgeber betrieben in der Kaiserzeit nicht nur auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung eine eigene Politik. Auch die *Unterstützung von Arbeitslosen* zeichnete sich zur Kaiserzeit durch eine gewisse interessenpolitische Instrumentalisierung aus.

Die Auffassung der Gewerkschaften unter Arbeitsmarktpolitik mehr als nur Selbsthilfe zu verstehen, fand darin ihren Ausdruck, daß sich in der Frage der Gewerkschaftskassen eine Diskussion darüber entwickelte, ob diese Kassen den Kampfcharakter der Organisation verwischen würden. Die deutschen Gewerkschaften, und dabei vor allem die Freien Gewerkschaften, verhielten sich in der Frage des Ausbaus eines eigenen Unterstützungswesens wesentlich zurückhaltender als es die englischen ‚trade unions‘ und die niederländischen Gewerkschaften taten.

Zwar erkannten neben den Hirsch-Dunkerschen und Christlichen Gewerkschaften auch die Freien Gewerkschaften die Bedeutung einer Arbeitslosenunterstützung für die Stabilisierung ihrer Organisation.⁵⁸ Dennoch zeichnete sich bei den sozialistischen Gewerkschaften eine grundsätzliche Ablehnung eigener Arbeitslosenkassen

⁵⁸ Für einen umfassenden Überblick über die Kassen der Freien Gewerkschaften, der Hirsch-Dunkerschen Gewerkvereine und der Christlichen Gewerkschaften vgl. Wermel/Urban 1949a: 59-73. Wermel und Urban betonen, daß das Unterstützungswesen der Hirsch-Dunkerschen Gewerkvereine und der Christlichen Gewerkschaften einen anderen Charakter gehabt hätte als das der Freien. War es bei jenen „mehr Selbstzweck“, so benutzen die Freien Gewerkschaften die Kassen als „Kampfmittel“ (Wermel/Urban 1949a: 60, 69, 72). Zu den Ausgaben der Gewerkschaftskassen aller drei Richtungen vgl. Kumpmann 1923: 814.

ab.⁵⁹ Sie befürchteten, daß die Kassen den „Klassenhaß mildern“, und so den Gewerkschaften „ihren Kampfcharakter“ (Wermel/Urban 1949a: 62) nehmen würden.

Die deutschen Gewerkschaften ließen daher auch die Idee, die Kassen durch staatliche Subventionierung („Genter System“) zu stützen, früh fallen.⁶⁰ Die gewerkschaftlichen Unterstützungskassen wurden ihnen im Laufe der Zeit ein zu „teures Machtmittel“ (Fischer 1981: 60). Als im Zuge des Ersten Weltkrieges die finanzielle Belastung der Kassen übergroße Ausmaße annahm, ließ ihr Interesse an den eigenen Kassen endgültig nach.⁶¹ Die Gewerkschaften verzichteten bei Kriegsende nicht nur auf eigene Kassen, sie sprachen sich auch gegen das „Genter System“ aus und forderten fortan die Einführung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung (vgl. Wermel/Urban 1949b: 24). In ihren Leitsätzen, die die Freien Gewerkschaften Anfang 1918 bezüglich der „gesetzlichen Regelungen der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung“ festgelegt hatten, bekannten sie, daß ihre Versuche mit den Kassen „Schiffbruch“ erlitten hätten und „nun als letzter und einziger Weg die selbständige Reichsarbeitslosenversicherung übrig“ (zit. nach Kumpmann 1923: 820) bliebe.

Der entscheidende Grund für die im Vergleich zu den Niederlanden und Großbritannien abrupte Abkehr der deutschen Gewerkschaften von den Kassen ist vermutlich darin zu suchen, daß die deutschen Gewerkschaften im Zuge des Ersten Weltkrieges an Stärke hinzugewannen und sie dadurch auf eine Festigung ihrer Organisation durch die teure Selbsthilfe weit weniger angewiesen waren als die niederländischen und englischen Gewerkschaften.

Auch Unternehmer setzten sich zur Kaiserzeit vereinzelt für eine Unterstützung ihrer Arbeiter bei Arbeitslosigkeit ein. Bekannt sind die sozialen Einrichtungen der Zeiß-Werke. Andere Unternehmer legten ihren Arbeitern einen Sparzwang auf.⁶² Dabei waren die Initiativen der Unternehmer aber weniger von sozialen Erwägungen als von der Motivation bestimmt, einen weiteren Machtzugewinn der Gewerkschaften zu verhindern. In den Listen der Berliner Metallwarenfabrikanten und des Berliner Ar-

⁵⁹ Beim Verband der Deutschen Metallarbeiter, der stärksten Gewerkschaft, waren der Einführung der Arbeitslosenunterstützung langwierige und kämpferische Auseinandersetzungen innerhalb des Verbandes vorausgegangen. Erst auf dem Gewerkschaftskongreß 1896 konnte sich bei den Freien Gewerkschaften die Fraktion der Befürworter durchsetzen (vgl. Wermel/Urban 1949a: 62); ausführlich zum Unterstützungswesen der Freien Gewerkschaften vgl. Faust 1981.

⁶⁰ Auch bei den deutschen Kommunen setzte sich das Genter System nicht richtig durch, weil viele Kommunen „befürchteten“, daß sie mit Unterstützungen die Kassen als „Kampforganisation“ (Weller 1969: 25) der Gewerkschaften stützen würden.

⁶¹ Bereits die vorübergehende Massenarbeitslosigkeit im Herbst 1914 zeigte die finanziellen Grenzen der gewerkschaftlichen Kassen auf (vgl. Faust 1987: 262).

⁶² So bestimmte eine Weberei in Ebersfeld, daß ihre Arbeiter an jedem Lohntage fünf (für Unverheiratete) bis zehn (für Verheiratete) Prozent des Lohnes für Notlagen in eine Sparkasse einzuzahlen hätten (vgl. Fischer 1981: 61).

beitgeberverbandes im Rohrlegergewerbe zeigt sich diese Zielrichtung besonders deutlich: Nur Arbeiter, die „auf Ehrenwort versichert hatten, daß sie nicht ‚organisiert‘ wären“ (Wermel/Urban 1949a: 79), durften sich in die Listen eintragen lassen, die ihnen bei Arbeitslosigkeit eine Unterstützung zusicherten.

Die Arbeitsvermittlung wie auch die Unterstützung der Arbeitslosen, dies hat der kurze Blick in die interessenpolitische Gemengelage im Umgang mit der Arbeitslosenpolitik zur Kaiserzeit gezeigt, wurden als Instrument in den Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern benutzt. Für alle Nachweisorganisationen gilt, daß ihre „reale Bedeutung ... für die Arbeitsmarktbewegung“ (Faust 1986: 70) eher gering einzuschätzen ist. Die Arbeitsmarktpolitik vor dem Ersten Weltkrieg zusammenfassend, hält Faust fest:

Neben der Entstehung und der institutionellen Zersplitterung war die interessenpolitische Instrumentalisierung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung eines der augenfälligsten Charakteristika der arbeitsmarktpolitischen Verhältnisse während des Kaiserreiches (Faust 1991: 135).

Zu betonen ist, daß sich das Reich währenddessen in der Regulierung der Arbeitsmarktpolitik zurückhielt.⁶³ Die Einführung einer Arbeitslosenversicherung erschien vielen im Reichstag und in der Regierung „als der Gipfel weltfremder ‚Amateur-Sozialpolitik‘“ (Kumpmann 1923: 820). Forderungen nach einer staatlichen und einheitlichen Arbeitsvermittlung wurden zurückgewiesen. Erst der Erste Weltkrieg beförderte die Einsicht einer nationalen Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik. Faust (1986: 283) bezeichnet den Ersten Weltkrieg als „große[n] Schrittmacher“ der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland.⁶⁴

6.3 Die Kommunen als Träger der Arbeitsnachweise

Der Erste Weltkrieg markiert in Deutschland den Beginn erster arbeitsmarktpolitischer Bemühungen auf Reichsebene. Der Krieg führte zu einer Beruhigung der politischen Auseinandersetzungen um den Arbeitsnachweis. Unter Mitverwaltung der Gewerkschaften und Arbeitgeber institutionalisierte das Reich mit dem ANG von 1922 die Arbeitsvermittlung und mit der Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge von 1918 ein Fürsorgesystem für Arbeitslose als *kommunale Pflichtaufgabe*.

⁶³ Zur zögerlichen Arbeitsmarktpolitik der Regierung zur Kaiserzeit, ja ihrer ablehnenden Haltung, vgl. Faust 1986; Führer 1990: 37-118.

⁶⁴ In Anlehnung an Ludwig Preller: „So erwies sich im Sinne der Sozialreform der Vorkriegszeit der erste [sic!] Weltkrieg als der große Schrittmacher der Sozialpolitik“ (Preller 1949: 85). Ähnlich Peter Lewek (1992: 9): „Der Erste Weltkrieg schuf die Voraussetzungen für den Aufbau des Systems der sozialen Sicherung gegen die Arbeitslosigkeit.“

Da diese erste Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in die Domäne der Kommunen den späteren Gang der politischen Auseinandersetzungen um die Einführung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wesentlich mitbestimmte, soll im folgenden die Institutionalisierung der Kommunen als Träger der Arbeitsnachweise und der Erwerbslosenfürsorge kurz skizziert werden.

Bernhard Weller (1969) betont, daß der Erste Weltkrieg dem deutschen Reich deutlich machte, daß das bestehende Arbeitsnachweiswesens den Anforderungen einer Kriegswirtschaft nicht Genüge leisten würde:

Nun rächte es sich, daß die Forderungen nach einem staatlichen Arbeitsnachweis immer zurückgewiesen wurden. Das Chaos der verschiedenen, zum Teil einander bekämpfenden Nachweise stand dem Ausgleich des Arbeitsmarktes im Wege (Weller 1969: 33).

Bereits 1914 wurde nun beim Reichsamt des Inneren die Reichszentrale Arbeitsnachweise gegründet. Diese Verordnung versuchte, eine Verbindung zwischen den verschiedenen Nachweisarten zu schaffen, konnte aber im Hinblick auf die Vereinheitlichung nur eine „bescheidene Wirksamkeit entfalten“ (Lins 1923: 832).

Mit dem Hilfsdienstgesetz von 1916⁶⁵ sollte schließlich eine Ordnung des Arbeitsmarktes unter militärischen Gesichtspunkten herbeigeführt werden.

Da unter den politischen und sozialen Bedingungen, welche die Kriegswirtschaft mit sich brachte, die klassenpolitische Bedeutung der eigenen Nachweise der Gewerkschaften und Arbeitgeber abnahm, verminderte sich deren Interesse am weiteren Ausbau der eigenen Nachweise. Die Freien, Christlichen, Hirsch-Dunkerschen und polnischen Gewerkschaften kritisierten sogar gemeinsam die ihrer Ansicht nach nur unzureichenden Regelungen der Verordnung von 1914. In einer Eingabe an den Bundesrat und Reichstag forderten sie eine straffere und systematischere Organisation der Arbeitsnachweise. Die „Reichsleitung“ lehnte die Forderungen jedoch ab,

vornehmlich wohl deshalb, weil sie in der mit einer gesetzlichen Regelung der Arbeitsnachweismaterie notwendig verbundenen Erörterung von Streitfragen zwischen den Arbeitsvertragsparteien eine Störung des Burgfriedens befürchtete (Lins 1923: 832).

Mit *Kriegsende* ging die Leitung des Arbeitsnachweiswesens an die Demobilisierungsbehörden über. Die Notwendigkeit, innerhalb von wenigen Wochen sechs Millionen zum Teil erheblich kriegsgeschädigte Menschen zu demobilisieren und wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, das Überangebot an Arbeitskräften aufgrund des Zustroms von Flüchtlingen aus abgetretenen Gebieten, die Verkleinerung

⁶⁵ Das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. Dezember 1916 erlaubte die Zwangsrekrutierung von Arbeitnehmern in kriegswichtige Betriebe und ordnete die Arbeitsvermittlung den Militärbehörden zu (vgl. Weller 1969: 33-34). Preller (1949: 75-77) sieht das Hilfsdienstgesetz als Kumulationspunkt der durch den Ersten Weltkrieg vorangetriebenen Kollektivierung der Arbeitsbeziehungen. Die Hilfsdienstpflicht stand nämlich unter der Kontrolle von Ausschüssen, die Gewerkschaften und Arbeitgeber bildeten.

von Heer und Marine, der Zusammenbruch der Industrie aufgrund der unzureichenden Kohleversorgung, der Unterbindung des Verkehrs in den linksrheinischen Gebieten und der Blockade der Ostsee erforderten eine Ordnung des Arbeitsmarktes und eine soziale Kompensation der Folgen der Arbeitslosigkeit (vgl. Wermel/Urban 1949b: 28). In der Folge erließen die Demobilmachungsbehörden eine Reihe von Zwangsvorschriften über die Entlassung und Wiedereinstellung von Arbeitern.⁶⁶

Der zögerlichen Politik des Reiches, die Arbeitsvermittlung gesetzlich zu regeln, stand mit der Gründung der Zentralarbeitsgemeinschaft durch das *Stinnes-Legien-Abkommen* im Jahr 1918 eine „stille Revolution der Verbände gegen den Staat“ (Bähr 1989: 16) gegenüber. Hatte der Krieg Gewerkschaften, Industrie und Regierung zu einer engen Zusammenarbeit gezwungen und den organisierten Interessen das Tor zur Beeinflussung der Regierungspolitik aufgestoßen - nach Preller (1949: 80) schuf der Erste Weltkrieg die „Grundlage für das kollektive Arbeitsrecht der Nachkriegszeit“⁶⁷ - so kämpften nach dem Krieg Gewerkschaften und Arbeitgeber gemeinsam gegen die staatliche Kontrolle der Wirtschaft beim Übergang in die Friedenswirtschaft (vgl. Feldmann 1974: 160). Im Stinnes-Legien-Abkommen vom 15. November 1918 erhoben Unternehmer und Gewerkschaften erstmals gemeinsam die Forderung nach Entscheidungsfunktionen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik (vgl. Bähr 1989: 13-14). Die Unternehmer erkannten 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. Damit griff man der Reichspolitik nicht nur vor, sondern schuf nach Faust (1991) auch eine wichtige Voraussetzung für die weiteren Entwicklungen:

Ohne diese Organisierung und Konsolidierung der Beziehungen der Arbeitsmarktparteien, durch die die Arbeitsmarktpolitik politisch entlastet wurde, wäre das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927 wohl kaum möglich gewesen (Faust 1991: 135).

Die Initiativen des Reiches erhielten auch durch die *Weimarer Reichsverfassung* vom 11. August 1919, die in Artikel 163 ein „Recht auf Arbeit“ anerkannte, und durch die *Gründung des Reichsarbeitsministeriums* (RAM) im März 1919 wesentliche Anstöße.

⁶⁶ Die Problematik bestand darin, daß die Kriegsteilnehmer nicht einfach zu ihren „alten“ Arbeitsplätzen zurückkehren konnten, weil vor allem aufgrund der Vorschriften des Hilfsdienstgesetzes andere Arbeitnehmer, zumeist Frauen, ihre Arbeitsplätze eingenommen hatten. Oftmals wollten die Unternehmer diese behalten, weil die Arbeitskraft der Männer durch Kriegsverletzungen stark eingeschränkt war (vgl. Weller 1969: 39-40). Zu den Vorschriften der Demobilmachungsbehörden vgl. RAM 1929: 117-127.

⁶⁷ Zum Arbeits- und Koalitionsrecht während des Ersten Weltkrieges vgl. Preller 1949: 71-80.

ße. Alle sozialpolitischen Aufgaben, die in der Kaiserzeit noch zum Aufgabenbereich des Staatssekretärs des Inneren und des Wirtschaftsministeriums gehört hatten, wurden nun in einem Ministerium zusammengefaßt: das Arbeitsrecht und der Arbeitsschutz, die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die Sozialversicherung, die soziale Fürsorge, das Wohnungs- und Siedlungswesen sowie das Pensions- und Versorgungswesen für Kriegsbeschädigte, Kriegshinterbliebene und verwandte Personenkreise.⁶⁸ Der Kompetenzbereich des RAM, dessen erster Minister (1919 bis 1920) der Sozialdemokrat Alexander Schlicke wurde, umfaßte damit wie kein anderes Arbeitsministerium zu dieser Zeit alle sozialpolitischen Aufgaben. Seine Befugnisse reichten auch weit in die Regulierung der Wirtschaft hinein. Nach 1923 wird dies im Hinblick auf das staatliche Schlichtungswesen von herausragender Bedeutung. Heinrich Brauns, der von 1920 bis 1928 Reichsarbeitsminister war und auf dessen politische und ideologische Positionierung später noch zurückzukommen sein wird, umschrieb die Befugnisse seines Ministeriums in der kritischen Phase der Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik selbst folgendermaßen:

Sein Aufgabenkreis [gemeint sind die Aufgaben des RAM] umfaßt neben der Sozialpolitik im engeren Sinne auch Gebiete, die stark in das Wirtschaftliche hineinreichen ... Schon dadurch erhielt die deutsche Sozialpolitik nach dem Kriege einen stärkeren Antrieb und eine größere Stoßkraft, als sie vor dem Kriege bei uns besaß und auch heute noch in anderen Ländern besitzt (Brauns 1929: 1).

Sofort nach seiner Gründung rückten die Arbeitsbeziehungen, das Arbeitsrecht und der Aufbau einer staatlichen Arbeitsmarktpolitik in den Mittelpunkt der Tätigkeit des RAM. Denn das „sozialpolitische Schlüsselwort der Weimarer Republik hieß ‚Arbeitsbeziehungen‘, nicht mehr ‚Sozialversicherung‘“ (Hentschel 1983: 55).⁶⁹ Das RAM bemühte sich sogleich um die Regulierung der Arbeitsvermittlung. Im Jahr 1920 schuf man als Abteilung des RAM schließlich das Reichsamt für Arbeitsvermittlung. Das Reichsamt für Arbeitsvermittlung hatte für den überregionalen Arbeitsmarktausgleich aber nur eine geringe Bedeutung (vgl. Führer 1990: 233).

Zeitgleich bemühte sich das RAM um eine reichsgesetzliche Regelung des Arbeitsnachweiswesens. Im Auftrag des Ministeriums arbeitete der Arbeitsrechtler Professor Kastel einen Entwurf aus. Dieser bildete die Grundlage für anschließende Verhandlungen über ein Gesetz mit den Gewerkschaften, Arbeitgebern, Ländern und Gemeinden. Bereits diese Diskussionen, die am Ende in die Verabschiedung des Arbeitsnachweisgesetzes vom 22. Juni 1922 (RGBl I, S. 657) mündeten, zeigten, daß

⁶⁸ Zur Gründung und zu den Aufgaben des RAM vgl. RAM 1929: 12-40.

⁶⁹ Preller (1949: 498) spricht von einer „Teildemokratisierung der Gesellschaftswirtschaft“ in der Weimarer Republik; „Teildemokratisierung“ deshalb, weil die sozialen Bedingungen, nicht aber die Wirtschaftsordnung demokratisiert wurden, und weil mit der „Überantwortung des Arbeitsmarktes an die Selbstverwaltung der Koalitionen“ durch das AVAVG 1927 zwar ein Schritt zur Wirtschaftsdemokratie gemacht wurde, aber der „letzte entscheidende Schritt zur Wirtschaftsdemokratie, die Selbstverwaltung der Wirtschaftsführung durch Unternehmer- und Arbeitnehmerschaft“ ausblieb.

die Gewerkschaften und Arbeitgeber auf eine Selbstverwaltung drängten. Sie wehrten sich gemeinsam gegen die beabsichtigte Anbindung der Nachweise an die Kommunen, und damit gegen eine Einflußnahme der kommunalen Verwaltung auf die Arbeitsmarktpolitik (vgl. Preller 1949: 277-278).

Durch die Interventionen der Gewerkschaften und Arbeitgeber im Reichsrat und Reichstag bei der Diskussion des Gesetzes wurde die Selbstverwaltungskomponente zunächst gestärkt. Das ANG von 1922 institutionalisierte die Arbeitsvermittlung nun aber als kommunale Pflichtaufgabe. Das Gesetz legte einen dreistufigen Aufbau der öffentlichen Arbeitsnachweise fest. Die unterste Stufe wurde von den Gemeinden getragen, die mittlere von den Ländern, die oberste vom Reichsamt für Arbeitsvermittlung, und damit einer Abteilung des RAM. Alle drei Behörden bestanden aus einem Vorsitzenden und einem Verwaltungsorgan, das sich paritätisch aus Vertretern der Arbeitgeber und Gewerkschaften zusammensetzte. Das Gesetz sah also eine Mitverwaltung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber auf allen drei Stufen vor: auf der Ebene der Gemeinden und Länder in den sogenannten Verwaltungsausschüssen, auf der Ebene des Reiches im Verwaltungsrat beim Reichsamt für Arbeitsvermittlung. Auf den drei Stufen wurden die verschiedenen Behörden jedoch von unterschiedlichen Rechtsträgern getragen, denn sowohl das Reich als auch die Länder und die Gemeinden besaßen eine Dienstaufsicht. Die Arbeitsnachweise auf der Ebene der Gemeinden und der Länder waren somit Dienststellen der Gemeinden bzw. der Länder.

Die Regelungen des ANG von 1922 gelten damit als „komplizierte Kombination von öffentlicher und Selbstverwaltung“ (Faust 1987: 275). Es trug einen ausgesprochenen Kompromißcharakter und entstand erst nach langen parlamentarischen Auseinandersetzungen. Da dieses Gesetz auch vor dem Hintergrund des Streits über die in der Revolutionszeit erlassenen Zwangsmaßnahmen zur Benützung öffentlicher Vermittlungsorganisationen entstand⁷⁰, sind die Auseinandersetzungen um das Gesetz auch nur allzu verständlich. Obwohl im ANG noch mehr die Interessen der Kommunen eingingen und die oben genannten Organe der Selbstverwaltung de facto „kaum eine Rolle“ (Führer 1990: 248) spielten, zeigten bereits die Auseinandersetzungen um das ANG, daß das Reich in seiner Arbeitslosenpolitik nur schwerlich an den Interessen der Unternehmer und Gewerkschaften vorbeigehen konnte. Es nahm die bereits zur Kaiserzeit auf kommunaler Ebene entstandene paritätische Mitverwaltung

⁷⁰ Nachdem sich die klassenpolitische Situation beruhigt hatte, forderten die Arbeitgeberverbände die Rücknahme der während der Demobilmachung erlassenen Benutzungszwänge, während die Freien Gewerkschaften diese begrüßten und um ein Monopol öffentlicher Arbeitsvermittlungen erweitert sehen wollten. Arbeitgeber, Christliche Gewerkschaften und die bürgerlichen Parteien trafen sich jedoch in ihrer gemeinsamen Opposition gegen ein öffentliches Monopol (vgl. Führer 1990: 242-252).

durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber in das erste Reichsgesetz, das in Deutschland die Arbeitsvermittlung regelte, auf.

Insgesamt wird jedoch auch immer wieder hervorgehoben, daß das ANG eine unglückliche Konstellation schuf.⁷¹ Obwohl die Fachaufsicht bei den jeweils übergeordneten Selbstverwaltungsorganen lag, hatten diese nur wenige Kompetenzen. Denn da die Kommunen und Länder als Träger der Nachweise die Dienstaufsicht besaßen, lag der Instanzenzug in den Händen der Kommunen bzw. der Länder. Da auch die Erwerbslosenfürsorge nach §2 des ANG an die kommunalen Nachweise, und damit an die Kommunalverwaltung, angebunden wurde, entwickelte sich alsbald eine neue Auseinandersetzung um die Arbeitsmarktpolitik. Dabei rückten die Gewerkschaften und Arbeitgeber „zusammen“. Gemeinsam entwickelten sie eine Opposition gegen die Kommunen als Träger der Arbeitsmarktpolitik. Diese Auseinandersetzung prägte nach dem ANG die weiteren Entwicklungen in der Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik.

6.4 Die Kommunen als Träger der Erwerbslosenfürsorge

Der Erste Weltkrieg brachte in Deutschland nicht nur die Zentralisierung des Arbeitsnachweiswesens, sondern auch die Organisation einer staatlichen Arbeitslosenunterstützung (der sogenannten Erwerbslosenfürsorge) in Gang.⁷² Die „Beeinflussung des Arbeitsmarktes“ wurde während des Ersten Weltkrieges zum „sozialpolitischen Zentralproblem“ (Preller 1949: 61). Nachdem die Reichsregierung die Forderung der Gewerkschaften nach der Einführung einer Arbeitslosenversicherung während des Ersten Weltkrieges nicht aufgegriffen (vgl. Wilke/Götz 1980: 14) und die Unterstützungssysteme der Gewerkschaften und Kommunen zu Kriegsbeginn trotz der Überforderung ihrer finanziellen Belastbarkeit nicht gestützt hatte (vgl. Lewek 1992: 32), begann das Reich erst ab 1918, sich finanziell an der Unterstützung Arbeitsloser zu beteiligen.

⁷¹ Vgl. hierzu stellvertretend die Einschätzung in der Erinnerungsschrift des RAM von 1928: „In dem Nebeneinander von Dienstaufsicht und Fachaufsicht, das sich daraus ergab, lag, wie sich später zeigte, die größte Schwäche des Gesetzes.“ (RAM 1929: 145)

⁷² Vor dem Ersten Weltkrieg gab es nur als Teil der Armenpflege eine öffentliche Fürsorge für Arbeitslose. Die Armenpflege war aber regional unterschiedlich und in ländlichen Gebieten schwach ausgeprägt (vgl. RAM 1929: 157). Sachße/Tennstedt (1988: 9) sprechen davon, daß die Fürsorge bis 1914 nur eine Ergänzung zum System der Sozialversicherung, zur „Arbeiterpolitik“, darstellte, während die Fürsorge mit dem Ersten Weltkrieg „über die herkömmlichen Armuts- und Unterschichtenpopulationen hinaus ausgeweitet“ wurde und so auch erstmals Teile des Mittelstandes erfaßt wurden. Zur Entwicklung und Geschichte der deutschen Armenpolitik bis zum Ersten Weltkrieg vgl. Sachße/Tennstedt 1980.

Der Startpunkt der öffentlichen Intervention liegt in der Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918. Mit dieser Verordnung wurde eine bedürftigkeitsabhängige Arbeitslosenunterstützung als kommunale Pflichtaufgabe eingeführt. Die Zeichen der Zeit, das Ende des Ersten Weltkrieges und die revolutionären Unruhen, brachten es mit sich, daß an der „Ausarbeitung“ dieser Verordnung die Gewerkschaften „entscheidend mitbeteiligt“ (Wermel/Urban 1949b: 24) waren. Schon das Datum der Verordnung, November 1918, deutet an, daß die Einführung der Erwerbslosenfürsorge natürlich auch unter dem Ziel stand, die drohende *Revolution* abzuwehren. Lewek betont dies im besonderen Maße:

Die Erwerbslosenfürsorge und die Bemühungen zur Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung in Deutschland seit 1919 können kaum verstanden werden, wenn nicht berücksichtigt wird, daß durch die Sozialpolitik, besonders in den ersten kritischen Nachkriegsjahren, der Radikalität der deutschen Arbeiterbewegung die Spitze genommen werden sollte (Lewek 1992: 105).

Bedeutungsvoller als die Beteiligung der Gewerkschaften ist jedoch der Umstand, daß auch die Arbeitgeber diese erste gesetzgeberische Maßnahme zur Unterstützung von Arbeitslosen billigten. Die „Abwehr sozialer Unruhen und revolutionärer Umbrüche“ führte bei einem Teil der Arbeitgeber zu einem „allgemeine[n] Stimmungswandel zugunsten einer großzügig geregelten Erwerbslosenfürsorge“ (Lewek 1992: 51). Damit kippte die vor und während des Ersten Weltkrieges kategorische Ablehnung der Einführung einer Arbeitslosenversicherung auf Seiten der Arbeitgeber. Sie stimmten der „Einführung einer zeitweiligen Arbeitslosenunterstützung“ (Führer 1990: 136) zu. Erkannten die Arbeitgeber noch während des Ersten Weltkrieges ihren Vorteil im Fehlen einer Arbeitslosenversicherung, und lehnten der Centralverband Deutscher Industrieller (CVDI), die Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (VDA) und der Bund der Industriellen (BdI), die Handelskammern wie auch die Interessenverbände der landwirtschaftlichen Unternehmer die Einführung einer Arbeitslosenversicherung ab⁷³, so betrachteten sie mit Kriegsende dieses Fehlen als Nachteil für die Verfolgung der eigenen Interessen und für den Fortbestand des politischen Einflusses. Nachdem die „Deutsche Arbeitgeber-Zeitung“ (DAGZ) die Forderung der Freien Gewerkschaften nach einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung im April 1918 bezeichnenderweise noch mit der Begründung verweigerte, daß man damit die Arbeitgeber in die Position bringen würde, „selber das Messer zu schleifen, das dann gegen sie in Form von Streiks und sonstigen Arbeitsunruhen zu gelegener Zeit geführt werden soll“⁷⁴, vollzogen die Arbeitgeber in den letzten Kriegswochen, als die Großindustrie die Kontakte zu den Gewerkschaften aufbaute, eine erste Annäherung an den Gedanken einer Arbeitslosenunterstützung.

⁷³ Zur Ablehnung einer Arbeitslosenversicherung durch die Arbeitgeber zur Kaiserzeit vgl. Führer 1990: 82-93 und Faust 1986: 170-177; zur Position der Arbeitgeber während des Ersten Weltkrieges vgl. Führer 1990: 134-135.

⁷⁴ „Deutsche Arbeitgeber-Zeitung“ (DAGZ), Nr.16, 21.4.1918; zit. nach Führer 1990: 135.

Der Vorstand des Gesamtverbandes Deutscher Metallindustrieller stimmte den am 26. Oktober 1918 von den Gewerkschaften aufgestellten Forderungen (Anerkennung der Gewerkschaften, Abschluß von Tarifverträgen, Beseitigung des Kampfcharakters der Arbeitsnachweise und Einrichtung und Beteiligung an einer Arbeitslosenversicherung) als Voraussetzungen für eine weitere Zusammenarbeit zu. Damit wurde zwar die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung nicht ausdrücklich unterstützt (vgl. Führer 1990: 136), aber dennoch ein erster Schritt in Richtung einer finanziellen Beteiligung der Arbeitgeber an der Versicherung getan. Nachdem sich also bereits Anfang 1918 die Gewerkschaften für die Einführung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung ausgesprochen hatten, legten im Herbst 1918 auch die Arbeitgeber ihr grundsätzliches Veto in der Frage der Arbeitslosenversicherung zu den Akten.

Die Verordnung zur Erwerbslosenfürsorge verpflichtete nun die Gemeinden, außerhalb der bestehenden Armenfürsorge eine Erwerbslosenfürsorge einzurichten. Beigestellt wurden ihnen paritätisch besetzte Fürsorgeausschüsse. Die Kosten der Erwerbslosenfürsorge wurden gezwölftelt: sechs Zwölftel trug das Reich, vier Zwölftel trugen die Länder und zwei Zwölftel die Gemeinden. Anspruchsberechtigt waren Personen, die arbeitsfähig und -willig, aber infolge des Krieges erwerbslos und bedürftig waren. Die Beschränkung auf Arbeitslosigkeit, die durch Kriegsfolgen verursacht war, läßt deutlich erkennen, daß man der Verordnung nur vorübergehenden Charakter zuschrieb. Nach einem Jahr sollte sie wieder außer Kraft treten. Man dachte jedoch nicht daran, diese Verordnung ersatzlos zu streichen. Vielmehr ging die Reichsregierung davon aus, anstelle der Erwerbslosenfürsorge eine staatliche Versicherung einzurichten (vgl. Führer 1990: 170).

Bei der Durchführung der Erwerbslosenfürsorge überließ man den Gemeinden allerlei Spielräume. Sowohl die Höhe der Unterstützung als auch die Festsetzung der Wartezeit lagen im Kompetenzbereich der Gemeinden. In der Folge wurde die Erwerbslosenfürsorge, die bis 1927 die einzige gesetzliche Grundlage für die Arbeitslosenunterstützung des Reiches blieb, zu einer Angelegenheit der kommunalen Politik und Verwaltung. Durch die kommunale Eigenmacht in der Erwerbslosenfürsorge traten auf lokaler Ebene höchst unterschiedliche Handhabungen der neuen Verordnung auf (vgl. Weller 1969: 38-39).

Da der Anteil der Kommunen an der Finanzierungslast nur sehr marginal war, überstiegen die Kosten der Erwerbslosenfürsorge sehr bald die Leistungsfähigkeit und -willigkeit des Reiches und der Länder. Im Jahr 1919 begann man schließlich durch zahlreiche Regelungen, die Kosten in Zaum zu halten. Es wurden Höchstsätze festgelegt und eine Höchstdauer der Leistung gesetzt. Ludwig Preller hebt hervor, daß der geringe kommunale Eigenanteil in kurzer Zeit „Vorschriften erforderlich [machte], um den finanziell nur wenig interessierten Gemeinden die Sorge um die Unterbringung der Erwerbslosen in der Wirtschaft nahezu legen“ (Preller 1949: 236).

Im Jahr 1920, und dies sollte für die weitere Entwicklung nicht ohne Bedeutung bleiben, wurden die gemeindlichen Fürsorgeausschüsse dazu verpflichtet, mit den kommunalen Arbeitsnachweisen zusammenzuarbeiten. Die Lösung der Finanzprobleme wurde in einer Anbindung der Fürsorge an die Arbeitsvermittlung gesehen.

Die Versuche des Reiches, eine finanzpolitische Entlastung zu erreichen, fanden mit der Verordnung vom 15. Oktober 1923⁷⁵ ihren vorläufigen Höhepunkt: Das Reich führte eine *Beitragsfinanzierung der Erwerbslosenfürsorge* ein. Durch diese Neuordnung hatten die Arbeitsmarktpartner zwar die Kosten der Arbeitslosenunterstützung zu tragen, aber keinerlei Einfluß auf die Kontrolle. Die zentrale Rolle der Gemeinden in der Arbeitsmarktpolitik wurde dadurch gestärkt, daß sie als Vorsitzende der kommunalen Nachweise zugleich auch über die Anträge zur Erwerbslosenfürsorge entscheiden sollten. Daneben wurden die Fürsorgeausschüsse, in denen die Gewerkschaften und Arbeitgeber vertreten waren, aufgelöst.

Die öffentliche Arbeitsmarktpolitik hing fortan im wesentlichen vom kommunalen Eigeninteresse ab.⁷⁶ Arbeitsmarktpolitik wurde eine „Domäne der Gemeindepolitik“ (Führer 1990: 251). Die Arbeitgeber, Gewerkschaften, die Länder und das Reich warfen den Gemeinden Mißbrauch vor (vgl. Führer 1990: 251). Die Gemeinden nutzten die Arbeitsvermittlung und die Erwerbslosenfürsorge als „substitutive Möglichkeiten ... , sich der herkömmlichen kommunalen Fürsorgepflichten zu entledigen“ (Hentschel 1983: 109). Die Länder warfen den Gemeinden vor, sich mit der Erwerbslosenfürsorge von den Kosten der Wohlfahrtsunterstützung zu entlasten (vgl. Führer 1990: 251). Weil die kommunalen Nachweise die Beiträge zur Erwerbslosenfürsorge festsetzten, gab es im System der Erwerbslosenfürsorge lokal höchst unterschiedliche Verfahrensweisen (vgl. Führer 1990: 261).

Faßt man nun die ersten Interventionen des Reiches auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung zusammen, so zeigt sich, daß die Arbeitsmarktpolitik in Weimar zunächst auf kommunaler Ebene, d.h. als Teil der Kommunalverwaltung, unter Mitverwaltung der Gewerkschaften und Arbeitgeber institutionalisiert wurde. Zudem schuf das Reich Anfang der 1920er Jahre auf kommunaler Ebene eine institutionelle Verbindung zwischen der Arbeitsvermittlung und der öffentlichen Arbeitslosenfürsorge und es beteiligte mit der Verordnung aus dem Jahre 1923 die Arbeitnehmer und Arbeitgeber an den Kosten.

⁷⁵ Zu den Regelungen der Verordnung vom 15.10.1923 vgl. Weller 1969: 51-52.

⁷⁶ Faust (1982a: 267) kommt zu der Einschätzung, daß sich eine „einheitliche Arbeitsmarktorganisation schwerlich durchzusetzen“ war, solange die Kommunen sich in einer derart hervorgehobenen Position befanden.

Diese kommunaler Vorherrschaft wurde zum wichtigen Resonanzboden für die Einführung der Arbeitslosenversicherung. Sie führte zu einer *Allianz der Gewerkschaften und Arbeitgeber* in der *Trägerfrage*. Diese Allianz spricht den *Konsens* der *Gewerkschaften und Arbeitgeber* an, *erstens* die Erwerbslosenfürsorge durch eine Versicherung zu ersetzen, *zweitens* die Versicherung mit der Vermittlung institutionell zu verbinden und *drittens* beide Aufgaben zusammen einer öffentlichen Körperschaft mit Selbstverwaltung zu übertragen. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber stimmten also darin überein, die Kommunen aus der Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik zu drängen.

Im folgenden soll nun anhand der Diskussionen über die Erwerbslosenfürsorge und über die *drei Gesetzentwürfe zur Arbeitslosenversicherung* (1919, 1922, 1925) dargestellt werden, wie es zu dieser Allianz der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Trägerfrage kam. Dabei wird sich zeigen, daß bereits vor der Umstellung der Erwerbslosenfürsorge auf eine Beitragsfinanzierung die Arbeitgeber und Gewerkschaften die kommunale Trägerschaft in der Arbeitsmarktpolitik kritisierten. Die Erwerbslosenfürsorge trug zum grundsätzlichen Stimmungsumschwung der Arbeitgeber in der Frage der Einführung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung bei.

6.5 Die Allianz der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Trägerfrage

Bereits im Anschluß an die Einführung der Erwerbslosenfürsorge begannen 1918 die Vorbereitungen für die Einführung einer Arbeitslosenversicherung. Bis zur endgültigen Verabschiedung des AVAVG 1927 wurden drei Entwürfe vorgelegt. Alle drei Entwürfe wurden von heftigen Diskussionen im Reichstag, Reichsrat, (vorläufigen) Reichswirtschaftsrat⁷⁷ und zwischen dem Reich, den Gewerkschaften, den Arbeitgebern, den Ländern und den Gemeinden begleitet. Die Auseinandersetzung um die Arbeitslosenversicherung kumulierte dabei zu einer der zentralen sozialpolitischen Auseinandersetzungen in der Weimarer Republik. Aus der Perspektive der Gewerkschaften und Arbeitgeber standen dabei zwei Fragen im Mittelpunkt: erstens die Anbindung der Versicherung an die Arbeitsnachweise, zweitens eine entscheidende Mitverwaltung der Gewerkschaften und Arbeitgeber bei beiden Aufgaben.

⁷⁷ Der Reichswirtschaftsrat wurde im April 1920 gebildet und hatte die Funktion, den Reichstag in wirtschaftlichen und sozialen Fragen zu beraten. Er war mit Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aus den verschiedensten Wirtschaftsbereichen sowie mit vom Reichsrat und von der Reichsregierung ernannten „Persönlichkeiten“ besetzt. Seine Gründung war als eine „vorläufige“ gedacht, weil an seine Stelle später „regionale Bezirksräte“ und ein „endgültiger Reichswirtschaftsrat“ treten sollten. Diese Umstrukturierung fand jedoch nicht statt. Im Jahr 1933 wurde der Reichswirtschaftsrat abgeschafft (vgl. Preller 1949: 251-252).

Es war noch der sozialdemokratische Reichsarbeitsminister Schlicke, der im Anschluß an die Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge im November 1919 den *ersten Entwurf zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung*⁷⁸ vorlegte. Die Arbeitslosenversicherung sollte nach Schlickes Vorstellungen organisatorisch an die Träger der Krankenversicherung angeschlossen werden. Eine Anbindung an die Arbeitsnachweise empfand das RAM unter Schlicke als ungeeignet, weil diesen Versicherungsaufgaben, wie die Feststellung des Versicherungsfalls, der Beiträge und der Leistung „wesensfremd“ (zit. nach Führer 1990: 254) seien. Der Arbeitsnachweis sollte nur Verwaltungsarbeit übernehmen, aber nicht in den Instanzenzug eingebunden werden. Das RAM unter dem Sozialdemokraten Schlicke, „sah mithin in der Arbeitslosenversicherung zu diesem Zeitpunkt lediglich eine Kompensation der sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit“ (Führer 1990: 254).

Der Entwurf Schlickes zog aufgrund dieser losen Verbindung der Versicherung mit dem Arbeitsnachweis sowohl von wissenschaftlicher⁷⁹ als auch von politischer Seite Kritik auf sich.⁸⁰ Der Arbeitsrechtler Kumpmann (1923: 821) bemerkt im Rückblick auf den Entwurf, daß „nicht häufig ein Entwurf so einhellig von der wissenschaftlichen Kritik verworfen worden ist“. Auch die Unternehmer und Gewerkschaften opponierten heftigst. Im Gegensatz zum RAM unter Schlicke verstanden sie unter der Frage der Arbeitslosenversicherung weit mehr als eine Kompensationseinrichtung. Die DAGZ, die VDA und der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund (ADGB)⁸¹ forderten, die Nachweise zum Träger der Versicherung zu machen (vgl. Führer 1990: 255-256).

Dabei waren besonders die Arbeitgeber unzufrieden. Durch die Anbindung der Versicherung an die Krankenversicherung vermuteten sie eine gezielte Schwächung ih-

⁷⁸ Zum ersten Entwurf der Einführung einer Arbeitslosenversicherung vgl. Lewek 1992: 162-180; Führer 1990: 252-258; Wermel/Urban 1949b: 31-34; Preller 1949: 179-280.

⁷⁹ Fachleute des Arbeitsrechts, wie Prof. Walter Kaskel und Dr. Karl Kumpmann, traten aus verwaltungstechnischen Gründen vehement dafür ein, die Versicherung an den Nachweis anzuschließen (vgl. Wermel/Urban 1949b: 32-33).

⁸⁰ Stellvertretend für die grundsätzliche Kritik der Zeitgenossen sei folgende Kommentierung von Wermel und Urban angeführt: „Dieser Entwurf begegnete lebhafter Kritik. Vor allem wurde getadelt, daß eine Organisation, die in keiner Weise die Voraussetzungen für die Durchführung der Arbeitslosenversicherung besäße wie die Krankenkasse, mit dieser Aufgabe betraut werden sollte, und daß infolge der trotzdem unentbehrlichen Beteiligung des Arbeitsnachweiswesens zwei Instanzen mit der Behandlung des gleichen Falles beschäftigt würden, was nur zu einer völlig unnötigen Verteuerung und Erschwerung des Verfahrens führen könnte.“ (Wermel/Urban 1949b: 31-32)

⁸¹ Die Freien Gewerkschaften befanden sich in einer kleiner Zwickmühle: So präferierten sie zwar die Anbindung an die Nachweise und kritisierten ihre Nichteinbeziehung in die Vorbereitungen des Entwurfes als „Rückfall in die Zeiten des monarchischen Deutschlands“ (Führer 1990: 256). Dennoch befanden sie aber, vermutlich weil der Entwurf vom ehemaligen Vorsitzenden des Deutschen Metallarbeiter Verbandes stammte, nämlich Alexander Schlicke, das Gesetz als annehmbar.

rer Position. Denn seitdem die Volksbeauftragten in den Ortskrankenkassen wieder die Zweidrittelmehrheit der Versicherten eingeführt hatten, betrachteten die Unternehmer, vornehmlich der Reichsverband der Deutschen Industrie (RDI) und die DAGZ - wohl nicht zu unrecht - die Ortskrankenkassen als „Organe“ (Führer 1990: 258) der Freien Gewerkschaften. Ein zentrales Motiv des Widerstandes der Unternehmer war daher der vermutete Machtzugewinn der Gewerkschaften. Schlickes Vorhaben werteten sie als Versuch, den Arbeitgebern Kosten aufzutragen (die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung), ohne ihnen eine Mitverwaltung zugestehen zu wollen. In einer Kommentierung des Entwurfs von Schlicke brachte dies die DAGZ unmißverständlich zum Ausdruck:

Dagegen [gegen die Anbindung an die Krankenkassen] muß die Arbeitgeberschaft sich ganz energisch wehren und eine völlige Parität der Verwaltung anstreben (DAGZ, Nr. 32, 8.8.1920; zit. nach Führer 1990: 258).

Ob die Anbindung an die Krankenkassen von Schlicke deshalb vorgeschlagen wurde, um auf diesem Weg den Einfluß der Arbeitgeber auf die Arbeitslosenversicherung zu mindern, wird von der Literatur leider nicht abschließend beantwortet.⁸² Wie es denn auch sei, in jedem Fall wurden die Bemühungen Schlickes durch die Reichstagswahl im Juni 1920 unterbrochen. In deren Folge löste *Heinrich Brauns* Alexander Schlicke als Reichsarbeitsminister ab.

Dieser Amtswechsel vom Sozialdemokraten und ehemaligen Vorsitzenden des Deutschen Metallarbeiterverbandes Schlicke zum Zentrumspolitiker und Katholiken Brauns wird auch mit einer Neuausrichtung der Politik des RAM verbunden. So betont Führer:

Mit dem Ministerwechsel von *Schlicke* zu *Brauns*, der als ehemaliger Direktor des Volksvereins für das katholische Deutschland dem in der Gedankenwelt der katholischen Sozialreform zentralen Gedanken der Gleichberechtigung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern verpflichtet war, verlor dieser Versuch, eine nichtparitätische Verwaltung der Versicherung gleichsam durch die Hintertür in das Gesetz einzubringen, seine politische Basis (Führer 1990: 259; Herv. durch Führer).

⁸² So vermutete Führer, daß Schlicke durchaus den „Effekt“ gewünscht haben könnte, den sein Entwurf hervorrief: „Eingedenk der allen politisch Beteiligten bewußten großen arbeitsmarktpolitischen Bedeutung der Versicherung mag der Weg, die Benachteiligung der Arbeitgeber nicht direkt auszusprechen, sondern sie lediglich indirekt als Konsequenz der anders motivierten Wahl des Versicherungsträgers zu präsentieren, dem Ministerium erfolgversprechend erschienen sein.“ (Führer 1990: 258-259) An anderer Stelle hebt Führer jedoch auch hervor, daß das Ministerium unter Schlicke aus „Kostengründen die Schaffung eines neuen Verwaltungsapparates“ (Führer 1990: 253) vermeiden wollte und die bestehenden Anbindungsmöglichkeiten durch „negative Auslese“ (Führer 1990: 253) bestimmt wurden. Führer selbst schränkt also die These der versuchten Entmachtung der Arbeitgeber mit finanzpolitischen Erwägungen im Ministerium ein. Erstaunlicherweise wird die von Schlicke vorgeschlagene Anbindung an die Träger der Krankenversicherung in der Forschung wenig diskutiert. So gehen Preller (1949: 279-180) und Lewek (1992: 162-180) auf die Hintergründe dieser Entscheidung Schlickes gar nicht, Wermel/Urban (1949b: 31-34) nur am Rande ein. Dies ist umso erstaunlicher, als der von Führer vermutete Schachzug Schlickes, die Arbeitgeber „auszuschalten“, ja auch die These zuließe, daß der Selbstverwaltungsgedanke von der Bismarckschen Krankenversicherung auf die Arbeitslosenversicherung hätte überspringen können.

Auch innerhalb des Kabinetts formierte sich nun nach Brauns' Amtsübernahme - nach anfänglicher Zustimmung - eine breite Ablehnungsfront gegen Schlickes Entwurf. Wortführer der Kritiker unter den Ministerien war das Reichsfinanzministerium (RFM) unter Wirth. Wirth machte finanzpolitische Bedenken geltend (vgl. Lewek 1992: 171). Die allgemeine Kritik konzentrierte sich jedoch immer mehr auf organisatorische Grundfragen, auf die Frage der Trägerschaft. Sowohl die Länder als auch die Industrie und der Deutsche Städtetag forderten eine Anbindung der Arbeitslosenversicherung an die Arbeitsvermittlung:

Wie die Unternehmer begründete der Städtetag die Angliederung an die Arbeitsnachweise damit, daß nur so die Kontrolle der Arbeitslosen, die Bewilligung und Einstellung der Arbeitslosenversicherung gewährleistet sei (Lewek 1992: 175).

Im Juli 1920 beauftragte daher Brauns das Reichsamt für Arbeitsvermittlung mit der Ausarbeitung von Vorschlägen, die dem Arbeitsnachweis eine hervorgehobene Stellung einräumen sollten (vgl. Führer 1990: 259). Bereits die Diskussion um den ersten Entwurf einer Arbeitslosenversicherung drehte sich damit um die *Forderung der Anbindung der Versicherung an die Nachweise*. Die Arbeitslosenpolitik sollte nur soweit ausgebaut werden als sie „eine scharfe Kontrolle der Arbeitslosen gewährleistete“ (Lewek 1992: 176). In dieser Zielsetzung bildete sich zu diesem Zeitpunkt „zwischen Reich, Ländern, Kommunen und Unternehmern eine weitreichende Allianz heraus, der sich die Gewerkschaften schließlich anschlossen“ (Lewek 1992: 176).

Brauns nahm den Entwurf Schlickes noch während der Beratungen im Reichsrat im Januar 1921 „wegen des allgemeinen Widerstandes“ (Wermel/Urban 1949b: 34) zurück. Ob er dies nun wegen der allgemeinen Unzufriedenheit aufgrund der Trägerfrage, wie es Führers Ausführungen⁸³ vermuten lassen, tat, oder aufgrund finanzpolitischer Zwänge, die Lewek⁸⁴ hervorhebt, kann an dieser Stelle nicht abschließend be-

⁸³ Führer (1990: 259) bemerkt, daß Brauns - „erst als“ das Reichsamt für Arbeitsvermittlung die Trägerschaft der Kassen in seiner Antwort auf Brauns' Anfrage grundsätzlich kritisiert hatte - damit begann, auch die Frage der Trägerschaft neu zu regeln.

⁸⁴ Lewek betont vor dem Hintergrund der ökonomischen Unruhe der Weimarer Republik in seiner gesamten Studie immer wieder die Bedeutung finanzpolitischer Zwänge. Für das Scheitern des ersten Entwurfes führt er an: „Die Entscheidung über die Zurückstellung der Arbeitslosenversicherung war ein Musterbeispiel dafür, wie sehr die Sozialpolitik abhängig war und ist von der allgemeinen Finanz- und Wirtschaftspolitik: sozialpolitische [sic!] Initiativen können sich nur dort entfalten, wo ihnen von der Finanz- und Wirtschaftspolitik Raum gelassen wird. Dieser Spielraum bestand im Deutschen Reich zwischen 1918 und 1923 nicht.“ (Lewek 1992: 180) Die Rücknahme des ersten Entwurfs erklärt Lewek aus finanzpolitischen Engpässen und nicht ausschließlich aus dem Widerstand der Unternehmer und Gewerkschaften (vgl. Lewek 1992: 180). Das Argument der finanzpolitischen Zwänge streckt Lewek dabei auf alle drei Entwürfe aus: „Von 1918 bis 1927 läßt sich demnach die Geschichte der Erwerbslosenfürsorge und die Auseinandersetzung um die Einführung der Arbeitslosenversicherung als ein Prozeß beschreiben, in dem sich der Staat schrittweise der finanziellen Verantwortung für die Arbeitslosenpolitik zu entledigen suchte.“ (Lewek 1992: 400)

urteilt werden und ist in unserem Zusammenhang auch zweitrangig. Wichtig ist vielmehr, daß dieses Scheitern des ersten Entwurfs und die heftige Diskussion um die Trägerschaft deutlich gemacht haben, daß in Deutschland eine Arbeitslosenversicherung nicht wie in England im Schnellgang eingeführt werden konnte.

Bemerkenswert ist zudem, daß sich in den kritischen Positionen der Gewerkschaften und Arbeitgeber bereits bei diesem ersten Entwurf eine Gemeinsamkeit abzeichnete: die Forderung der Anbindung an die Nachweise. Warum diese Forderung aber weit mehr bedeutete als eine Allianz in der Frage der Kontrolle der Arbeitslosen - wie Lewek (1992: 176) hervorhebt - und warum diese Parallele politisch so wirkungsvoll wurde, daß sie den Gang der folgenden Diskussionen beherrschte, wird nur verständlich, wenn man sich die Querverbindung zur Erwerbslosenfürsorge, und damit zur Rolle der kommunalen Kompetenzen, vor Augen führt.

Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung steht in Deutschland in einem engen Zusammenhang mit der Erwerbslosenfürsorge.⁸⁵ Denn aus der Art der Ausgestaltung der Erwerbslosenfürsorge entwickelten sowohl das RAM als auch die Gewerkschaften und Arbeitgeber einen Teil ihrer Positionen zur Arbeitslosenversicherung. Bei den Arbeitgebern, und das ist insbesondere im Rahmen der vergleichenden Perspektive dieser Arbeit zu betonen, schlug die Kritik an der Erwerbslosenfürsorge sogar in eine Zustimmung zur Versicherung um.

Im Hinblick auf den ersten Entwurf zur Verabschiedung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung äußert sich dieser Zusammenhang vor allem darin, daß man sich auf der Seite der Arbeitgeber wegen der Unzufriedenheit mit der Erwerbslosenfürsorge mit dem Gedanken eines unternehmensseitigen Beitrages für eine Arbeitslosenversicherung anzufreunden begann. Führer stellt den Zusammenhang zwischen der Erwerbslosenfürsorge und der Position der Arbeitgeber hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung deutlich heraus, wenn er festhält:

Daß die Mehrheit der organisierten Arbeitgeber in den ersten Jahren der Republik für die Arbeitslosenversicherung eintrat und auf die Wiederaufnahme der alten, gegen sie gerichteten Töne verzichtete, entsprang nicht einer sozialpolitischen ‚Bekehrung‘, sondern ihrer Unzufriedenheit mit der Erwerbslosenfürsorge (Führer 1990: 209).⁸⁶

⁸⁵ Die Historiker folgen in der Interpretation der Verzahnung zwischen Erwerbslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung keiner einheitlichen Linie. So hält Lewek (1992: 16) die Erwerbslosenfürsorge für eine „Abwehrstrategie“ gegen die Versicherung. Er wirft Führer (1990) vor, daß Führer demgegenüber die Erwerbslosenfürsorge als „direktes Erprobungs- und Exerzierfeld für die Arbeitslosenversicherung“ (Lewek 1992: 16) ansehen würde.

⁸⁶ Ähnlich äußert sich Mares (1996: 17): „The gradual change in the preferences of employers in large firms and their endorsement of a system of unemployment insurance results from this dissatisfaction of employers with the system of unemployment assistance.“

Mit der Einführung einer Arbeitslosenversicherung anstelle der Erwerbslosenfürsorge wollten die Unternehmer „den Beelzebub, die Erwerbslosenfürsorge, durch den harmloseren Unterteufel“ Arbeitslosenversicherung „austreiben“⁸⁷. Die Arbeitgeber setzten sich für die Einführung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung ein, um dadurch Einfluß auf das System der Erwerbslosenfürsorge zu gewinnen.

Den endgültigen Stimmungsumschwung in Richtung Versicherung auf Seiten der Arbeitgeber datiert Lewek dabei auf das Ende des Jahres 1920. Im Dezember 1920 unterbreitete der RDI⁸⁸ der Regierung „erstmalig detaillierte Vorstellungen der Industrie zur Arbeitslosenversicherung“ (Lewek 1992: 189). Die Unternehmer warfen der Erwerbslosenfürsorge vor, daß diese Arbeitsunwilligkeit begünstige und „demoralisierend“⁸⁹ wirke, weil die Fürsorge von den Leistungsempfängern keine Gegenleistung verlange. Der Verband Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller (VDEStI) führte in seiner Kommentierung an, daß durch die Einführung einer Versicherung „die Willkür der Gemeinden und Länder bei der Zuteilung und Festsetzung der Unterstützung ... wenigstens zum großen Teil beseitigt“⁹⁰ werden könnte.

Es zeichnete sich ein Streit innerhalb des Arbeitgeberlagers ab, der seinen Ursprung in einem „ökonomische[n] Interessengegensatz zwischen Großindustrie einerseits und Klein- und Mittelbetrieben andererseits“ (Führer 1990: 213) hatte. Während die eher auf lokaler Ebene operierenden Klein- und Mittelbetriebe in einer Beitragspflicht mehr Nachteile sahen als im System der Erwerbslosenfürsorge, war die durch den RDI repräsentierte Groß- und Schwerindustrie⁹¹, die auf nationaler und internationaler Ebene tätig war, eher bereit die Kosten einer Versicherung auf sich zu nehmen, um dadurch Einfluß auf die Durchführung der Unterstützung zu bekommen (vgl. Führer 1990: 214).⁹² Der RDI drängte auf eine „positive Mitarbeit an den Gesetzentwürfen“ (Führer 1990: 215).

⁸⁷ Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt, 29. Jg., 1919/20, Sp. 1396; zit. nach Lewek 1992: 176.

⁸⁸ Der RDI war im Februar 1919 durch einen Zusammenschluß vom CVDI, dem Verbandsvertreter der alten Industrien Eisen, Stahl und Textil, und vom BDI, der Organisation der neuen und expandierenden Branchen Elektro, Chemie und Maschinenbau, gegründet worden (Führer 1990: 201). Vom RDI wurde dabei eine „enge und personelle Verflechtung“ (Führer 1990: 201) des RDI mit dem VDA angestrebt.

⁸⁹ DAGZ, Nr. 2, 11.1.1920; zit. nach Führer 1990: 210.

⁹⁰ Schoppen, H. (1921): Die Arbeitslosenversicherung, in: Stahl und Eisen 41(2): 1853; zit. nach Führer 1990: 211-212.

⁹¹ Die Schwerindustrie besaß im RDI anfänglich eine starke Position. Mit der Wahl des Chemieindustriellen Carl Duisberg zum Verbandsvorsitzenden wurde diese Vormachtstellung nach 1924/25 immer stärker zurückgedrängt (vgl. Führer 1990: 202).

⁹² Ausführlich zu den Positionen der verschiedenen Verbände der Arbeitgeber zwischen 1920 und 1923 vgl. Führer 1990: 209-216.

Trotz des Dissenses im Arbeitgeberlager, auf den ich im Rahmen der Diskussionen um den dritten Entwurf in den Jahren 1925 bis 1927 zurückkommen werde, zeichnete sich in der Kritik am ersten Entwurf somit ein Bezug zur kommunalen Praxis im Umgang mit der Verordnung zur Erwerbslosenfürsorge ab.

Auch im *zweiten Vorstoß für einen Entwurf für eine Arbeitslosenversicherung*⁹³, den Heinrich Brauns 1922 startete, ist dieser Bezug zur Erwerbslosenfürsorge klar erkennbar. Im Zuge des Ruhrkampfes und der Hyperinflation standen bei der Arbeitslosenpolitik des Reiches immer mehr finanzpolitische Interessen im Vordergrund, weil das System der Erwerbslosenfürsorge den finanziellen Belastungen immer weniger „gewachsen“ (Faust 1987: 265) war. Oscar Weigert, Ministerialrat im Reichsarbeitsministerium, brachte die finanzpolitischen Erwägungen seines Ministeriums im Frühjahr 1924 folgendermaßen zum Ausdruck:

Es mußten neue Einnahmen erschlossen werden, um Reich, Länder und Gemeinden finanziell zu entlasten; gleichzeitig mußten die Aufwendungen der Erwerbslosenfürsorge auf das unerläßliche Maß beschränkt werden; schließlich mußte versucht werden, die produktiven Formen der Erwerbslosenfürsorge weiter zu entwickeln (Oscar Weigert; zit. nach Faust 1987: 265).

Bereits Brauns' Denkschrift zur weiteren Behandlung der Arbeitslosenversicherung vom Dezember 1920 zielte in ihrem Grundtenor darauf ab, die Mängel der Erwerbslosenfürsorge zu beseitigen (vgl. Lewek 1992: 181-182). Dabei ging es Brauns vor allem um die Abwälzung der Kosten der Erwerbslosenfürsorge und um die ungenügende Anbindung an die Vermittlung. Dem „Drucke der Inflation“ (Preller 1949: 280) konnte dieser Entwurf jedoch nicht standhalten⁹⁴, so daß dieser zweite Vorstoß in einer „vorläufigen Arbeitslosenversicherung“⁹⁵ endete.

Die „vorläufige Arbeitslosenversicherung“ bedeutete eine Neuauflage der Erwerbslosenfürsorge und die bereits angesprochene Umstellung der Finanzierung dieser Fürsorge auf Beiträge der Arbeitnehmer und Unternehmer. Vier Fünftel des Aufwands wurden von nun an von den Tarifpartnern aufgebracht. Die Verordnung vom 15. Oktober 1923 institutionalisierte damit das bereits im Rahmen des ersten Entwurfes gegebene grundsätzliche Einverständnis der Gewerkschaften und Arbeitgeber für eine Beitragspflicht der Arbeitsmarktparteien.

⁹³ Vgl. ausführlich zum zweiten Entwurf Lewek 1992: 181-197; Führer 1990: 259-285.

⁹⁴ Wermel/Urban (1949b: 38-39) führen als Beweggrund für den Rückzug Brauns' an, daß das Fortschreiten des Verfalls der Währung sowie die Besetzung des Ruhrgebietes durch die Franzosen im Januar 1923 vor allem in den besetzten Gebieten zu einer Massenarbeitslosigkeit führten, die die finanzpolitischen Kapazitäten des Reiches maßlos überforderten.

⁹⁵ Brauns wählte diesen Zusatz „vorläufig“, weil er in seinem zweiten Entwurf keinen Rechtsträger für die Versicherung nannte. Die Trägerschaft der Krankenkassen hatte er aufgegeben. Er setzte aber auch keinen neuen Träger ein. Sein Entwurf unterschied zwischen dem Fürsorgesystem, das er an die kommunalen Nachweise anbinden wollte, und einem Beitragssystem. Die kommunalen Nachweise sollten nach Brauns' Entwurf auch die Anträge der Versicherung prüfen (vgl. Führer 1990: 259-260).

Besonderes Kennzeichen der Diskussion im Winter 1921/22 war „die Bereitschaft von Gewerkschaften und Industrie, mit der Regierung zusammenzuarbeiten“ (Lewek 1992: 188). Preller (1949: 280) hält bezüglich der Diskussionen zwischen Reich, Gewerkschaften und Arbeitgebern um den zweiten Entwurf fest, daß „in der Frage der Heranziehung der unmittelbar Beteiligten, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zu Beiträgen kein Streit mehr“ bestand.

Hält man sich die eben beschriebenen Entwicklungen Anfang der 1920er Jahre in ihrer Gesamtheit vor Augen, so gilt es festzuhalten, daß man 1923 in vielen Streitpunkten bereits Einigkeit erreicht hatte. Das ANG von 1922 schuf trotz seiner Unzulänglichkeiten eine erste gesetzliche Grundlage für ein einheitliches Arbeitsnachweiswesen. Die Einführung der Beitragsfinanzierung in der Erwerbslosenfürsorge verlagerte den Kern der Auseinandersetzung in der Frage der Arbeitslosenversicherung auf Aspekte außerhalb der Finanzierung. Das Prinzip der reinen Fürsorge war durch die Einführung der Beiträge und der Wartezeit aufgehoben.

Was noch fehlte, war eine adäquate Einbindung der Gewerkschaften und Arbeitgeber. Denn da die Träger der Erwerbslosenfürsorge die Errichtungsgemeinden der öffentlichen Nachweise waren, konnte von einer Mitverwaltung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber noch keine Rede sein.

Es war eben diese kommunale Dominanz in der Arbeitsmarktpolitik, die die Gewerkschaften und Arbeitgeber weiterhin stark kritisierten. Die freien Verbände forderten, die „Umklammerung“ (Führer 1990: 275) des Arbeitsnachweises durch die Gemeindeverwaltung aufzuheben, und kritisierten, daß die Verpflichtung zur Leistung der Beiträge kein „uneingeschränktes Recht auf Selbstverwaltung nach sich“ (Führer 1990: 275) zog. Der ADGB trat immer wieder als vehementer Verfechter eines Rechtsanspruches auf eine Arbeitslosenversicherung auf. Auf einer Tagung der Deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit am 20. Februar 1925 forderte Franz Spliedt, damals Vorsitzender des ADGB, diesen Rechtsanspruch offen ein:

Wer Beiträge leistet, muß das Recht auf Unterstützung haben ... Will man dieses nicht oder kann man es nicht, dann bleibt uns nur ein Weg, und der ist: wieder zurück zur Fürsorge, die einzig aus öffentlichen Mitteln gespeist wird. Ob man das kann oder will, weiß ich nicht. Einen zweiten Weg gibt es aber nicht (Spliedt 1925: 37; Herv. durch Spliedt).

Wie die Gewerkschaften empfanden auch die Arbeitgeber die Selbstverwaltung als „unzureichend“ (Fukuzawa 1995: 240). Sie traten für eine Revision des Arbeitsnachweisgesetzes ein. Angesichts der kommunalen Praktiken in der Erwerbslosenfürsorge schien es den Arbeitgebern notwendig den Einfluß der Gemeinden in der Verwaltung der Arbeitsnachweise zurückzustellen (vgl. Führer 1990: 271). Da es den Arbeitgebern vor allem um die „Niedrighaltung der Versicherungskosten“ (Führer 1990: 273) ging, hatten sie im weiteren Verlauf der Diskussion um die Versicherung

nur noch wegen des Wegfalls der Bedürftigkeitsregelung Bedenken (vgl. Erdmann 1925).⁹⁶ Im Rahmen der Diskussionen um die Einführung der Arbeitslosenversicherung findet sich so in den Forderungen der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der „Ablehnung des Arbeitsnachweises als Organ der Gemeinde“ (Wermel/Urban 1949b: 52) ein dauerhafter gemeinsamer Nenner.

Besonders deutlich wird die gemeinsame Opposition der Gewerkschaften und Arbeitgeber gegen den kommunalen Arbeitsnachweis bei der Diskussion über den *dritten Entwurf für eine Arbeitslosenversicherung*⁹⁷, den Brauns im September 1925 vorlegte.

Dieser dritte Entwurf orientierte sich am Prinzip der Selbstverwaltung, schaffte eine funktionelle Verbindung zwischen der Versicherung und der Vermittlung und ordnete durch die Einführung eines Lohnklassensystems die Leistungen der Versicherung den Beiträgen zu (vgl. Fukuzawa 1995: 246). Als Träger der Versicherung sah dieser neue Entwurf nun „Landesarbeitskassen“ vor, die durch die Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeber in den durch das ANG geschaffenen Verwaltungsausschüssen der Landesämter für Arbeitsvermittlung mitverwaltet werden sollten. Die Einführung eines Lohnklassensystems kann man als die entscheidende Neuerung im Vergleich zu den bisherigen Regelungen der Erwerbslosenfürsorge betrachten. Während diese nur Höchstsätze festlegten, die „grob“ (Lewek 1992: 385) nach Alter, Geschlecht und Ortsklassen unterschieden, sah der neue Entwurf einen Zusammenhang der Leistungen und Beiträge der Versicherung mit den Löhnen vor. Als weitere

⁹⁶ Erwähnt werden muß, daß sich die Arbeitgeber zwischen 1923 und 1925 zeitweilig aus einer Befürwortung der Versicherung zurückzogen. Nach der Einführung der Beitragszahlung lehnten sie eine Versicherung angesichts der hohen Soziallasten zunächst wieder ab. So waren die Arbeitgeber 1924 gegen die Versicherung (vgl. Führer 1990: 216). Erst 1926 gewann die Versicherungslösung - „[v]eranlaßt durch ... neue Unzufriedenheit mit dem System der Erwerbslosenfürsorge“ (Führer 1990: 219) in den Positionen der Arbeitgeber wieder die Oberhand. Lewek hebt hervor, daß der Positionswechsel der Arbeitgeber auch auf ihr „gehobenes Machtbewußtsein“ zurückzuführen sei und angesichts des Endes der ZAG in einem Zusammenhang mit der Verschlechterung des „sozialpolitischen Klimas“ im Jahr 1923 stehen würde; er sei Ausdruck des Bemühens der Arbeitgeber, „Sozialpolitik überhaupt zurückzudrängen“ (Lewek 1992: 256-257). Bereits 1925 war es aber weiten Kreisen der Industrie klar, daß sie die Versicherung angesichts der „Haltung nahezu aller Parteien und Organisationen nicht verhindern konnten“ (Lewek 1992: 258). Da die Arbeitgeber, nachdem sie 1925 wieder auf die Seite der Befürworter wechselten, beim dritten und letzten Entwurf zur Versicherung aktiv partizipierten und ihre Beteiligung sich auch in der Versicherung grundlegend niederschlug, wird im Rahmen dieser Arbeit der vorübergehende Rückzug der Arbeitgeber nicht weiter behandelt. Die Positionen der Arbeitgeber nach 1925 sind zudem, wie vor ihrem temporären Rückzug, eng mit dem System der Erwerbslosenfürsorge verbunden. Es ist dieses Maß an Kontinuität der Positionen aufgrund der stetigen Kritik an der Erwerbslosenfürsorge, was den deutschen Fall für den im Rahmen dieser Arbeit angestrebten Vergleich, in ein besonderes Licht rückt: eine gemeinsame Opposition der Gewerkschaften und Arbeitgeber gegen die Kommunen und damit die gemeinsame Forderung nach Selbstverwaltung.

⁹⁷ Zum dritten Entwurf vgl. Führer 1990: 185-189; 260-285; Wermel/Urban 1949b: 47-62; Preller 1949: 369-374; Lewek 1992: 328-367, 238-255.

Neuerung gingen in den Entwurf schließlich Regelungen des regionalen und beruflichen Gefahrenausgleichs ein (vgl. Lewek 1992: 385).

Die Beratungen des neuen Entwurfes gingen langsam voran. Erst im Oktober 1926 gab der Reichswirtschaftsrat, dem der neue Entwurf zur Beratung vorgelegt wurde, ein Votum ab (vgl. Führer 1990: 185). Dabei entzündete sich die Kritik der Gewerkschaften und Arbeitgeber wieder an der Trägerfrage. Glaubte das RAM, mit der Gründung der Landesarbeitskassen der „Forderung der Wirtschaft auf Selbstverwaltung Rechnung getragen zu haben“ (Wermel/Urban 1949b: 48), so vermuteten die Gewerkschaften und Arbeitgeber in der vorgeschlagenen Trägerstruktur einen Fortbestand der Gemeindeherrschaft. Denn ihre Hauptforderung, den Arbeitsnachweis von den Gemeinden zu lösen, fand im neuen Entwurf wieder keine Berücksichtigung.⁹⁸

Es war ein Einspruch des Sozialpolitischen Ausschusses des Reichstages, der bei diesem dritten Entwurf zur entscheidenden Wende in der Trägerfrage des Arbeitsnachweises führte. Der Ausschuss plädierte für eine organisatorische Zusammenfassung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, für eine Abtrennung der Nachweise von den Gemeinden und für eine selbständige Reichsinstanz als Träger der Versicherung. Der Organisationsvorschlag des Ausschusses wurde schließlich am 23. Februar 1927 in einer EntschlieÙung der Regierungsparteien (Zentrum, DVP und DNVP) übernommen und das RAM damit ersucht, den Entwurf entsprechend des Vorschlages des Ausschusses abzuändern. Brauns stimmte dem Änderungsantrag zu und legte schließlich im März 1927 eine neue Fassung für einen Entwurf vor, der in der Organisationsfrage dem EntschlieÙungsantrag des Ausschusses entsprach (vgl. Führer 1990: 279).

Die Frage ist, warum dieses „ungewöhnliche Vorgehen“ (Preller 1949: 372), das den Reichswirtschaftsrat und vor allem den Reichsrat - und damit die Länder und Gemeinden - von der Behandlung der neuen Organisationsvorschläge ausschloÙ⁹⁹, gewählt wurde; und weiter: Wie konnten die Gewerkschaften und Arbeitgeber diesen EntschlieÙungsantrag beeinflussen? Die Forschung ist sich hier uneins: Während

⁹⁸ Preller faÙt die Positionen der Gewerkschaften und Arbeitgeber zum dritten Entwurf folgendermaßen zusammen: „Hauptpunkt der Einsprüche [der Gewerkschaften und Arbeitgeber] wurde das Nebeneinander von gemeindlichem Arbeitsnachweis und Träger der Arbeitslosenversicherung. Arbeitgeber und Arbeitnehmer waren sich hier einig, daß der Arbeitsnachweis einer einheitlichen Arbeitsmarktpolitik zuliebe von den Gemeinden zu trennen und einer Selbstverwaltung zu unterstellen sei. Die Arbeitnehmer verlangten einen einheitlichen Aufbau von Arbeitsnachweis zum Landesarbeitsamt und dem Reichsamt.“ (Preller 1949: 370)

⁹⁹ Dadurch, daß der Änderungsvorschlag als Initiativantrag der Regierungsparteien in den Reichstag eingebracht wurde und nicht als neue Regierungsvorlage, über die zunächst Reichsrat und Reichswirtschaftsrat zu beraten gehabt hätten, konnte der Änderungsvorschlag zunächst im Reichstag behandelt werden (vgl. Hentschel 1983: 111).

Führer (1990: 279) konstatiert, daß er „[d]ie Entstehungsgeschichte des Antrages ... im Rahmen dieser [seiner] Untersuchung nicht erhellen“ konnte, vermutet Preller (1949: 372) taktische Überlegungen aufgrund des zu „erwartenden Widerstands“ der Gemeinden und Länder.¹⁰⁰ Preller (1949: 372) erkennt zudem, daß die (durch den Ausschuß bewirkte Änderung) der Organisationsstruktur sehr stark durch die Positionen der Tarifpartner beeinflusst worden wäre: Angesichts der „Bewegung gegen die gemeindlichen Arbeitsnachweise“, die von den Gewerkschaften, Arbeitgebern und auch durch Äußerungen Brauns‘ im Reichstag getragen wurde, vermutet er einen wesentlichen Einfluß dieser kritischen Stimmen.

Leider ist es im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, den in der Literatur gemachten Hinweisen nachzugehen. Leweks Aufarbeitung der Entscheidungen und Beratungen im Reichstag und Reichsrat zum dritten Entwurf, seine ausführliche Darstellung der verwickelten Abstimmung der Positionen zwischen den Parteien, den Gemeinden, den Ländern und den Tarifpartnern (über die Verhandlungen im Reichswirtschaftsrat, vgl. Lewek 1992: 328-367), lassen jedoch vermuten, daß der befürchtete Widerstand der Gewerkschaften und Arbeitgeber die Entscheidung in der Trägerfrage nicht unwesentlich beeinflusst hat (vgl. auch Fukuzawa 1995: 234).

Es durfte aus den bisher geschilderten Entwicklungen klar geworden sein, daß Gewerkschaften und Arbeitgeber „an der Sache“, d.h. an einer tragenden Rolle in der Arbeitsmarktpolitik, interessiert waren und versuchten, ihre Positionen in den Diskussionen zu verankern. Die eben beschriebenen Diskussionen über die einzelnen Entwürfe zur Arbeitslosenversicherung haben gezeigt, daß hinsichtlich der Schaffung der Selbstverwaltung und der Integration beider Aufgaben in einer Organisation über den gesamten hier betrachteten Zeitraum eine Koalition zwischen den organisierten Interessen der Arbeitnehmer und Unternehmer existierte. Das am 26. Juli 1927 verabschiedete Gesetz „löste den Arbeitsnachweis von den Gemeinden, wie die Tarifpartner es verlangt hatten“ (Führer 1990: 284).

Nicht nur institutionelle Grabenkämpfe zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern auf der einen Seite und den Kommunen auf der anderen Seite, sondern auch ein besonderes Interesse der Großindustrie an der Arbeitslosenversicherung und die vom Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns vertretene katholische Soziallehre begleiten die Entstehung der Selbstverwaltung. Vor dem Hintergrund, daß sich die politischen Kräfteverhältnisse im Verlauf der 1920er Jahre - nach einer Phase weitgehender

¹⁰⁰ Hentschel schließt sich Prellers Urteil an: „Es bedurfte eines eigentümlichen Komplotts, um sie [die Verantwortung für die Arbeitsvermittlung] ihnen [den Gemeinden] schließlich doch zu entwenden.“ (Hentschel 1983: 109) Lewek (1992) geht in seiner Untersuchung auf die Eigentümlichkeit des Vorgehens nicht ein. Der „Widerstand“ der Gemeinden konnte dadurch, daß der Reichsrat übergangen wurde, nicht in einer institutionalisierten Art und Weise zum Ausdruck gebracht werden.

Ausgeglichenheit in den Jahren von 1920 bis 1923 (vgl. Lewek 1992: 196) - immer mehr in Richtung Reichsarbeitsministerium und Großindustrie verlagerten, sind das Interesse der Großindustrie und die Position des Reichsarbeitsministeriums daher von großer Bedeutung.

6.6 Die Rolle des Reichsarbeitsministers Heinrich Brauns

Das Reichsarbeitsministerium unter Heinrich Brauns (Zentrum) setzte der aktiv geforderten Mitsprache der Tarifparteien in der Arbeitsmarktpolitik keine ideologischen Hindernisse entgegen. Die Forderungen der Gewerkschaften und Arbeitgeber wurden durch Brauns' Eintreten für die Ideen der katholischen Soziallehre vielmehr ergänzt. Manow (1997) spricht davon, daß das „*Leitmotiv*“ des RAM unter Brauns die „Idee ‚ökonomischer Selbstverwaltung‘“ war:

The idea of ‚economic self-administration‘, i.e., self-administration based on collective contracts between the central organizations representing the interests of capital and labor and based on a rough ‚balance of class powers‘ between them, was the leitmotiv that inspired the Reich Labor Ministry in both its social and its labor policy (Manow 1997: 19, meine Herv., CT).

Spätestens seit der Schlichtungsverordnung von 1923 übte das RAM einen maßgeblichen Einfluß auf die Arbeitsbeziehungen aus (vgl. hierzu Bähr 1989). Über das staatliche Schlichtungswesen¹⁰¹ stand die Aushandlung der Löhne seitdem unter starker staatlicher Kontrolle, was ab 1926 auch auf die Arbeitsgerichtsbarkeit zutraf. Der Einfluß des RAM, dies ist in unserem Zusammenhang besonders relevant, ging jedoch über die Schlichtung von Tarifstreitigkeiten hinaus:

Unter der Ägide des Reichsarbeitsministeriums unterwarfen Arbeitsämter, Schlichtungsorgane, Gewerbeaufsichtsämter und Arbeitsgerichte die Arbeitsbeziehungen einem ganzen Netz staatlicher Kontrollen (Alber 1989: 52).

Die Politik des RAM wurde in den 1920er Jahren stark durch Heinrich Brauns geprägt, der vom Juni 1920 (unter dem Kabinett Fahrenbach) bis zum Juni 1928 (Kabinett Marx IV) Reichsarbeitsminister war, und damit immerhin zwölf Kabinette überstand. Brauns war Verfechter einer produktivitätsorientierten Lohn- und Sozialpolitik unter einer Führungsrolle des Staates. Die staatliche Schlichtung sollte nach Brauns' Verständnis sowohl wirtschaftlichen als auch sozialen Gesichtspunkten folgen (vgl. Bähr 1989: 52-62). In der Regierung hatte der Priester Brauns¹⁰², der durch seine Tätigkeit im Volksverein für das katholische Deutschland die „erste Generation katholischer Arbeiterführer“ (Brüls 1965: 130) ausgebildet hatte, den Spitznamen „Heinrich

¹⁰¹ Zum staatlichen Schlichtungswesen und zur Kollektivierung der Arbeitsbeziehungen in der Weimarer Republik vgl. Hartwich 1967; Bähr 1989.

¹⁰² Die Tätigkeiten für die Arbeiterbewegung brachten Brauns den Ruf eines „roten Kaplans“ ein (vgl. Mockenhaupt 1976: 4).

der Wertbeständige“ (Oltmann 1968: 24). Die Werte Brauns‘ stammten aus der katholischen Soziallehre und den Positionen der Gesellschaft für Sozialreform, der er zu Beginn des Ersten Weltkrieges beigetreten war. Brauns forderte dementsprechend eine Autonomie der Tarifpartner, setzte sich für die politische und soziale Gleichberechtigung der Arbeiter und trat für Solidarität und Subsidiarität ein (vgl. Oltmann 1968: 362). Bei bedeutenden Entscheidungen konsultierte Brauns die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (vgl. Mockenhaupt 1976: 9).

Dabei hatte das RAM auch eine gewisse politische Handlungsfreiheit. Brauns selbst verglich die Bedeutung seines Ministeriums mit der eines Innenministeriums:

Das deutsche Arbeitsministerium hat heute praktisch die Bedeutung eines Innenministeriums, viel mehr noch als das Ministerium, was wir heute noch mit dem Namen Innenministerium bezeichnen. *Es ist ferner bezeichnend gewesen, daß man in Deutschland für die Führung dieses Ministeriums nicht irgendeinen Juristen oder Verwaltungsbeamten berufen hat, wie in anderen Ländern, sondern eben einen Sozialpolitiker*; sei es, daß er aus dem Arbeiterstand selbst hervorgegangen war, sei es daß er *Sozialpolitiker von Beruf* war (Brauns in einer Rede gehalten auf der 20. Generalversammlung des Gewerkvereins christlicher Bergarbeiter Deutschlands am 5. August 1930; zit. nach Deuerlein 1967: 92; meine Herv., CT).

Hans Luther, Reichsfinanzminister (1923-1925) und Reichskanzler (1925-1926), hält im Rückblick über die Politik Brauns‘ fest:

Brauns handelte als Politiker unabhängig. Im Gebiet der Sozialpolitik regierte er die ganzen 8 Jahre hindurch als Reichsarbeitsminister annähernd souverän (Luther 1960: 342).

Unter Brauns konnte sich das RAM zudem wichtige Kompetenzen gegenüber dem Reichswirtschaftsministerium und dem RFM sichern. Da auch das Reichswirtschaftsministerium dem „Leitmotiv“ einer „ökonomischen Selbstverwaltung“ im Grundsatz zustimmte, galten die interministeriellen Konflikte in der Frage der sozialpolitischen Einbindung von Gewerkschaften und Arbeitgebern zudem als gering (vgl. Manow 1997: 19). Brauns‘ allgemeiner politischer Einfluß wird von Lewek folgendermaßen zusammengefaßt:

Der Priester und Sozialpolitiker Heinrich Brauns bildete mit der Dauer seiner Amtsausübung eine Ausnahmeerscheinung unter den Ministern der Weimarer Republik. Brauns, dessen politischer Einfluß beträchtlich war, hatte das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung politisch zu verantworten (Lewek 1992: 21).¹⁰³

¹⁰³ In seiner Studie verdeutlicht Lewek den politischen Einfluß Brauns‘ auch damit, daß dieser die Einführung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung, die Lewek bereits für die Jahre 1920/21 politisch für möglich hält (vgl. Lewek 1992: 399), bis 1927 verschleppte. Als Hauptgrund für die „Verspätung“ sieht Lewek, daß erst 1925/26 im Zuge des Anstiegs der Arbeitslosigkeit die finanzpolitischen Zwänge auf Reichsebene so stark anwuchsen, daß auch Brauns die Lösung wieder vorantrieb. Durch die Reform der Erwerbslosenfürsorge 1923 hatten sich das Reich und die Länder von finanziellen Belastungen ja befreit. Neben diesen finanzpolitischen Zwängen und der Politik Brauns‘ kam es, so Lewek, erst 1926 zu einer programmatischen Annäherung zwischen SPD und Zentrum, was die Pattsituation im Reichstag von 1925 auflöste (Lewek 1992: 399-400).

Lewek betont dabei zugleich, daß die Forschung den Einfluß von Brauns auf die Arbeitsmarktpolitik des Reiches in den 1920er Jahren bisher vernachlässigt habe (vgl. Lewek 1992: 21).¹⁰⁴ Ein abschließendes Urteil, welchen Anteil Brauns am Gesetz von 1927 hatte, kann so im Rahmen dieser Arbeit nicht gefällt werden. Die komplizierten institutionellen Bausteine, auf die das Gesetz von 1927 aufbauen mußte, wie das Arbeitsnachweiswesen zur Kaiserzeit oder das verwickelte System der Erwerbslosenfürsorge, lassen jedoch vermuten, daß für die Errichtung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung strukturelle und institutionelle Ausgangsbedingungen einen mindestens ebenso wichtigen Rahmen darstellten wie ideologische Faktoren. Es spricht m.E. vieles dafür, daß die Selbstverwaltung auch eingeführt worden wäre, wenn das RAM unter Heinrich Brauns nicht von korporativen Leitmotiven geprägt gewesen wäre. Das relative Gewicht ideologischer und institutioneller Faktoren läßt sich freilich im Rahmen dieser Arbeit nicht feststellen.¹⁰⁵ In jedem Fall stand das ideologische Klima einer Einführung von Selbstverwaltungsstrukturen in der Arbeitslosenversicherung nicht entgegen.

6.7 Die Rolle der Großindustrie

Neben der Trägerfrage spiegeln auch die ausgearbeiteten Regelungen bezüglich des *Lohnklassensystems* und der *Regelungen des beruflichen Gefahrenausgleichs* in der Arbeitslosenversicherung die Interessen der Arbeitgeber wider. Angesichts der bisher beschriebenen Positionen im Entstehungsprozeß des AVAVG mag dies nicht weiter erwähnenswert erscheinen. Da diese beiden Regelungen jedoch aufzeigen, daß ein Teil der Arbeitgeberschaft, nämlich die Großindustrie, ein besonderes Interesse an der Einführung einer Arbeitslosenversicherung entwickelte, soll im folgenden kurz erläutert werden, worin dieses Interesse bestand.

Es läßt sich dabei an die Arbeit von Isabel Mares (1996) anschließen, die aufzeigt, daß das forcierte Eintreten der Großindustrie entscheidend zur Einführung des Lohn-

¹⁰⁴ Neben der Studie von Oltmann (1968) lassen sich bezüglich eines genaueren Einblicks in die Person Heinrich Brauns' die Beiträge von Brüls (1965), Morsey (1966), Deuerlein (1967) und Mockenhaupt (1976) nennen.

¹⁰⁵ Ähnliches läßt sich über die Bedeutung der ideologischen Einstellungen des ADGB behaupten, die Naphtali 1931 unter dem Begriff der „Wirtschaftsdemokratie“ zusammenfaßte. Naphtali erkannte in seiner „Wirtschaftsdemokratie“ in der Beteiligung der Gewerkschaften an der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung eine besondere Bedeutung: „Weit bedeutungsvoller noch im Rahmen der Bewirtschaftung der Arbeitskraft in Formen der Selbstverwaltung erscheint allerdings die Beteiligung der Gewerkschaften an der Verwaltung des neuesten Zweiges der Sozialversicherung, der *Arbeitslosenversicherung*. Zunächst schon deshalb [sic!], weil die Einführung der staatlichen Arbeitslosenversicherung, sozial und wirtschaftlich gesehen, von ganz tiefgreifender Wirkung sein musste. Zweitens weil in untrennbarem Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung das volkswirtschaftliche Problem der planmäßigen öffentlichen Arbeitsvermittlung, der Arbeitsmarktpolitik, steht.“ (Naphtali 1931: 154; Herv. durch Naphtali)

klassensystems und zu den Regelungen über den beruflichen Gefahrenausgleich beitrug. Beide Prinzipien, so Mares (1996), hätten im besonderen Maße mit den Interessen der Großindustrie in den Branchen *Chemie, Maschinenbau und Elektroindustrie*¹⁰⁶ koinzidiert. Dieses Interesse leitet Mares aus der starken Unzufriedenheit der Großindustrie mit dem bestehenden System der Erwerbslosenfürsorge ab.¹⁰⁷ An vorderster Stelle der Kritik der Großindustrie stand dabei das Argument, daß die Einheitsleistungen der Erwerbslosenfürsorge, weil sie unter den lokalen Minimumlöhnen lagen, auf die höher qualifizierten (und besser bezahlten) Arbeiter einen Druck ausübten, im Falle der Erwerbslosigkeit eine niedrig bezahltere Arbeit anzunehmen (vgl. Mares 1996: 19-24).

Da nun jedoch die Großbetriebe in den Branchen Chemie, Maschinenbau und Elektroindustrie in hohem Maße von qualifizierten Arbeitern abhängig waren und aufgrund ihrer Exportorientierung hohen und unvorhersagbaren Fluktuationen in der Arbeitslosigkeit ausgesetzt waren, lag es im Interesse der Großbetriebe, erstens das Risiko der Arbeitslosigkeit durch eine Versicherung umzuverteilen und zweitens die Kosten dieser Versicherung durch ein Lohnklassensystem und einen einheitlichen Pool für alle Berufe weit zu streuen (vgl. Mares 1996: 22, 30).

Die Einführung eines Lohnklassensystems, das ja die Beiträge zur Versicherung von oben nach unten abstufte, indem es die Beiträge und Leistungen der Versicherung an die Löhne koppelte, hatte für die Unternehmer folgende Vorteile:

By lowering the level of contributions from the low and unskilled, it weakened the possibility that unemployment benefits undermined the local minimum wage. By rising the level of unemployment benefits for the high skilled workers, it weakened the labor market pressure exerted on these workers to accept lower paid work that did not correspond to their skill qualifications during periods of unemployment (Mares 1996: 25).

Das Lohnklassensystem bedeutete somit für die Unternehmer eine „indirekte institutionelle Garantie“ (Mares 1996: 25), daß die hochqualifizierten Arbeiter der expandierenden Exportindustrien in Phasen der Arbeitslosigkeit nicht in niedrig qualifizierte Beschäftigungen abgedrängt wurden.

Es ist bemerkenswert, daß sich der Standpunkt der Großbetriebe in der Frage des beruflichen Gefahrenausgleichs mit dem des ADGB deckte. Auch der ADGB wandte sich gegen die Einführung der Verwaltung der Versicherung nach Berufen oder In-

¹⁰⁶ Die *Schwerindustrie* verlor ab Mitte der 1920er Jahre politisch an Einfluß, vgl. hierzu ausführlich Weisbrod 1978.

¹⁰⁷ Mares unterzieht die umfangreiche Diskussion der Stellungnahmen der Gewerkschaften und Arbeitgeber in Führer (1990) und Lewek (1992) einer neuen Interpretation. Ob dies angemessen ist, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter diskutiert werden, weil dies eine eigene Aufarbeitung der Originaldokumente erfordert hätte. Auch anhand der Sekundärliteratur konnte die Position Mares' nicht überprüft werden, weil sich diese zu der von Mares angesprochenen Perspektive nicht äußert (vgl. Preller 1949; Führer 1990; Lewek 1992; Fukuzawa 1995).

dustriezweigen, weil er dadurch eine Stärkung der Industriegewerkschaften befürchtete, die seine eigene Position geschwächt hätte (vgl. Mares 1996: 21-22).¹⁰⁸

Diese Ablehnung einer Verwaltung der Versicherung nach Branchen und Berufen durch die deutschen Gewerkschaften steht im Gegensatz zur Haltung der niederländischen und britischen Gewerkschaftsdachverbände. Diese favorisierten eine Verwaltung nach den Branchen (Niederlande) bzw. nach den Berufen („crafts“, Großbritannien).

Sowohl der ADGB als auch die kleinen und mittleren Betriebe kritisierten während der Diskussion um den dritten Entwurf das Vorhaben, ein Lohnklassensystem einzuführen (vgl. Mares 1996: 25-26). Den Widerstand der kleinen und mittleren Betriebe führt Mares darauf zurück, daß diese weniger auf qualifizierte Arbeitskräfte zurückgriffen und daher auch keine Veranlassung sahen, die im Vergleich zu einem Einheitssystem höheren Beitragszahlungen auf sich zu nehmen. Der ADGB befürchtete durch die Einführung eines Lohnklassensystems eine weitere Spaltung zwischen qualifizierten und nicht bzw. weniger qualifizierten Arbeitnehmern (vgl. Mares 1996: 25-26).

Daß sich diese Interessen der Chemie-, Elektro- und Maschinenbauindustrie gegenüber den kleineren und mittleren Betrieben, die auf den heimischen Markt konzentriert waren und einer Versicherung auch in dieser Phase noch weitaus reservierter gegenüberstanden, durchsetzen konnten, lag vermutlich daran, daß die politische und ökonomische Macht der Großindustrie seit der Mitte der 1920er Jahre - insbesondere im Zuge der „Reinigungskrise“ 1926¹⁰⁹ - gewachsen war. Das Eintreten der Arbeitgeber für die eben beschriebenen Regelungen hatte somit auch mit einer *Machtverschiebung* innerhalb der Arbeitgeberverbände zu tun. Denn die „Reinigungskrise“ betraf vor allem die Mittelbetriebe, die entweder Konkurs gingen oder von Großbetrieben übernommen wurden. Sie trug damit zur starken Verflechtung und Kartellierung der deutschen Industrie bei, durch die der ökonomische und politische Einfluß der Großunternehmen erheblich wuchs (vgl. Preller 1949: 502-503).¹¹⁰

¹⁰⁸ Die Arbeitgeber verhinderten jedoch das vom ADGB in der Frage des *regionalen Gefahenausgleichs* verfolgte Konzept eines einheitlichen Risikopools für das ganze Reich („vollständiger Gefahenausgleich“). Sie wandten sich gegen ein „Wirtschaften aus einem großen Fonds“ (Mares 1996: 19). Auch die Regelung des AVAVG, in der Frage des regionalen Gefahenausgleichs ein dreistufiges System der Beitragssetzung einzuführen, wurde daher von den Arbeitgebern beeinflusst (vgl. Mares 1996: 19-21).

¹⁰⁹ Bezeichnend für die „Reinigungskrise“ von 1926 ist ein radikaler Einbruch der Roheisen- und Rohstahlproduktion sowie der Produktion im Steinkohlebergbau.

¹¹⁰ Leider vernachlässigt Mares (1996) in ihrer Analyse diese Verschiebung des Machtverhältnisses zwischen der Großindustrie und den Mittelbetrieben im Gefolge der „Reinigungskrise“.

Es kann also festgehalten werden, daß sich die Präferenzen der Großbetriebe in der Chemie-, Elektro- und Maschinenbauindustrie und damit der dominierenden Fraktion innerhalb der Arbeitgebervereinigungen in einigen Punkten des AVAVG wiederfinden.¹¹¹ Insbesondere die Großindustrie in den Branchen Chemie, Maschinenbau und Elektroindustrie intendierte das im AVAVG festgelegte institutionelle Arrangement.

6.8 Die Arbeitsverwaltung nach dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1927)

Durch das AVAVG vom 16. Juli 1927 (RGBl. I, S. 187) wurde eine selbstverwaltete Körperschaft des öffentlichen Rechts mit eigenem Haushalt geschaffen, der sowohl die Ausführung der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung als auch die der Lehrstellenvermittlung und Berufsberatung übertragen wurde: die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Die Aufsicht über die Reichsanstalt führte der Reichsarbeitsminister (zum folgenden vgl. Wermel/Urban 1949b: 69-74; Weller 1969: 49-50).

Die Reichsanstalt wurde auf allen drei staatlichen Ebenen institutionalisiert (auf der Ebene des Reiches durch die Amtsstelle der Hauptstelle, auf der Ebene der Länder durch die Landesarbeitsämter und auf lokaler Ebene durch die Arbeitsämter). Als Selbstverwaltungsorgane wurden die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter, die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter sowie der Verwaltungsrat und der Vorstand der Reichsanstalt eingerichtet. Diese Organe wurden sowohl durch Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeber als auch durch Vertreter der öffentlichen Hand verwaltet. Die Benennung der Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeber erfolgte dabei durch Vorschlagslisten der jeweiligen Organisationen. Die Vertreter der öffentlichen Hand wurden auf der Ebene der Arbeitsämter von den Gemeinden benannt, auf der Ebene der Landesarbeitsämter durch die obersten Landesämter, für den Verwaltungsrat der Reichsanstalt auf Vorschlag des Reichsrates und für den Vorstand der Reichsanstalt auf Vorschlag des Verwaltungsrates. Die öffentliche Hand besaß in Angelegenheiten der Arbeitslosenversicherung kein Stimmrecht.¹¹² Diese wurde paritätisch von den Gewerkschaften und Arbeitgebern verwaltet und kontrolliert. Kontrollierende Instanzen waren auf der Ebene des Reichsversicherungsamtes der Spruchsenat, auf der Ebene des Landesarbeitsamtes die Spruchkammer und auf der Ebene des Arbeitsamtes der Spruchausschuß.

¹¹¹ Folgt man der Interpretation Ullmanns bezüglich des Einflusses der schwerindustriellen Großunternehmer auf die Sozialversicherungsgesetzgebung Bismarcks, so zeigt sich hier eine erstaunliche Parallele hinsichtlich der Rolle der Großindustrie.

¹¹² Erst mit dem AFG (1969) wurde in der Arbeitslosenversicherung ein Stimmrecht der öffentlichen Hand eingeführt (vgl. Kapitel 20).

Außer Arbeitnehmern, die dauerhaft in der Landwirtschaft tätig waren, und bestimmten Arbeitnehmern in der Seeschifffahrt, waren alle Personen, die Pflichtmitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung waren, durch die Arbeitslosenversicherung versichert. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung trugen jeweils zur Hälfte die Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Die Unterstützungsleistung richtete sich nach elf festgelegten Lohnklassen, der Beitrag zur Versicherung wurde auf drei Prozent des für die Krankenversicherung maßgebenden Grundlohns festgesetzt.

6.9 Arbeitsmarktpolitik, Staat und organisierte Interessen

Es scheint legitim im deutschen Fall von „Arbeitsmarktpolitik, Staat und organisierten Interessen“ zu sprechen. Die Gewerkschaften und die Arbeitgeber strebten während der gesamten formativen Phase der Arbeitsverwaltung danach, an den Strukturen beteiligt zu werden. Aufgrund der gesellschaftspolitischen Kräfteverhältnisse wurden Gewerkschaften und Arbeitgeber sowohl in die Entscheidungsprozesse der Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung als auch in die neue Institution eingebunden.

Im Vergleich zu den Strukturreformen der deutschen Arbeitsverwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg könnte man sogar soweit gehen, zu behaupten, daß die Institutionalisierung der nationalen Ausprägung der Arbeitsmarktpolitik in den Jahren zwischen 1918 und 1927 zur sozialen Voraussetzung eine „Institution aus Gewerkschaften und Arbeitgebern“ hatte, die in ihrer Bedeutung und in ihren Konsequenzen für die Entscheidungsprozesse durchaus mit der Situation bei den Strukturreformen 1952, 1969 und 1996 vergleichbar ist.

Die Anfänge der Institutionalisierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik werden weniger durch einen von Sozialreformern angetriebenen Wandel in der Auffassung der Arbeitslosigkeit bestimmt, wie dies, wie wir gleich sehen werden, in Großbritannien der Fall war. Die Haltung der Akteure gegenüber der Arbeitslosigkeit, ihrer Ursachen und der Bewältigung ihrer Folgen war weit weniger nur vom Problem der Arbeitslosigkeit an sich beeinflusst.¹¹³ Arbeitsmarktpolitik entstand in Deutschland auf der Ba-

¹¹³ Auf die *Perzeption der Arbeitslosigkeit und die Höhe der Arbeitslosigkeit* während der Weimarer Republik wurde in den obigen Ausführungen nicht eingegangen. Gleichwohl ist anzumerken, daß sich mit Beginn der 1920er Jahre die Problematik der Arbeitslosigkeit verschärfte (vgl. hierzu Lewek 1992: 83-106) und dies auch die Arbeitsmarktpolitik beeinflusste (vgl. Lewek 1992: 18, 22-23), m.E. jedoch nicht die Entscheidung hinsichtlich der Verwaltungsstrukturen der Arbeitsverwaltung. Es ist auch zu beachten, daß sich die Forschung über die Höhe und die Problematik der Arbeitslosigkeit in der Weimarer Republik uneins ist (vgl. Lewek 1992: 83-87). Führer (1990: 144) gibt an, daß eine systematische Arbeitsmarktbeobachtung bis 1927 nicht stattfand und sich daher die genaue Höhe der Arbeitslosigkeit nicht feststellen lasse. Zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Weimarer Republik vgl. insbesondere auch Petzina 1987.

sis eines „organisierten Kapitalismus“¹¹⁴, eines stark entwickelten Verbandswesens der Gewerkschaften und Arbeitgeber. Vergleichen wir im folgenden die deutsche formative Phase mit der britischen, so wird deutlich werden, daß es für die Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik einen Unterschied macht, ob sich eine bewußte kollektive Organisation der Arbeiter und Unternehmer durchgesetzt hat, ob sich dieser Zusammenschluß auch auf nationaler Ebene vollzogen hat und ob die Organisation der Arbeiter mehr auf Selbsthilfe oder auf die politische Durchsetzung der Arbeiterinteressen zielte.

Die Gewerkschaften und Arbeitgeber waren dem Staat in der Frage der Arbeitsvermittlung vorausgeeilt. Beide benutzten bereits vor den ersten arbeitsmarktpolitischen Interventionen des Reiches ihre Arbeitsnachweise im klassenpolitischen Kampf gegen den jeweils anderen. Die Arbeitsvermittlung war durch sie organisiert und politisiert. Die öffentliche Arbeitsvermittlung mußte daher auch auf dem Vertrauen der Gewerkschaften und Arbeitgeber gegründet werden.

Betrachtet man den Kontext der formativen Phase nach 1918, so ist hervorzuheben, daß die Institutionalisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung nicht ohne die Erfahrungen und Folgen des Ersten Weltkrieges, nicht ohne die revolutionären Anzeichen von 1918, nicht ohne die Beruhigung der klassenpolitischen Auseinandersetzung (in der Arbeitsnachweisfrage) und nicht ohne die politische und ideologische Positionierung des Reichsarbeitsministeriums verstanden werden kann.

Die Erfahrungen während und nach dem Ersten Weltkrieg führten in Deutschland zu einer raschen Verabschiedung klassenpolitischer Hindernisse für die Institutionalisierung einer nationalen Arbeitsmarktpolitik. Es wurde schlagartig offenbar, daß die Verwertung der Arbeitskraft und die Bewältigung der gesellschaftlichen und individuellen Folgen von Arbeitslosigkeit nicht mehr als Angelegenheit des Einzelnen oder als Sache einer „Klasse“ betrachtet werden konnte. Viele Einwände, die vor dem Krieg von und innerhalb der korporativen Akteure noch gegen die Einführung einer gesetzlichen Arbeitslosenversicherung vorgebracht wurden, schienen von der tatsächlichen Entwicklung ad absurdum geführt zu werden. Die Gewerkschaften nahmen keine Rücksicht mehr auf ihre eigenen Kassen; die Arbeitgeber gaben ihre Vorbehalte in der Arbeitslosenversicherung schrittweise auf. Gewerkschaften und Arbeitgeber legten den Kampfcharakter ihrer eigenen Nachweise zu den Akten. Im Jahr 1918 kam die Sozialdemokratie an die Regierung. Die Gewerkschaften waren poli-

¹¹⁴ Die Verwendung des Begriffes „organisierte Kapitalismus“ sucht hier keine Auseinandersetzung mit Hilferding (1920), sondern soll zum Ausdruck bringen, daß das Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat in Deutschland durch die verbandsmäßige Organisation und den staatlichen Interventionismus eine ganz andere Prägung erhält, als es in Großbritannien und den Niederlanden in der formativen Phase der Fall war. Zum Versuch dem Begriff Hilferdings und seiner historischen Aussagekraft näher zu kommen vgl. den Band von Winkler 1974.

tisch gestärkt und wurden von den Weimarer Koalitionen auch als politische Vertretung der Arbeiter betrachtet.

Sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften erhoben in Deutschland während der formativen Phase der Arbeitsverwaltung Anspruch auf Entscheidungs- und Verwaltungsfunktionen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Diese Forderungen wurden durch das einflußreiche Reichsarbeitsministerium unter Heinrich Brauns auch aufgegriffen.

Dabei stilisierte die Trägerfrage zur Kernfrage des Institutionalisierungsprozesses. Die organisatorische und funktionelle Integration von Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung, in der durch das AVAVG 1927 geschaffenen selbstverwalteten Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung findet sich bis heute wieder. Da also der Kompromiß, den man in Weimar für die Konstruktion und Zweckbestimmung der Arbeitsverwaltung fand, bis heute hielt, scheint eine Auseinandersetzung mit der Entstehung des AVAVG für ein Verständnis der späteren Kontinuität dieser Konstruktion und Zweckbestimmung über politische und ökonomische Krisen hinweg besonders wertvoll.

Die Konstruktion und die Zweckbestimmung der Arbeitsverwaltung durch das Gesetz von 1927 ist das Ergebnis eines Kompromisses. Die Kommunen mußten berücksichtigt werden, weil sie in den 1920er Jahren der zentrale Akteur der Arbeitsmarktpolitik waren, die Interessengruppen der Gewerkschaften und Arbeitgeber, weil diese es vehement forderten. Dabei konnte die Trägerfrage, wie die obigen Ausführungen es vermuten lassen, nur in Verbindung mit einer funktionellen Querverbindung von Vermittlung und Versicherung gelöst werden. Daß die Trägerschaft in der Versicherung mit der Trägerschaft in der Vermittlung verknüpft werden mußte, läßt sich darauf zurückführen, daß beide Arbeitsmarktpartner eine Beteiligung in der Vermittlung und Versicherung forderten und das System der Erwerbslosenfürsorge ihnen ab 1923 die Kosten aufdrückte, aber keinerlei Kontrollmöglichkeiten ließ. Arbeitgeber und Gewerkschaften berührten sich daher sehr stark in ihrer gemeinsamen Opposition gegen die Gemeinden als arbeitsmarktpolitische Träger. Diese nutzten ihre tragende Rolle in der Erwerbslosenfürsorge und Vermittlung im kommunalen Eigeninteresse. Die Politisierung der Arbeitsmarktpartner und das vor dem AVAVG bestehende, lokal höchst unterschiedliche System der Erwerbslosenfürsorge führte daher zu einem - im Vergleich zu Großbritannien und den Niederlanden - bemerkenswerten Kompromiß.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß insbesondere die Positionen der großbetrieblichen Unternehmerschaft durch die Einführung eines lohnabhängigen Beitrags- und Leistungssystems in der Versicherung berücksichtigt wurden.

Kapitel 7 Großbritannien (1905-1911)

7.1 Einleitung

Die Institutionalisierung der britischen Arbeitsverwaltung durch den ‚Labour Exchange Act‘ (1909) und den ‚National Insurance Act‘ (1911) erweist sich als eine liberale und bürokratische Reformpolitik, für die sich die folgenden drei Faktoren als konstitutiv erkennen lassen: *erstens* die allgemeine zeitgenössische Opposition gegen das staatliche Armenrecht (‚Poor Law‘), *zweitens* der Einfluß, den das Handelsministerium (‚Board of Trade‘, BoT) und seine Akteure (Winston Churchill, Llewellyn Smith und William Beveridge) auf die Perzeption der Unzulänglichkeiten des ‚Poor Law‘ und die politische Problemlösung ausübten, und *drittens* das Verständnis der Gewerkschaften (‚trade unions‘) als Selbsthilfeeinrichtungen für ‚skilled workers‘.

Als Arbeitsmarktpolitik in England ihre nationale Ausprägung erfuhr, betrat man „Neuland“¹¹⁵. Das englische Armenrecht¹¹⁶ hatte bis dahin eine geregelte Vermarktung der Arbeitskraft verhindert. Man kann den Arbeitsmarkt als vormodernes Residuum in einer immer moderner werdenden Gesellschaft betrachten. Mit Fraser (1984: 35) läßt sich behaupten, daß das ‚Poor Law‘ „auf eine vorindustrielle Ökonomie abgestimmt“ war. Erst im Zuge der Institutionalisierung der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung wurde die Organisierung des Arbeitsmarktes systematisch und überregional in Angriff genommen. Arbeitsmarktpolitik wurde dabei vom zentralen Akteur dieses Prozesses, dem ‚Board of Trade‘, als Problem der Sozialadministration betrachtet. Aufgrund der äußerst schwachen Ausprägung von kommunalen oder verbandseigenen Arbeitsvermittlungsorganisationen kam es dabei zu keinen nennenswerten Konflikten mit „alten“ arbeitsmarktpolitischen Institutionen, wie dies in Deutschland der Fall war. In England bildeten dagegen die Tradition und die institutionalisierten Ideen des staatlichen Armenrechts die zentralen institutionellen Anknüpfungspunkte der Entstehung der Arbeitsverwaltung.

Einen Schutz gegen Arbeitslosigkeit außerhalb des diskriminierenden ‚Poor Law‘ boten bis zur Einführung der staatlichen Arbeitslosenversicherung nur die Selbsthilfeeinrichtungen der Gewerkschaften. Die Unterstützungsorganisationen der ‚friendly societies‘ und ‚trade clubs‘ gelten als „Vorläufer“ (Bremme 1961: 11) der englischen Gewerkschaftsbewegung. Sie sind der Ursprung einer Gewerkschaftsbewegung, die in ihren Anfängen nur die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ihrer

¹¹⁵ Es war Winston Churchill, der den Beginn der staatlichen Arbeitsmarktpolitik in England als Schritt in ein „untrodnen Field“ (zit. nach Gilbert 1966a: 233) bezeichnete.

¹¹⁶ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Situation in England. Schottland, Irland und Wales unterschieden sich im Charakter des Armenwesens erheblich von England (vgl. Aschrott 1909).

qualifizierten Arbeiter („skilled workers“) im Auge hatte. Jegliche Aktivität, die die Arbeiterschaft in ihrer Gesamtheit berührt hätte, wurde von den „trade unions“ kategorisch abgelehnt.

Dieses Verständnis der englischen Gewerkschaften ist Ausdruck der Idee der Selbsthilfe („self-help“), die durch den Utilitarismus Benthams, den Liberalismus Ricardos und Smiths und durch die Popularisierung Samuel Smiles zur dominierenden Ideologie der Mittelklasse im Viktorianischen Zeitalter wurde. Und in diesem Geist der Selbsthilfe, in dem Gedanken, daß alles möglich ist, wenn es der einzelne will, besaß auch das „Poor Law“ seinen „logischen Platz“ (Fraser 1984: 104), seine ideologische Tragfläche.

Diese Tradition der Selbsthilfe führte nun aber auch dazu, daß die Gewerkschaften in die Beratungen über die Entstehung der Arbeitsverwaltung einbezogen wurden; sie bewirkte desweiteren, daß das Bedürfnis der Gewerkschaften nach arbeitsmarktpolitischer Regulierung einen eigenen Weg ging, welcher neben dem Pfad der staatlichen Intervention verlief. Daß die Gewerkschaftskassen der „skilled workers“ bis 1920 neben der staatlichen Arbeitslosenversicherung als freiwillige Versicherung bestehen konnten und eine staatliche Unterstützung erhielten, hatte somit im englischen Fall nichts mit der Idee einer wirtschaftlichen oder sozialpolitischen Selbstverwaltung zu tun; in Anlehnung an Bremme (1961: 13) ist die freiwillige Versicherung eher als Niederschlag des englischen Verständnisses eines „Miteinander von Staat und Gesellschaft“, des Verständnisses von privater Eigenvorsorge als Ergänzung zur staatlichen Sozialpolitik zu interpretieren.

Alles zusammengenommen verließ England die formative Phase mit einer Arbeitsverwaltung, die genau die Ideen in sich trug, die England im ausgehenden 19. Jahrhundert im besonderen Maße prägten: erstens den Aufbruch des „Neuen Liberalismus“ zur Überwindung des „Poor Law“, eines Liberalismus, der den Liberalismus Ricardos nicht verwarf, sondern den sozialen Verwerfungen seiner Zeit anpaßte, indem er die soziale Frage akzeptierte; zweitens eine Auffassung von Arbeitsmarktpolitik als Problem intelligenter bürokratischer Regulierung und drittens das Verständnis der Gewerkschaften als Selbsthilfeeinrichtungen für „skilled workers“.

Arbeitsmarktpolitik wurde in England als *liberale Ordnungspolitik* institutionalisiert: Die Arbeitsverwaltung verdrängte das „Poor Law“ und wurde dabei im wahrsten Sinne des Wortes als „Verwaltung“ geschaffen, an der die Gewerkschaften und Arbeitgeber nur wenig partizipieren konnten. Dabei wurde die „self-help“ jedoch nur zum Teil überwunden, denn die Gewerkschaftskassen blieben bestehen.

In diesem Kapitel werden nun folgende Schwerpunkte gesetzt: Zunächst soll das „Neue“ der liberalen Ideen und Reformen im Vergleich zum „Poor Law“ und zur er-

sten Generation der Kritiker des ‚Poor Law‘, den Philanthropen, dargestellt werden. Im Anschluß daran wird die Arbeitsmarktpolitik der liberalen Experten näher erläutert. Warum drängten Beveridge und Churchill auf den raschen Aufbau einer Arbeitsvermittlung und einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung? Welche Ideen standen hinter der Institutionalisierung der Arbeitsämter (‚labour exchanges‘)? Die beiden darauffolgenden Abschnitte erörtern schließlich, wie es dem BoT in Auseinandersetzung mit dem Parlament, den Gewerkschaften und den Arbeitgebern gelang, nahezu im Verhältnis eins zu eins ihre Ideen in Gesetze zu gießen. Abschließend wird die Arbeitsverwaltung nach dem ‚Labour Exchange Act‘ (1909) und dem ‚National Insurance Act‘ (1911) skizziert. Kapitel sieben soll zeigen, daß Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien als „liberale und bürokratische Reformpolitik im Schnelldrang“ institutionalisiert wurde.

7.2 Die Überwindung des ‚Poor Law‘

Der Entstehungsgeschichte des ‚Labour Exchange Act‘ und des ‚National Insurance Act‘ liegt eine besondere Deutung von Armut und Arbeitslosigkeit zugrunde, die in einem engen Zusammenhang mit der Härte des englischen ‚Poor Law‘ steht. Arbeitsmarktpolitik entsteht in England vor dem Hintergrund der Überwindung der ideologischen Grundlagen und der strukturellen Konsequenzen des Armenrechts. Die nationale Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik wurde angetrieben von dem Gedanken, daß soziale Maßnahmen vor allem einer „funktionierenden Sozialverwaltung“ (Metz 1988: 395) bedürfen und Arbeitslosigkeit wie Armut keine individuellen, sondern strukturelle Probleme darstellen.

Arbeitslosigkeit und Armut wurden im Armenrechtsgesetz von 1601 (‚Poor Relief Act‘) bzw. 1834 (‚New Poor Law‘) als moralische Verfehlung angesehen. Die Wendepunkte der diskriminierenden Bestimmungen des englischen Armenrechts waren dabei (vgl. Bremme 1961: 5-11): die ‚Acts of Settlement‘ von 1662, durch die sich viele Gemeinden, die die Kosten der Armenfürsorge zu tragen hatten, durch Niederlassungsverbote vor der Zuwanderung von Armen schützten, die ‚Speenhamland Acts‘ (1795)¹¹⁷, die Strafanstalten ähnelnden Arbeitshäuser (‚workhouses‘) und die bedeutende Armenrechtsreform von 1834. Dabei leitete die Reform von 1834 eine neue, noch härtere, Epoche des englischen Armenrechts ein (vgl. Jones 1998; Fraser

¹¹⁷ Die ‚Speenhamland Acts‘ legten fest, daß zusätzlich zu den Löhnen ein nach dem Brotpreis gestaffelter Zuschuß zu zahlen sei, um so den Armen unabhängig von ihren Einkommen einen Minimumlohn zu sichern (vgl. Polanyi 1997: 114). Diese Regelung hatte zur Folge, daß selbst in einem Beschäftigungsverhältnis stehende Landarbeiter von den Zuschüssen abhängig waren. Viele Großbauern sahen sich nämlich durch diese Regelung nicht verpflichtet, angemessene Löhne zu zahlen (vgl. Bremme 1961: 6).

1984), indem sie das Prinzip der ‚less eligibility‘¹¹⁸ und den Arbeitshaus-Test einführte. Durch den Arbeitshaus-Test wurde arbeitsfähigen Armen außerhalb des Arbeitshauses keine Hilfe mehr gewährt.

Wegen des ‚Poor Law‘ retardierte England in der Vermarktung des Faktors Arbeitskraft, was bereits Adam Smith 1776 in seinem ‚Wohlstand der Nationen‘¹¹⁹ kritisiert hatte (vgl. Checkland/Checkland 1974: 15). Die Gesetze und Institutionen des Armenrechts behinderten durch ihre disziplinierende Ausrichtung in dem Land, das als erstes den industriellen ‚take off‘ (1780) hinter sich gebracht hatte, die freie Beweglichkeit auf dem Arbeitsmarkt. ‚Der Arbeitsmarkt‘, so Polanyi (1997: 113) in seiner kritischen und aufschlußreichen Beschreibung des englischen Speenhamlandgesetzes von 1795, ‚war praktisch der letzte der Märkte, die im Rahmen des neuen Industriesystems organisiert wurden‘. Der Vorreiter der Industrialisierung hatte die Organisation des Arbeitsmarktes also vernachlässigt, und es waren die durch den überragenden Wahlsieg der Liberalen Partei im Jahre 1906 erstarkten liberalen Reformer, die nicht nur versuchten, diesem Mißstand entgegenzuwirken, sondern ihre Kritik auch in neue Institutionen umsetzten.

So faßt Metz (1988) den Grundtenor der sich im ausgehenden 19. Jahrhundert formierenden liberalen Gegnerschaft des ‚Poor Law‘ folgendermaßen zusammen:

Für seine liberalen Gegner verkörperte das Armengesetz die institutionelle Verewigung einer Ordnung der unfreien Arbeit und der Vormundschaft, sei es durch die Einschränkung der Bewegungsfreiheit (Law of Settlement), sei es durch die Zahlung von Zuschüssen an Arbeiter (allowances) (Metz 1988: 69).

Das System des ‚Poor Law‘ wurde politisch, sozial wie auch ökonomisch als unzulänglich erkannt. So hebt Gilbert (1966a) hervor, daß das Armenrecht auch aus ökonomischen Gründen als nicht mehr tragfähig betrachtet wurde:

This system [gemeint ist das ‚Poor Law‘] could not be retained. It punished those who needed help. It helped those who deserved punishment. And it grew ever more expensive (Gilbert 1966a: 237).

Checkland/Checkland (1974: 19) geben an, daß die Ausgaben für die Armen von 5,7 Mio. Pfund in den Jahren 1815/1816 auf 7 Mio. Pfund in den Jahren 1820/1821 gestiegen waren.

Auch wenn neuere historische Beiträge bezweifeln, ob die zeitgenössische Kritik am Armenrecht objektiv gerechtfertigt war, d.h. in Frage stellen, ob die Vermarktung wirklich so stark behindert wurde und ob die Kosten wirklich nicht mehr getragen werden konnten, und zur Diskussion stellen, daß ‚die kritisierten Übel weitgehend

¹¹⁸ Das Prinzip der ‚less eligibility‘ besagte, daß der Lebensstandard von Fürsorgeempfängern nach dem Armengesetz wesentlich unter dem von Lohnarbeitern liegen sollte.

¹¹⁹ Vgl. Adam Smith (1776): *The Wealth of Nations*, edited by Andrew Skinner, London: Pelican Classic, 1970, 238-245.

andere Ursachen hatten“ (Ritter 1989: 51)¹²⁰, ist für die Fragestellung dieser Arbeit wichtig festzuhalten, daß die Kritik am ‚Poor Law‘ einen nicht unwesentlichen Bezugspunkt der Entstehung der Arbeitsverwaltung konstituierte.

Die eben erwähnte Reform von 1834 brachte dabei einen, für unsere Zusammenhänge wichtigen, neuen Aspekt mit sich. Sie gilt als Versuch, das Armenrecht stärker unter die Kontrolle des Zentralstaates zu stellen. Die Reform zielte somit nicht nur darauf, die Armen von der Inanspruchnahme von Fürsorgeleistungen weiter abzuschrecken, um so die Kosten zu senken, sondern sie beabsichtigte auch eine Disziplinierung der lokalen Behörden im Umgang mit den Gesetzen. Edwin Chadwick und Nassau Senior, die den ‚Poor Law‘-Bericht von 1834¹²¹, auf dem die Reform aufbaute, angefertigt hatten, sahen ein zentrales Problem des Armenrechts in der lokalen Verwurzelung seiner Durchführung, die den lokalen Behörden zu viel Freiräume überließ (vgl. Fraser 1984: 48). Die Reform von 1834 wollte dieser lokalen Autonomie durch die Schaffung einer zentralen Verwaltung mit Sitz in London entgegentreten; sie sollte das System vereinheitlichen und zentralisieren. Sie steht daher auch für eine Zunahme der Tätigkeit des Zentralstaates auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege, für eine Bürokratisierung des Umgangs mit der sozialen Frage (vgl. Fraser 1982: 27-32). Die Bürokratisierung durch die ‚Poor Law‘-Reform von 1834 beabsichtigte eine Optimierung des Armenrechts, nicht jedoch dessen grundsätzliche Überwindung.

Wie Chadwick und Senior verband auch William Beveridge, der „Vater“ und erste Direktor der englischen Arbeitsverwaltung, der durch seine wissenschaftliche und beratende Tätigkeit für das BoT die Politik stark beeinflusste, die Lösung der sozialen Frage mit bürokratischen Interventionsformen (vgl. Fraser 1982: 28). Im Unterschied zu Chadwick und Senior stimmte er jedoch einen Kanon der prinzipiellen Gegnerschaft zum ‚Poor Law‘ an. Beveridge verwarf die disziplinierende Ausrichtung des ‚Poor Law‘.

Für die „Neuen Liberalen“ Winston Churchill, Llewellyn Smith und William Beveridge hatte die Arbeitslosigkeit ihren Ursprung darin, daß der Markt in seiner Entfaltung behindert wurde. Die Bewegungsfreiheit auf den Märkten wurde als Grundvoraussetzung für eine funktionierende nationale Ökonomie erkannt. Die Aufhebung der „Gefangenschaft“ der Armen in den Arbeitshäusern und die Abkehr von den Regelungen des ‚Poor Law‘ wurden dabei zum zentralen Bestandteil der Problemlösung. Armut und Arbeitslosigkeit konnten nur überwunden werden, wenn der Staat die individuelle Bewegungsfreiheit nicht behinderte. Arbeitslosigkeit wurde nicht mehr als individuelle Verfehlung betrachtet.

¹²⁰ In diesem Zusammenhang hebt Ritter die Studie des Ökonoms Mark Blaug hervor, vgl. Blaug (1963); zusammenfassend hierzu vgl. auch Checkland/Checkland 1974.

¹²¹ Vgl. The Poor Law Report of 1834, edited by S.G.&E.O.A. Checkland, 1974, London: Penguin.

Beveridge definierte Arbeitslosigkeit als „Strukturproblem“, dem man durch eine „Verflüssigung des Arbeitsmarktes“ (Metz 1988: 396) begegnen kann. Nicht den Willen des einzelnen und auch nicht die Höhe des Angebots und der Nachfrage erkannte Beveridge als Problem, sondern die perfekte Anpassung von Angebot und Nachfrage. Arbeitslosigkeit war seiner Ansicht nach ein Problem der Industrie:

Unemployment is a question not of the scale of industry but of its organisation, not of the volume of the demand for labour but of its changes and fluctuations (Beveridge 1912: 193).

Den „ersten Schritt im Angriff“ auf die „Ursachen der Arbeitslosigkeit“ erkannte Beveridge in der „Organisation des Arbeitsmarktes“ (Beveridge 1912: 197). Organisation des Arbeitsmarktes bedeutete für ihn die Errichtung von Arbeitsämtern im ganzen Land und in jedem Gewerbe. Arbeitgeber sollten diesen Ämtern freie Stellen melden, Arbeiter, die nach einer Beschäftigung suchen, sollten diese Ämter aufsuchen:

The organisation of the labour market means simply that there shall be known *centres or offices or Exchanges*, to which employers shall send or go when they want workpeople, to which workpeople shall go when they want employment ... When *all over the United Kingdom and for every trade in it there is a connected system of Labour Exchanges* so that no man thinks of applying anywhere else either for workpeople or employment and would not get either if he did, *then the labour market for the United Kingdom may be said to be completely organised* (Beveridge 1912: 198; meine Herv., CT).¹²²

Beveridge kannte die deutschen *Arbeitsnachweise*. Er besuchte im Jahre 1907 öffentliche und private Arbeitsnachweise in Berlin, Nürnberg, Köln, München und Frankfurt am Main. Seine Eindrücke über die deutschen Einrichtungen schilderte er umfassend in einem Aufsatz. In diesem äußerte er sich jedoch, wie er selbst hervorhob, nicht qualitativ über die deutschen Arbeitsnachweise („marshal the arguments in their favour“), sondern er hatte vielmehr im Auge, diese „zu beschreiben“ (Beveridge 1908: 17). Es ist bemerkenswert, daß Beveridge dabei erkannte, daß die kommunalen Arbeitsnachweise weit davon entfernt waren, einen Status der „Dominanz auf dem Arbeitsmarkt“ (Beveridge 1908: 18) einzunehmen. Die paritätische Verwaltung der kommunalen Arbeitsnachweise in Deutschland erwähnte Beveridge, er äußerte sich jedoch nicht darüber, ob man diese in England übernehmen könnte (vgl. Beveridge 1908: 4).

¹²² Das Zitat geht folgendermaßen weiter, was Beveridge allerdings selbst als „Utopian dreams“ (Beveridge 1912: 198) bezeichnete: „Then, or indeed with some advantage some time before then, attention can be turned to organising the labour market for the British Empire or the world“ (Beveridge 1912: 198).

Der Einfluß der *Deutschlandreisen* auf die Entstehung der britischen Arbeitsverwaltung ist daher wohl eher als marginal einzuschätzen.¹²³ Generell ist in diesem Zusammenhang auch anzumerken, daß die Lerneffekte für die englischen Reformer a priori nur sehr gering sein konnten. Um die Zeit, als man Deutschland in dieser Frage konsultierte, tobte dort, wie bereits beschrieben, der „Kampf“ um den Arbeitsnachweis. Die Arbeitsnachweisfrage war in Deutschland ein interessenpolitisches Pulverfaß, also das blanke Gegenteil von dem, was man in England erlebte und sich auch wünschte herbeizuführen. Das Ende, welches die Reform in England nahm, zeigt auch deutlich auf, daß man einen eigenen Weg ging. Beabsichtigt war ja eine Zentralisierung des Systems, die Behandlung der Frage der ‚labour exchanges‘ als eine Frage intelligenten Verwaltens. Der Kontext der Reform, die Überwindung des trotz der Reform von 1834 immer noch dezentral bestimmten ‚Poor Law‘ (vgl. Fraser 1984: 51-54), zwang zu einer Zentralisierung, zu einer Verlagerung der Kompetenzen von den Gemeindeverwaltungen zu den zentralen Behörden. Die Akteure konnten sich also, aber ihre Ideen konnten aufgrund spezifischer Ausgangssituationen nicht einfach übertragen werden.

Im Vordergrund der Tätigkeit Beveridges stand auch weniger das Studium der Institutionen und Problemlösungen anderer Länder als die Analyse der Problematik der Arbeitslosigkeit in seinem eigenen Land. Beveridge ging es weniger um die Linderung der Not der Armen und Arbeitslosen als darum, diejenigen, die arbeitsfähig und -willig waren, aus dem Teufelskreis des ‚Poor Law‘ zu befreien. Arbeitslose sollten in die Lage versetzt werden, der Nachfrage nach Arbeitskräften folgen zu können. Die Politik, die er entwarf, war auf das Arbeitsangebot gerichtet:

¹²³ Nicht nur Beveridge, sondern auch der Schatzkanzler und „Designer“ der Krankenversicherung Lloyd George sowie Gewerkschaftsmitglieder und Unternehmer reisten nach Deutschland, um dort die Bismarckschen *Sozialversicherungsinstitutionen* zu studieren (vgl. Bremme 1961; Hay 1982; Hennock 1987). Bremme (1961: 23) und auch Hennock (1987: 166) vermuten, daß diese Informationsreisen möglicherweise den Anstoß dazu gaben, die Einführung des Versicherungsprinzips auch in England zu erwägen, und die Abkehr vom ‚Poor Law‘ dadurch indirekt beschleunigt wurde (vgl. auch Jones 1951: 36-37; Gilbert 1966a: 266-267; Harris 1972: 276). Eindeutig konstatiert Bremme (1961: 23) jedoch auch, daß „die Engländer ... andere Wege ... als die Deutschen“ beschreiten mußten. Ein enger Mitarbeiter Lloyd Georges bemerkte zudem: „*The Germans, it is true, introduced compulsion and made insurance national. We followed them in that, but we cannot be said to have copied their legislation ...*“ (zit. nach Bremme 1961: 23; meine Herv., CT). Die Forschung ist sich uneins, welche Wirkung die deutschen Institutionen de facto auf die Reformer hatten (vgl. Ritter 1989: 98). Es wird aber auch die Ansicht vertreten, daß sich England gerade in der Arbeitslosenversicherung gegenüber „kontinentalen Einflüssen“ als „immun“ (Hecló 1974: 78) erwiesen hätte. Leider äußert sich die Forschung wenig darüber, wie groß die Lerneffekte der Engländer hinsichtlich der *Arbeitsvermittlung* waren; auch bei Harris (1977: 134-136) wird diese Frage nur am Rande gestreift.

The demand for labour cannot be stereotyped save in a stagnant industry. The supply of labour may be made immeasurably more capable of following and waiting for the demand. This on its two sides - *of following the demand and waiting for the demand* - is the policy outlined in the last two chapters¹²⁴ (Beveridge 1912: 236; meine Herv., CT).

Beveridge gehörte damit bereits der zweiten Generation von Kritikern des ‚Poor Law‘ an. Arbeitslosigkeit war für ihn nicht durch Geld oder die Vergabe von öffentlichen Arbeiten zu beheben, wie dies die Philantropen, die erste Generation, vorschlugen, sondern nur durch eine umfassende Planung und Organisation des Marktes (vgl. Metz 1988: 391).

Beveridges grundlegende Schrift, in der er Arbeitslosigkeit unter diesem Blickwinkel umfassend analysierte, die Hindernisse der Vergangenheit benannte und die Prinzipien der zukünftigen Arbeitsmarktpolitik („Principles of Future Policy“¹²⁵) entwarf, erschien gerade zu dem Zeitpunkt, als die sogenannte ‚Poor Law Commission‘ ihren Bericht herausgab: im Februar 1909. Der Bericht der ‚Poor Law Commission‘¹²⁶, der als „Hauptangriff“ (Bremme 1961: 16) auf das alte Armenrecht gilt, ist das Ergebnis der Arbeit einer noch von der ‚Labour Party‘ im Jahr 1905 eingerichteten Kommission. Die Kommission setzte sich aus Vertretern der Armenrechtsverwaltung, der ‚Fabian Society‘ und der ‚Labour Party‘ zusammen. William Beveridge war der Sekretär dieser Kommission. Die ‚Poor Law Commission‘ schloß an die bekannten wissenschaftlichen Studien von Charles Booth (1889-1903) über die Londoner Arbeiterschaft und S. Rowntree (1903) über die Stadt York an (vgl. Bremme 1961: 15-16).

Die Bedeutung dieser Kommission liegt darin, daß sie zwei Fraktionen an einen gemeinsamen Tisch brachte, die beide Arbeitslosigkeit aus dem Stigma des individuellen Verschuldens befreien wollten, die sich über den Weg dahin aber nicht einig waren: auf der einen Seite die sozialreformerische Fraktion, die Philantropen und die Vertreter von karitativen Vereinigungen, die seit 1895 damit begann, durch eine Modernisierung des Armenrechts die sozialen und individuellen Folgen der „Pauper-Arbeitslosigkeit“ zu bekämpfen; auf der anderen Seite die liberale Fraktion, die Webbs, die ‚Fabian Society‘ sowie Booth, Smith, Beveridge und Churchill, für die die Abschaffung des Armenrechts eine zentrale Voraussetzung für die Bewältigung der Arbeitslosigkeit war (vgl. hierzu Harris 1972: 7-50).

¹²⁴ Beveridge bezieht sich bei „the last two chapters“ auf die Kapitel neun und zehn seiner Schrift ‚Unemployment. A Problem of Industry‘.

¹²⁵ Vgl. Beveridge, William (1909): Unemployment. A Problem of Industry, London (in dieser Arbeit wird die 3. Auflage aus dem Jahr 1912 zitiert). Die „Principles of Future Policy“ werden im neunten und zehnten Kapitel seiner Schrift vorgestellt.

¹²⁶ Es gab einen Mehrheits- und einen Minderheitsbericht dieser ‚Poor Law Commission‘, vgl. Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, Parliamentary Papers, London, 1909, 1. Majority Report, 2. Minority Report.

Der Unterschied in den Strategien deutet an, daß hinter diesen beiden Gruppen eine dualisierte Betrachtungsweise des Problems der Arbeitslosigkeit stand: Arbeitslosigkeit als „social distress of the unemployed“ und Arbeitslosigkeit als „the incidence of industrial unemployment“ (Harris 1972: 8). Auf der einen Seite stand das Elend der Pauper, der gering oder gar nicht qualifizierten Arbeiter, welches die Philantropen thematisierten. Auf der anderen Seite stand die „industrielle Arbeitslosigkeit“, die strukturelle Unter- und Überbeschäftigung, die Gelegenheitsarbeit („casual employment“).

Es war die Betrachtung der Arbeitslosigkeit als „industrielle Arbeitslosigkeit“, die den „Geist“ der Arbeitsverwaltung am Ende prägte. Dabei wurde diese Sichtweise der Arbeitslosigkeit als industrielles Problem jedoch (und deshalb soll noch kurz die Politik der Philantropen skizziert werden) in aktiver Auseinandersetzung mit der ersten Generation der Kritiker entwickelt. Smith und Beveridge, die die Arbeitslosenpolitik der Liberalen gedanklich entwickelten, waren „radikale Empiristen“ (Harris 1977: 194).

Die Problemperzeption der Philantropen (Arbeitslosigkeit als „social distress“) schlug in deren Forderung um, daß der Staat die Aufgabe habe, den Paupern Arbeit bereitzustellen (vgl. Gilbert 1970: 51; Harris 1972: 51). Auf die Initiative der Philantropen wurden mehrere öffentliche und private Agenturen eingerichtet, um Arbeitslose mit Arbeit zu versorgen. Die Experimente kumulierten im ‚Unemployed Workmen Act‘ (1905). Dieses Gesetz richtete ein Netz von ‚Distress Committees‘ ein, um die Bereitstellung von öffentlichen Arbeiten zu zentralisieren und zu überwachen (vgl. Gilbert 1970: 51).

Durch dieses Gesetz begann der britische Staat, eine öffentliche Verantwortung für die Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Problem zu übernehmen (vgl. Gilbert 1966a: 238). Die ersten Bemühungen einer nationalen Arbeitslosenpolitik durch die Vergabe von Unterstützungsgeldern in Verbindung mit Arbeitsleistungen („relief works“) standen jedoch unter einem eindeutig sozialpolitischen Impetus. Es ging um die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeiter (vgl. Gilbert 1966a: 57). Der Versuch über öffentliche Arbeiten, die Arbeitslosigkeit und den Pauperismus in den Griff zu bekommen, schlug am Ende fehl (vgl. Gilbert 1966a: 241-242).

Zu einem der schärfsten Kritiker des ‚Unemployed Workmen Act‘ wurde nun William Beveridge. Er suchte nach den Gründen dafür, warum die ‚relief works‘ versagt hatten. Nach Beveridges Ansicht erwies sich der ‚Unemployed Workmen Act‘ als unzulänglich, weil er die wichtigste Voraussetzung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Organisation des Arbeitsmarktes, unberücksichtigt ließ (vgl. Beveridge 1912: 191). Den ‚Unemployed Workmen Act‘ und damit die Strategie, dem Problem

der Arbeitslosigkeit durch öffentliche Arbeiten zu entgegnen, lehnte Beveridge kategorisch ab:

The Unemployed Workmen Act has now been on trial for two winters. The attitude of nearly all those engaged in its administration may fairly be described as one of growing hopelessness. Those who see anything of what they are doing at all see that they are applying trumpery palliatives to a chronic disease (Beveridge 1907: 80).

Beveridge warf den ‚relief works‘ vor, daß sie Dinge vermischen, die strikt getrennt werden müßten:

[T]he phrase ‚relief work‘ ... blurs the line which above all things should be kept distinct - the line between industry and relief, between the man who by his labour is adding to the wealth of the community and the man who is being supported in whole or in part by the citizens (Beveridge 1912: 232).

Gilbert (1966a: 60) verknüpft diesen Wandel in der Perzeption der Arbeitslosigkeit von den Philanthropen zu den Neuen Liberalen mit dem militärischen Desaster der Engländer im Burenkrieg 1899. Diese Niederlage führte zur Problematisierung der ‚national efficiency‘. Der Sozialreform wurde dadurch ein Status zuteil, der neu war: Sozialreform wurde zu einer politischen Frage, die im nationalen Kontext zu beantworten ist (vgl. Gilbert 1966a: 60).¹²⁷ Die Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung entstand so auch vor dem Hintergrund einer nationalen Krise. Denn die Ursachen der Niederlage gegen die Buren wurden im eigenen Land gesucht:

The greatest weakness revealed by the Boer War was the widespread physical disability among working class men offered themselves for services in the army (Gilbert 1966a: 83).

Nicht nur der verlorene Krieg prägte jedoch den Zeitgeist. Das Bemühen der liberalen Reformer koinzidierte auch mit einer ökonomischen Krise, mit der Rezession der Jahre 1907/08 (vgl. Hecló 1974: 78), die man als die härteste seit der ‚Great Depression‘ des Jahres 1879 erfuhr (vgl. Harris 1972: 273). Im Jahre 1908 erreichte die Arbeitslosenquote nach der gewerkschaftlichen Zählung mit 7,8 Prozent den höchsten Wert seit 1886 (vgl. Gilbert 1966a: 248).

Mit dem Wahlsieg der Liberalen Partei über die ‚Labour Party‘ im Jahre 1906 fand die Sichtweise der ‚industrial unemployment‘ in dasjenige Ministerium Eingang, das zur politischen Triebkraft der Entstehung der Arbeitsverwaltung wurde, in das BoT: Churchill wurde zum Minister, Llewellyn Smith zum Staatssekretär ernannt und William Beveridge wurde in den Beamtenstab aufgenommen.

Wie perzipierten die liberalen Reformer das Problem der Arbeitslosigkeit? Welches Konzept leiteten sie aus ihrer Problemanalyse ab? Und warum und wie fanden diese Diagnosen Eingang in die Gesetze von 1909 und 1911? Auf diese Fragen soll im

¹²⁷ Ähnlich Rimlinger (1971: 60): „The Leaders of the New Liberalism understood the relationships between ill health [sic!], unemployment, national economic strength, and national defense. Recruitment for the Boer War had revealed a shockingly large number of young men unfit for military service.“

nächsten Abschnitt, der die Ideen der liberalen Experten Smith und Beveridge vorstellt, näher eingegangen werden.

7.3 Die Arbeitsmarktpolitik der liberalen Experten

Hubert Llewellyn Smith und William Beveridge standen beide den Webbs nahe, waren beide von deren Effizienzdenken beeindruckt und gehörten beide zu den wichtigsten Mitarbeitern des politischen Schlüsselakteurs der Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik: Winston Churchill (vgl. Metz 1988: 391; Davidson/Lowe 1982; Harris 1972; Harris 1977).

Smith, der in Oxford studierte und stark von den idealistischen Vorstellungen T.H. Greens geprägt wurde, galt als Fachmann für Arbeitsstatistiken. Er trug zu den Studien von Charles Booth bei und wurde der erste Beauftragte für Arbeitsfragen („labour commissioner“) der 1893 gegründeten Abteilung für Arbeitsfragen („Labour Department“)¹²⁸ des BoT. Im Jahr 1907 wurde er schließlich Ständiger Sekretär („permanent secretary“) des BoT (vgl. Vickerstaff/Sheldrake 1989: 3-6). William Beveridge, Fachmann für Fragen der Unterbeschäftigung und ausländischer Sozialversicherungsgesetzgebung, wurde 1907 in den Beamtenstab der Abteilung für Arbeitsfragen des BoT übernommen (vgl. Davidson/Lowe 1982: 284). Auch er wurde durch die Studien von Booth geprägt (vgl. Harris 1977: 116).

Smith und Beveridge schufen nun die wissenschaftliche Begründung für das, was durch den „Labour Exchange Act“ und den „National Insurance Act“ von in einer im Vergleich zu Deutschland atemberaubender Geschwindigkeit institutionalisiert wurde: Arbeitsämter, die eine Arbeitsvermittlung sowie eine staatliche Arbeitslosenversicherung verwalteten. Harris (1972: 273) spricht davon, daß die Reformen der Liberalen eine „scientific policy for the unemployed“ darstellten.

Der Statistiker Llewellyn Smith machte im Jahr 1893 erstmalig auf das Problem „industrielle Arbeitslosigkeit“ aufmerksam. Smith entwarf für das BoT¹²⁹ eine Klassifizierung der Ursachen von Arbeitslosigkeit. Er unterschied dabei saisonale und konjunkturelle Arbeitslosigkeit von solcher, die durch technologische, regionale und managerielle Wandlungsprozesse in der Industrie verursacht wurde (vgl. Harris 1972: 12-13).

¹²⁸ Im Ersten Weltkrieg wurde die Abteilung für Arbeitsfragen in ein eigenes Ministerium, das „Ministry of Labour“ umgewandelt. 1968 wurde schließlich das „Department of Employment“ gegründet. Zur „Geschichte“ des Beschäftigungsministeriums vgl. Hennessy 1989: 450-456.

¹²⁹ Smith stieg seit 1897 stetig in der Beamtenhierarchie des BoT auf und wurde 1907 schließlich Staatssekretär des BoT (vgl. Davidson/Lowe 1982: 276).

Die Studien William Beveridges schlossen an diese Überlegungen von Smith an. Beveridge lieferte in seinem für das BoT angefertigten Bericht ‚Unemployment. A Problem of Industry‘ eine sehr umfassende Analyse über das Problem der Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit war für ihn kein Problem der Überpopulation, eines unelastischen Goldangebots oder von Unterkonsumption (J.A. Hobson)¹³⁰, sondern vorrangig durch friktionelle und strukturelle Gründe bestimmt. Er unterschied zwischen Arbeitslosigkeit aufgrund des Verfalls von bestimmten Industrien, Arbeitslosigkeit aufgrund der Beibehaltung von Surplus an unterwertiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aufgrund von Wirtschaftsfluktuationen (vgl. Harris 1972: 23-24). Für Beveridge war die Nicht-Beschäftigung oder unterwertige Beschäftigung eines Arbeiters somit nicht nur eine individuelle Angelegenheit, sondern immer auch eine industrielle.

Arbeitslosigkeit wurde damit auch zum Thema der nationalen Produktivität und Wirtschaftskraft. Sein Vorgesetzter, Minister Churchill, hielt die Erhöhung der Mobilität der Arbeit für notwendig, weil moderne Industrie national sei.¹³¹

Die Problematik der strukturellen Unterbeschäftigung sah Beveridge vor allem in einem Überangebot des Arbeitsmarktes („overstocking of the labour market“) aufgrund der unregelmäßigen und unorganisierten Nachfrage der einzelnen Unternehmer begründet (Beveridge 1907: 68). Das „overstocking“ führe zu einer chronischen Unterbeschäftigung der betroffenen Arbeiter (vgl. Beveridge 1907: 68). Insoweit diese Unstetigkeit der Nachfrage nicht auf saisonale oder konjunkturelle Schwankungen, sondern auf dem individuellen Erfolg der Unternehmer gründete („peculiar in its own undertaking“), sei es offensichtlich, daß das Ausmaß der Nachfrage nach Arbeitskräften in einem Beruf, nicht nur eine Funktion der aggregierten Masse an Arbeit, sondern auch eine der Verflüssigung („fluidity“) der Arbeit sei (Beveridge 1907: 71). Diese „Verflüssigung“ wollte Beveridge nun durch Arbeitsvermittlungsstellen in Gang bringen:

So soon ... it becomes clear that *the extent of the labour supply required in any occupation is a function not only of the aggregate mass and flow of work, but also of its own fluidity*. This is the fundamental principle underlying the use of the Labour Exchange (Beveridge 1907: 71-72; Herv. durch Beveridge).

Beveridge spricht an dieser Stelle die Notwendigkeit der Verbesserung der Mobilität der Arbeit zwischen den einzelnen Betrieben an: die regionale Mobilität. Als Bild verwendet er zwei Werften, von denen die eine aufgrund einzelbetrieblicher Schwierigkeiten Arbeiter entlassen muß, während die andere floriert, Arbeitskräfte sucht und keine findet. Wenn nun, so Beveridge (1907: 72), zwischen den beiden Werften

¹³⁰ Harris (1977: 115) bezeichnet Beveridges Verständnis der Arbeitslosigkeit in Abgrenzung zum Ansatz der Unterkonsumption (Hobson) als „new empirical school“.

¹³¹ So Churchill in einer Rede vor dem ‚House of Commons‘ im Mai 1909 (vgl. King 1995: 24).

„unüberwindbare Barrieren“ die Mobilität der Arbeitskräfte behindern, so kann Arbeitslosigkeit nur verhindert werden, wenn eine Stelle geschaffen wird, bei der beide Werften nach Arbeitskräften suchen bzw. bei der sich Arbeitslose melden können.

Beveridge erkannte aber auch die Bedeutung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt aufgrund von Qualifikationen. Denn, so Beveridge, „[o]b jemand beschäftigungsfähig ist oder nicht, hängt von der Art der Arbeit ab, die getan werden muß. Der beste Zimmermann der Welt ist arbeitslos, wenn nur Tischler gebraucht werden“ (Beveridge 1912: 135). Arbeitslosigkeit konnte nach Beveridge nur verstanden werden, wenn man die Bedeutung von Qualifikationen berücksichtigt (vgl. Beveridge 1912: 136). Beveridge differenzierte in seinen Analysen auch zwischen ‚skilled workers‘ und ‚unskilled workers‘ (vgl. auch Showler 1976: 21).

Hinzu kam nun, daß die Problematik der strukturellen Unterbeschäftigung nicht nur regionale und berufliche Mobilitätsengpässe offenlegte, sondern auch sozialen Sprengstoff in sich barg. Sie kumulierte bei den unqualifizierten Arbeitern in die Problematik der Gelegenheitsarbeit („casual employment“): die Beschäftigung des unqualifizierten Paupers, der von der Hand in den Mund lebte und nur tagweise beschäftigt war. Es war die Studie von Charles Booth über die Londoner Arbeiterschaft, die die Problematik der Gelegenheitsarbeit aufzeigte. Booth stellte in seiner Studie fest, daß „knapp ein Drittel (32%) der gesamten Einwohnerschaft Londons und fast zwei Drittel der Bewohner des berüchtigten Stadtteils ‚East End‘ nur über ein Einkommen verfügten, das unterhalb einer als Mindeststandard ermittelten Einkommensgrenze lag“ (Bremme 1961: 15).¹³² Die gewerkschaftlichen Unterstützungskassen, neben dem Armenrecht die einzige Versorgungseinrichtung, stützten jedoch vorrangig die qualifizierten Arbeiter. Damit sprachen sie eine große Gruppe der Arbeitslosen, nämlich den nicht-organisierten Teil der Arbeiterschaft, nicht an. Auch Beveridge erkannte dies:

Casual employment produces a class of casual labourers upon which trade unionism and friendly societies get no hold (Beveridge 1907: 80).

Sollten durch die Einrichtung von ‚labour exchanges‘ Arbeitslose, die aufgrund der behinderten regionalen und beruflichen Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt nicht beschäftigungsfähig („unemployable“, Beveridge 1912: 215) waren, wieder beschäftigungsfähig werden, so erkannte Beveridge in der Einrichtung einer Versicherung gegen Arbeitslosigkeit die Funktion, Phasen der Arbeitslosigkeit zu überbrücken, welche trotz einer Verbesserung der Organisation des Arbeitsmarktes auftraten:

Insurance against unemployment ... stands in the closest relation to the organisation of the labour market, and forms the second line of attack on the problem of unemployment. It is, indeed, the necessary supplement thereto. The Labour Exchange is required to reduce to a minimum the intervals between successive jobs. Insurance is required to tide over the intervals that will still remain (Beveridge 1912: 229; meine Herv., CT).

¹³² Zur damaligen Lage der Pauper in London vgl. auch ausführlich Jones 1971.

Die Arbeitslosenversicherung sah Beveridge somit als weiteren, jedoch nachrangigen Schritt in seinen „Principles“ an:

When all has been done that can be done to organise the labour market, many further measures will still be needed ... some form of insurance against unemployment (Beveridge 1912: 219, 223; Herv. durch Beveridge).

Der erste Schritt, und damit der Nukleus der Arbeitsämter, sollte, wie bereits erwähnt, die Aufgabe der Organisation des Arbeitsmarktes sein, die Arbeitsvermittlung, der zweite eine Versicherung. Als dritten Schritt („third line of attack“) führte er schließlich öffentliche Arbeiten und die Elastizität der Löhne an (Beveridge 1912: 230).¹³³

Die Reihenfolge der Politikempfehlungen Beveridges ist hervorzuheben, weil die britische Geschichte der Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik in einigen Studien (vgl. King 1995; King/Rothstein 1993) als historisch-gewachsener Prototyp eines ‚work fare‘-Regimes und als Fortsetzung der Diskriminierung durch das vormoderne ‚Poor Law‘ mit anderen, modernen Mitteln interpretiert wird. Als Leitmotiv der liberalen Reformpolitik gilt hier die Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik zum Zweck der sozialen Kontrolle und der Disziplinierung der Arbeitslosen. So verbindet King die Absicht Beveridges und Churchills, Arbeitsämter einzurichten, mit dem Motiv, die Arbeitswilligkeit der Erwerbslosen zu testen. Deswegen habe man die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in einer Organisation integriert:

The drafters of the 1909 bill had two priorities of equal importance: to place the unemployed and to exclude the alleged undeserving from benefits. Placement and insurance were jointly conceived. Labor exchanges provided a mechanism with which to distinguish the loafer from the able-bodied unemployed (King 1995: 22).

Die Arbeitsämter seien als „Substitut“ für das ‚Poor Law‘ errichtet worden:

In place of the crude Poor Law principle of deterrence, labor exchanges provided a substitute (King 1995: 23).

Diese Sichtweise verkennt meiner Ansicht nach jedoch ein wesentliches Moment der britischen Reformabsichten. Es soll und kann nicht bestritten werden, daß Beveridge wie auch Churchill (und die Webbs) im Auge hatten, die Arbeitswilligkeit der Arbeitslosen zu testen.¹³⁴ Dennoch greift die allgemeine Vorstellung der Einrichtung der Arbeitsverwaltung als Instrument der sozialen Kontrolle zu weit, insofern sie die gerade auch von Beveridge immer wieder betonte Differenzierung zwischen ‚skilled workers‘ und ‚unskilled workers‘ verwischt. Wenn überhaupt läßt sich das Argument

¹³³ Beveridge teilte dementsprechend seine „Principles“ in zwei Kapitel ein: Das erste Kapitel (das neunte Kapitel seiner Schrift ‚Unemployment. A Problem of Industry‘) betitelte er „Principles of Future Policy. I. The Organized Fluidity of Labour“, das zweite und damit das zehnte Kapitel seiner Schrift hieß „Principles of Future Policy. II. Averaging of Wage and Earnings“.

¹³⁴ Vgl. hierzu entsprechende Verweise auf Schriften von Beveridge in Metz 1988: 369 und auf Reden von Churchill in King 1995: 22, 23.

der sozialen Kontrolle nur für die ‚unskilled workers‘ vortragen. Es ist auch einzuwenden, daß diese Diskussion um die Kontrolle der Arbeitslosen nicht nur Bestandteil liberaler Reformpolitik war, sondern sich eine ähnliche Diskussion auch in nicht-liberalen Ländern, wie Deutschland, entwickelte. Daneben erklärt die von King (1995) vorgetragene Position auch nicht, warum die Akteure nicht doch am ‚Poor Law‘ festhielten, welches ja dieses Ziel durch die Arbeitshäuser wesentlich unkomplizierter umsetzte. Schließlich lassen Beveridges Schriften klar erkennen, daß er als Nukleus der Arbeitsämter die Arbeitsvermittlung (bzw. die Organisation des Arbeitsmarktes durch den Staat) erkannte und nicht ein neues ‚Poor Law‘ mit anderen Mitteln, wie es Kings Studie vermuten läßt. Die Politik der Liberalen brach durchaus auch mit dem Wertesystem, welches das ‚Poor Law‘ verkörperte: Die Arbeitslosigkeit und Armut des einzelnen ist nicht nur Ausdruck eines individuellen Schicksals, sondern auch ein strukturelles Problem.

Daß die Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung in einer Behörde zusammengefügt wurden, war somit eher als „Ausgangspunkt für eine rationale Organisation des Arbeitsmarktes“ (Whiteside 1979: 509) gedacht, um den strukturellen Problemen entgegenzuwirken, als ein Ausdruck des Versuches, eine disziplinierende Arbeitslosenpolitik als funktionelles Äquivalent für das disziplinierende ‚Poor Law‘ einzuführen. Auch die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit wurde daher zu einer staatlichen Aufgabe.

In diesem Zusammenhang drängen sich die folgenden Fragen auf: Welchen Status und welche Bedeutung maß Beveridge einer staatlichen Arbeitslosenversicherung bei? Wie verstand er das Verhältnis zur Arbeitsvermittlung? Warum erkannte er den Staat als den *zentralen* und wichtigsten Akteur und vertraute er in einem geringeren Ausmaß als die Webbs auf die zu jener Zeit einzigartige und umfangreiche britische Tradition der Gewerkschaftskassen?

Beveridge gewann seine „Principles of Future Policy“ aus wirtschaftsliberalistischen Effizienzüberlegungen. Er setzte sich ausführlich mit dem bestehenden Zustand auseinander. Seine Kritik an der Politik der ‚relief works‘ durch die Philantropen wurde bereits erwähnt. Auch seine wissenschaftliche Begründung einer umfassenden Arbeitsvermittlung wurde bereits diskutiert. Die Begründung, warum der Staat eine Arbeitslosenversicherung einrichten müsse, gewann er nun aus einer Analyse der Effektivität des Status quo. Der Status quo, auf den er in seiner Begründung für eine Arbeitslosenversicherung eingehen mußte, waren die Gewerkschaftskassen.

Warum Beveridge auch in der Versicherungsfrage den Staat an zentraler Stelle setzte und empfahl, die Versicherung in die staatlichen Arbeitsämter zu integrieren, dafür nannte er selbst folgende Gründe (vgl. Beveridge 1912: 227-230): Erstens würden die Kassen nur etwa ein Drittel der Gewerkschaftsmitglieder ansprechen, zweitens

seien die Gewerkschaften nicht bereit, ihre Kassen auch für ‚unskilled workers‘ zu öffnen, drittens hätte deswegen ein großer Teil der Arbeiter, selbst wenn er wollen würde, keine Möglichkeit sich zu versichern, und viertens könnten die Gewerkschaften, weil sie nur ein sehr begrenztes Registrierungssystem hätten, nicht sicherstellen, daß derjenige, der eine Versicherungsleistung empfängt, auch aktiv nach Arbeit sucht. Das vierte Argument bedeutete eine Absage an das Genter System, und damit an die Forderung der Webbs, daß die Gewerkschaften die Versicherung verwalten sollten und der Staat diese bezuschulte.

Damit wären die zentralen Prinzipien benannt, die Beveridge in seinem Bericht für das BoT entwarf: Der Staat muß die Organisation des Arbeitsmarktes in die Hand nehmen, indem er erstens eine Arbeitsvermittlung, zweitens eine gesetzliche Arbeitslosenversicherung errichte und drittens beides zusammen durch Arbeitsämter verwalten lasse, die landesweit eingerichtet werden sollten.

Beveridge kehrte sich nicht nur von den ‚relief works‘ ab, sondern er mißtraute auch den gewerkschaftlichen Kassen.

Beveridge wollte die Gelegenheitsarbeit regularisieren und nicht wie die Philantropen, die sozialen und individuellen Folgen der ‚Pauper-Arbeitslosigkeit‘ bekämpfen. Ihm ging es nicht um die ‚depauverisation‘, sondern um die ‚Systematisierung‘ (Metz 1988: 399) der Anpassung von Angebot und Nachfrage.

Hierzu fertigte er für Churchill die wissenschaftliche Begründung an. Die Politik, die er vorschlug, bezeichnete Beveridge selbst als ‚policy of making reality correspond with the assumptions of economic theory‘ (Beveridge 1912: 237).

Beveridge entwarf eine Politik, die den Staat als zentralen Akteur erkannte. Den Staat, wie er ihn sich vorstellte, nannte er selbst in Abgrenzung zu einem ‚socialist state‘ einen ‚competitive state‘ (Beveridge 1912: 237). Der Staat sollte in William Beveridges Verständnis, so Gilbert (1966a: 245), nicht ‚social welfare‘, sondern ‚social service‘ anbieten:

For Beveridge the State's function was to provide consistent year-round support to working men in the labour market. State power would have to be available to regularize the employment of casual labour, the men who were constantly underemployed, who needed help in good times as well as bad. The State ought not to provide social welfare, but social service - the organization of the labour market (Gilbert 1966a: 245).

Wie gelang es Churchill, diese Prinzipien seines Mitarbeiters im politischen Prozeß umzusetzen? Wie verhielten sich die ‚trade unions‘, die ‚employers‘ und die Webbs? Und warum nahm das BoT unter Churchill einen derart hohen Stellenwert im Institutionalisierungsprozeß ein, daß man die Entstehung der Arbeitsverwaltung als ‚Verwaltungsakt‘ interpretieren kann? Wie kam es dazu, daß Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien nicht nur wissenschaftlich als Ordnungsaufgabe des Staates begrün-

det wurde, sondern de facto auch so institutionalisiert wurde? Warum und wie wurden die Impulse der Verwaltungsbeamten Smith und Beveridge zu den bestimmten?

Um diese Fragen zu diskutieren, werden im folgenden zwei wesentliche Momente des Institutionalierungsprozesses aufgegriffen. Erstens wird diejenige Phase dargestellt, innerhalb derer die Vorstellungen der liberalen Experten Eingang in die Gesetze fand. Hierbei geht es um das Verhältnis der Bürokratie (der Beamten und Spezialisten des BoT) zur Politik: Der Gang der Konzepte der Reformer durch die parlamentarischen Instanzen und die Position der ‚Poor Law Commission‘ sollen kurz diskutiert werden. Zweitens wird erläutert, wie sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber zur Reform verhielten.

7.4 Das Verhältnis der Bürokratie zur Politik

Der Bericht Beveridges kam der ‚Poor Law Commission‘ als Gutachten zu (vgl. Bremme 1961: 18). Bei der Übertragung der eben erläuterten Vorschläge Beveridges in den ‚Labour Exchange Act‘ und den Teil II des ‚National Insurance Act‘¹³⁵ übernahmen nun die liberalen Politiker und Verwaltungsbeamten des BoT die Federführung (vgl. Weir/Skocpol 1997: 121; Hecló 1974: 66, 78; Showler 1976: 18-21). Außerparlamentarische Auseinandersetzungen haben die Institutionalisierung der Arbeitsämter und die Einrichtung der Arbeitslosenversicherung wenig beeinflusst (vgl. Gilbert 1966a: 234, 268, 283). Beide Maßnahmen waren „almost entirely the results of the energy and enterprise of men in the Liberal Government, who saw in social reform the way to glory for themselves and the party“ (Gilbert 1966a: 234). Der Einfluß politischer und wirtschaftlicher Interessengruppen auf die Formulierung der Gesetze wird gering bewertet.

Der Gesetzentwurf für die Arbeitslosenversicherung, der dem Parlament 1911 zusammen mit der Krankenversicherung als ‚National Insurance Act‘ vorgelegt wurde, orientierte sich „in all essentials“ (Hecló 1974: 88) an den Vorschlägen von Smith, Beveridge und Churchill. Der parlamentarische Entscheidungsprozeß der Arbeitslosenversicherung ist wenig erwähnenswert (vgl. Gilbert 1966a: 283). Dies ist vor allem auch deshalb zu betonen, weil die Liberale Partei nach den Wahlen im Dezember 1909 im ‚House of Commons‘ nur noch eine Mehrheit von zwei Sitzen gegenüber den Unionisten besaß, und damit die Verabschiedung des Versicherungsgesetzes im Gegensatz zu der des ‚Labour Exchange Act‘ auf unsichere Mehrheitsverhält-

¹³⁵ Zur Entstehung des ‚Labour Exchange Act‘ und des ‚National Insurance Act‘ vgl. insbesondere Gilbert 1966a: 233-288; Harris 1972, 1977: 108-167; Hecló 1974: 75-154; King 1995: 19-64.

nisse aufbauen mußte. Der Schatzmeister („chancellor“) Lloyd Georg hatte aus taktischen Gründen seinen stark umstrittenen Entwurf für eine Krankenversicherung mit der Arbeitslosenversicherung in ein Gesetz, den „National Insurance Act“, zusammengefügt.¹³⁶ Er hoffte durch die Anfügung seines kontrovers diskutierten Vorhabens an die „relativ einfache und problemfreie“ (Harris 1972: 323) Arbeitslosenversicherung, Vorteile für sein Projekt „Krankenversicherung“ zu gewinnen. Die geringe Auseinandersetzung um die Arbeitslosenversicherung wird daher umgekehrt auch darauf zurückgeführt, daß die Kritik an der Krankenversicherung bei der Behandlung des „National Insurance Act“ im Vordergrund stand (vgl. Heclo 1974: 89, Fn. 26). Die Arbeitslosenversicherung befand sich im „publizistischen Schatten“ (Metz 1988: 403) der Krankenversicherung. Es ist auch darauf hinzuweisen, daß, obwohl Lloyd George den Gesetzentwurf durch das Parlament lenkte, das Gesetz auf Churchill zurückging und Lloyd George auf den Inhalt des Gesetzes keinen Einfluß ausübte (vgl. Bruce 1961: 171).

Der „Labour Exchange Act“, der bereits im September 1909 verabschiedet wurde¹³⁷, fand sowohl im „House of Commons“ (im September 1909 hatten hier die Liberalen noch eine überragende Mehrheit) als auch im „House of Lords“ (das zu jener Zeit von den Konservativen um Arthur Balfour dominiert wurde) eine „breite Unterstützung“ (King 1995: 24-25). Alle Parteien begrüßten die Reform, als Churchill im Februar 1909 seine Pläne vor dem Parlament verkündete (vgl. Harris 1972: 287). Der Gesetzentwurf nahm dabei das Konzept auf, das Beveridge dem Kabinett vorgelegt hatte (vgl. Harris 1972: 285-288).

Wie wenig die Einführung der „labour exchanges“ die Gemüter erhitzte, spiegelt sich auch darin wider, daß sowohl im Mehrheits- als auch Minderheitsbericht der „Poor Law Commission“ die Einrichtung von Arbeitsvermittlungsdiensten als wichtiger Reformschritt zur Lösung der Armen- und Arbeitslosenfrage betrachtet wurde (vgl. Bremme 1961: 16). Beide Berichte empfahlen die schnellstmögliche Einführung einer öffentlichen Arbeitsvermittlung durch das BoT, „to provide efficient machinery for putting those requiring work and those requiring workers into prompt communication“ („Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress“;

¹³⁶ Es sei darauf hingewiesen, daß es in dieser Frage zu Verwerfungen zwischen Churchill und Lloyd George kam. Churchill war dagegen, daß Lloyd George beide Versicherungen in ein Gesetz integrierte (vgl. dazu Harris 1972: 322-328).

¹³⁷ Anfänglich plante Churchill, das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung zusammen mit dem über die „labour exchanges“ verabschieden zu lassen. Mehrere Faktoren trugen jedoch zu einer Verzögerung der Arbeitslosenversicherung und damit zur Spaltung der parlamentarischen Entstehungsprozesse der beiden Maßnahmen bei. Churchill selbst nannte im Mai 1909 vor dem „House of Commons“ fünf Gründe u.a., daß man erst die Arbeitsämter einrichten müsse, daß weitere Verhandlungen mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern notwendig seien und daß man zunächst den parlamentarischen Streit um den Haushaltsplan abwarten sollte (vgl. Harris 1972: 316). Der Streit um den Haushalt führte im September 1909 schließlich zur Auflösung des Parlaments und zu Neuwahlen im Dezember desselben Jahres (vgl. Gilbert 1966a: 273).

zit. nach King 1995: 20). Beveridge selbst hielt 1910 auf einer Konferenz in Paris fest:

The two parties of the Commission, while differing in so much else agreed in their advocacy of a national system of Labour Exchanges as the basis of any effective dealing with unemployment (zit. nach King 1995: 20, Fn. 5).

Anders war es jedoch in der Frage der Arbeitslosenversicherung. Hier konnten sich die hinter dem Mehrheitsbericht stehenden Vertreter der Armenverwaltung und die Verfasser des Minderheitsberichts, die Webbs, nicht einigen. Während der Mehrheitsbericht die Ausarbeitung einer Arbeitslosenversicherung einer neuen Kommission überlassen wollte, sprachen sich die Webbs für einen Staatszuschuß für freiwillig versicherte Gewerkschaftsmitglieder aus.¹³⁸

Angesichts dieser Uneinigkeiten in der ‚Poor Law Commission‘ griff daher noch vor der Veröffentlichung der Berichte der Minister des BoT, Winston Churchill, in die Debatte ein. Den Plan zur Ausarbeitung einer Arbeitslosenversicherung übergab er nun zur Gänze Llewellyn Smith und William Beveridge, den Mitarbeitern seines Ministeriums. Wenige Monate später legten Smith und Beveridge einen Entwurf vor, den Churchill übernahm und als Part II des ‚National Insurance Act‘ ins Parlament einbrachte (vgl. Pfister 1936: 55-57).

Diese Intervention Churchills stützt Harris‘ (1977: 3) Vermutung, daß die „Ideen und Perspektiven dynamischer Beamter“ für die Regierungspolitik dieser Zeit von „entscheidender Bedeutung“ waren. Beveridge selbst führte im Rückblick „die überraschend schnelle Verabschiedung“ des Gesetzes zur Arbeitslosenversicherung darauf zurück, daß „niemand außerhalb des Board of Trade genug darüber wußte, um es im Detail zu kritisieren“ (Beveridge 1930: 270).

Mit gutem Recht steht daher in der historischen Forschung die Rolle der *Bürokratie* - verstanden, als die Rolle von Eliten mit Verantwortungen - in der Entwicklung des britischen Wohlfahrtsstaates an hervorgehobener Stelle der wissenschaftlichen Auseinandersetzung. Der These, „daß Verwaltungsbeamte und ‚bürokratische Imperative‘ - und nicht Politiker, Interessengruppen oder von außen kommende soziale Kräfte - die eigentlichen Determinanten von Art und Ausmaß wohlfahrtsstaatlicher Initiativen gewesen seien“ (Davidson/Lowe 1982: 271), steht die Auffassung

¹³⁸ Bei der Frage der Gewerkschaftskassen kam es auch zwischen den Webbs und Churchill zu grundlegenden Verwerfungen, worauf an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden kann. Für unsere Zusammenhänge ist dies auch nicht unbedingt nötig, weil sich Churchill mit seinen Vorstellungen durchsetzte. Zum Streit zwischen den Webbs und Churchill vgl. ausführlich Gilbert 1966b.

gegenüber, die „politische[n] Entscheidungsprozesse im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang“ zu betrachten (vgl. Davidson/Lowe 1982: 271).¹³⁹

Davidson/Lowe (1982) betonen in einer Auseinandersetzung mit diesem Streit, daß gerade die Rolle des BoT und seiner Beamten in der Arbeitsmarktpolitik bis 1914 der These der Bürokratie als wichtiger Triebkraft Recht gebe.¹⁴⁰ Allgemein faßt Fraser das Argument der „bürokratischen“ Erklärung folgendermaßen zusammen:

[Es] ist ein Bild des administrativen Wachstums vermittelt worden, dessen primäre Impulse nicht von Politikern oder Philanthropen kamen (obgleich diese notwendig waren, um die öffentliche Meinung für die ‚Unerträglichkeit‘ empfänglich zu machen), sondern von Bürokraten. Es ließe sich eine *Ahnentafel* aufstellen, *die mit Chadwick beginnt*, über Horner und Simon weiter zu *Llewellyn Smith*, Morant und Newsholme führt und von dort zu *Beveridge* (Fraser 1982: 28; meine Herv., CT).

Im Vergleich mit der Politik des Innenministeriums, des Erziehungsministeriums und der Regionalverwaltung erkennen Davidson/Lowe gerade wegen der Rolle von Smith und Beveridge in den Maßnahmen des BoT einen besonderen Neuerungswillen. Diesen führen sie vor allem auch auf die Rekrutierungspraxis des BoT zurück. Es wurden Spezialisten und Fachleute, wie Llewellyn Smith und William Beveridge, eingestellt, um Reformen zu machen. Dies stand im völligen Gegensatz zur Praxis anderer Abteilungen in der Ministerialbürokratie (vgl. Davidson/Lowe 1982: 287).

Eingebettet in das soziale, politische und institutionelle Klima der Zeit zwischen 1870 und 1916 wurden Fragen der Arbeitslosigkeit und der Arbeitskämpfe innerhalb

¹³⁹ Für eine Übersicht über die verschiedenen Argumentations- und Interpretationsstränge der Entstehung des britischen Wohlfahrtsstaates und insbesondere der liberalen Reformen zwischen 1906 und 1914 vgl. Fraser 1982: xxi-xxx; Fraser 1984; Hay 1978: 102-109; Hay 1993. Dem bürokratischen Modell stehen Interpretationen gegenüber, die die Ursprünge des britischen Wohlfahrtsstaates in den „Härten und Unzulänglichkeiten des Armengesetzes sowohl als Unterstützungseinrichtung als auch als Wertesystem“ suchen oder den Wohlfahrtsstaat als „Instrument der sozialen Kontrolle“ (Fraser 1982: 17) betrachten. Sowohl Harris (1972: 362) als auch Hay (1993: 11) betonen, daß die Reformen der Neuen Liberalen nur in einem breiteren Kontext verstanden werden können und Ansätze, die sich auf bestimmte Faktoren wie den ideologischen bzw. sozial-ökonomischen Wandel oder auf institutionelle Bedingungen beschränken, als Erklärungsmuster nicht ausreichen. Die Reformen der Neuen Liberalen zwischen 1908 und 1914 gelten dabei als eine äußerst grundlegende Reformperiode für die Entstehung des britischen Wohlfahrtsstaates, denn neben der Arbeitslosenversicherung wurde 1908 eine Rentenversicherung und 1911 eine Krankenversicherung eingeführt. Im Rahmen der Fragestellung dieser Arbeit ist es jedoch nicht notwendig, sich für einen der Ansätze zu entscheiden, denn es geht ja vielmehr darum, den ideologischen, institutionellen und sozial-ökonomischen Kontext der Reformen darzustellen und ihn mit den Kontexten der Entstehung der deutschen und niederländischen Arbeitsverwaltung zu kontrastieren.

¹⁴⁰ Auch für den *deutschen Wohlfahrtsstaat* ließe sich die These der Impulskraft von Verwaltungsfachleuten bei sozialen Reformen testen. So gilt als wesentliche Triebfeder der Bismarckschen Krankenversicherung *Theodor Lohmann*, der 1871 in den Beamtenstab des preußischen Handelsministeriums übernommen wurde (vgl. Tennstedt 1977: 39-40). Es ist jedoch zu betonen, daß in der Zeit der Institutionalisierung der deutschen Arbeitsverwaltung nicht nur vom Reichsarbeitsministerium und von seinen Beamten wesentliche Impulse auf den Entstehungsprozeß gesetzt wurden, sondern die Reform - wie in Kapitel 6 ausgeführt - auch zentral unter dem Einfluß der Gewerkschaften und Arbeitgeber, des Reichstages, der Länder und der Kommunen stand.

der britischen Ministerialbürokratie zudem weitgehend dem BoT überlassen. Die Beamten des BoT besaßen die Fähigkeit, sich jeglicher Einflußnahme der ‚Treasury‘ (Schatzkammer) zu widersetzen (vgl. Harris 1972: 328). Konfrontationen mit der ‚Treasury‘, durch die die anderen Ministerien oftmals betroffen waren, wurden vermieden¹⁴¹:

Es darf auch nicht vergessen werden, daß ... es in der Arbeitspolitik des Board of Trade vor dem Krieg ... hauptsächlich um die Reform der Sozialverwaltung ... ging. Die Konfrontation mit den organisierten Finanzinteressen oder mit der Treasury wurde daher weitgehend vermieden (Davidson/Lowe 1982: 288).

Die liberalen Reformen, die Churchill einleitete, so hält Bruce (1961: 167) hinsichtlich des ‚Labour Exchange Act‘ fest, waren die „heyday of influence of the informed outsider upon political power“. Diese „informierten Außenseiter“ gruppierten sich in der Abteilung für Arbeitsfragen von Churchills Ministerium: dem ‚Board of Trade‘.

Trotz des Schnelldurchgangs des ‚Labour Exchange Act‘ und der Arbeitslosenversicherung durch die parlamentarischen Instanzen und trotz der prägenden Kraft der Beamten des BoT suchte Churchill wegen der Errichtung der Arbeitsämter und der verpflichtenden staatlichen Arbeitslosenversicherung das Gespräch mit den ‚trade unions‘ und den ‚employers‘. Der Verlauf dieser Gespräche zeigt deutlich auf, daß die ‚trade unions‘, der ‚Trades Union Congress‘ (TUC) und die ‚employers‘ die Einführung der Arbeitsvermittlung wie auch die der Arbeitslosenversicherung nicht als eine gemeinsam mit dem Staat durchzuführende Reform betrachteten, sondern sie

¹⁴¹ Das *Verhältnis* zwischen dem *BoT* und der ‚Treasury‘ war damit vor dem Ersten Weltkrieg ein anderes als in der *Zwischenkriegszeit*. Denn mit und nach dem Ersten Weltkrieg war die Entwicklung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik von einer Dominanz der ‚Treasury‘ bei politischen Entscheidungen geprägt: Der Einfluß der ‚Treasury‘ auf den staatlichen Verwaltungsapparat wie auf die politischen Strategien und personalpolitischen Entscheidungen hatte sich radikal ausgeweitet (vgl. Lowe/Davidson 1982: 289-305; Weir/Skocpol 1997: 127), weil fortan kritische Entscheidungen in der Sozialpolitik von Verwaltungsbeamten der ‚Treasury‘ getroffen wurden (vgl. Gilbert 1970: 308). Von dieser Dominanz der ‚Treasury‘ im britischen ‚policy-making‘ der *Zwischenkriegszeit* war das ‚Ministry of Labour‘, welches 1916 auf der organisatorischen und personellen Basis der Abteilung für Arbeitsfragen des BoT gegründet wurde, im besonderen Maße betroffen. Der wichtige Status des Arbeitsministeriums als Träger von Innovationen in der Sozialpolitik ging in der *Zwischenkriegszeit* verloren (vgl. Weir/Skocpol 1997: 127). Davidson/Lowe (1982) erkennen so mit dem Ersten Weltkrieg eine zunehmende Kontrolle, die die ‚Treasury‘ auf die Politik des Arbeitsministeriums ausübte: „Die Möglichkeiten der *Treasury*, sich Neuerungen in der Sozialpolitik entgegenzustellen, waren somit erheblich und lassen sich gut durch die Erfahrungen des Arbeitsministeriums veranschaulichen ... Im spezifischen Fall des Arbeitsministeriums wurde ... sehr bald die Arbeit der statistischen Abteilung beschnitten, die so gezwungen war, die Abteilung für Aufklärung und Arbeitspolitik zu schließen. Die Regierung wurde damit in einen Zustand ‚statistischer Nacktheit‘ versetzt ... Die mit der Arbeitslosenversicherung betrauten Beamten im Arbeitsministerium erkannten, daß die stetige Sorge um Finanzen zwar ‚ein äußerst sicheres Mittel war, die laufenden Ausgaben einzuschränken, aber auch jeden raschen Fortschritt oder die Entwicklung‘ neuer Maßnahmen verhinderte.“ (Davidson/Lowe 1982: 295, 296; Herv. durch Davidson/Lowe) Im Gegensatz zum deutschen Reichsarbeitsministerium hatte das britische Arbeitsministerium in der *Zwischenkriegszeit* somit innerhalb der Ministerialbürokratie nur eine sehr schwache Position. Es hatte keine Möglichkeit, seine eigene Identität durch eine eigene Politik zu schärfen.

diese nur unter dem Gesichtspunkt der Interessen ihrer Mitglieder bzw. des einzelnen Unternehmens diskutierten.

7.5 Das Verhältnis des ‚Board of Trade‘ zu den Gewerkschaften und Arbeitgebern

Vor dem ‚Labour Exchange Act‘ gab es nur vereinzelte kommunale Initiativen der Arbeitsvermittlung. Das Engagement der Gewerkschaften und Arbeitgeber auf diesem Gebiet, sofern sie überhaupt eigene Vermittlungsorganisationen anstrebten, war sehr gering. Es war Beveridge selbst, der diese Zurückhaltung der Gewerkschaften und Arbeitgeber inspiziert und ausführlich kritisiert hatte.¹⁴²

Beveridge entwickelte seine Kritik am Verhalten der Gewerkschaften und Arbeitgeber in Referenz zu Deutschland. So wies er in seinem bereits erwähnten Artikel über die deutschen Arbeitsnachweise darauf hin (vgl. hierzu und zum folgenden Beveridge 1908: 1), daß sowohl England als auch Deutschland in den Jahren 1893 und 1894 eine Periode wirtschaftlicher und industrieller Depression durchliefen, innerhalb derer das Problem der Arbeitslosigkeit auf die politische Agenda gesetzt wurde. Während in Deutschland, so führt Beveridge weiter aus, in rasanter Geschwindigkeit sowohl von Kommunen als auch von Gewerkschaften und Arbeitgebern Arbeitsnachweise gebildet wurden, kam es in England lediglich zur Gründung eines Besonderen Parlamentsausschusses (‚Select Committee‘), der aber keinen Bericht ablieferte. Während in Deutschland eine umfangreiche und bunt gemischte Nachweispolitik der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der Kommunen entstand, und damit viele kleine Arbeitsmarktpolitiken aus dem Boden schoßen, gab es in England nur wenige kommunale Initiativen, wie z.B. in Egham 1895. Ende 1905 zählte man in ganz England nur 21 kommunale und 5 nicht-kommunale Einrichtungen der Arbeitsvermittlung (vgl. Beveridge 1912: 262).

Angesichts der marginalen Tradition an kommunalen oder von den Arbeitsmarktpartnern getragenen Vermittlungsorganisationen ist die Behauptung Gilberts (1966a: 268), daß die Einrichtung der ‚labour exchanges‘ „unkompliziert und billig“ war und die Probleme rein administrativer Natur waren, nur allzu verständlich. Die Gewerkschaften mißtrauten den wenigen kommunalen Arbeitsvermittlungsstellen im Gefühl, daß diese Rekrutierungsdepots für Streikbrecher seien (vgl. Gilbert 1966a: 38). Bezüglich der Haltung der Arbeitgeber zur Frage einer öffentlichen Arbeitsvermittlung vor 1909 hält Seymour (1928: 10) fest, daß diese sich weigerten, Arbeitsvermitt-

¹⁴² Vgl. hierzu Beveridge 1912: 255-266, Appendix B „Existing Methods of Seeking Employment in Great Britain“.

lungsstellen als Institution zu betrachten, durch die sie geeignete Arbeitskräfte rekrutieren könnten.

Trotzdem verhandelte Churchill im Vorfeld zu den Gesetzen mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern. So organisierte er im Juni und Juli 1909 Konferenzen mit den ‚trade unions‘, im August 1909 lud er die ‚employers‘ zu Gesprächen ein.¹⁴³ Die Gespräche zwischen Churchill, den Arbeitgebern und den Gewerkschaften konzentrierten sich um die folgenden drei Fragen (vgl. King 1995: 38): Wie sollten die lokalen Komitees besetzt sein, die Churchill den Arbeitsämtern als beratende Gremien beistellen wollte? Wie sollten sich die Arbeitsämter im Streikfall verhalten? Wie sollte das Verhältnis der Arbeitsverwaltung zu den festgesetzten Löhnen definiert werden?

Es war nun weniger die Intention der Korporatisierung des Entscheidungsprozesses, die Churchill dazu bewog, mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern zu verhandeln, als die Notwendigkeit, sich in der Frage der Einrichtung der staatlichen Arbeitsverwaltung „ihre Unterstützung zu sichern“ (Davidson/Lowe 1982: 288). Auch King (1995) konstatiert:

The negotiations were important to the Board of Trade for two reasons. First, to implement the labor exchange system successfully they required the cooperation of both the trade union movement and of employers and so were obliged to take both groups' interests into account. Second, labor exchanges were already perceived unfavorable by workers. Consequently, early and ardent union support of the new system was essential to overcome this hostility (King 1995: 47).

Es lohnt sich daher durchaus, die Positionen der Arbeitsmarktpartner näher zu betrachten. Im folgenden sollen nun zunächst die Stellungnahmen der ‚trade unions‘ und des TUC näher erläutert werden.

Vor dem Hintergrund der Tradition der gewerkschaftlichen Kassen kam der Einbeziehung der Gewerkschaften gerade in der Frage der Arbeitslosenversicherung eine besondere Bedeutung zu. Churchill startete daher eine „energische Kampagne“ (Hecló 1974: 84), um die Zustimmung der Gewerkschaften für die Versicherung zu erlangen. Aber auch in der Frage der öffentlichen Arbeitsvermittlung äußerten die ‚trade unions‘ grundsätzliche Skepsis (vgl. Harris 1977: 128-129).

Auf der Konferenz der ‚trade unions‘ mit Vertretern des BoT am 18. Juni 1909 trat der Verband der Maschinen- und Schiffsbaubranche (‚Federation of Engineering and Ship Building Trades‘), der die stärkste Facharbeitergewerkschaft (‚craft union‘)

¹⁴³ Zum Verlauf der Gespräche vgl. Harris 1972: 289-291, 316-318; King 1995: 33-49. Sowohl Harris als auch King haben ausführlich die Originaldokumente über die Verhandlungen ausgewertet, so daß der Verlauf der Gespräche auf der Grundlage ihrer Untersuchungen gut nachvollziehbar ist. Zur Haltung der Arbeitgeber bezüglich der Reformen der Neuen Liberalen vgl. auch Hay 1977.

darstellte, weil im Maschinen- und im Schiffsbau der gewerkschaftliche Organisationsgrad und die Qualifikation der Arbeiter sehr hoch war, als engagiertester Gegner der ‚labour exchanges‘ auf. Den Tenor der Kritik dieses Verbandes beschreibt King folgendermaßen:

For the unionists, equalizing nonunion members with union members in the labor market was highly undesirable. The Federation of Engineering and Ship Building Trades‘ greatest concern was the advantaging of nonunion members in the exchanges. They did not wish to ‚see non-union men put upon the same footing through these labour exchanges as the society men are‘ and had no wish to assist unemployed workers (King 1995: 35).

Die ‚trade unions‘ befürchteten, daß durch die Einrichtung der Arbeitsvermittlung die gewerkschaftlich organisierten Arbeiter ihre Vorteile gegenüber den unorganisierten Arbeitern verlören (vgl. King 1995: 35). Während der Verhandlungen äußerte ein Gewerkschaftsführer diese Bedenken klar:

If the non-unionist is to have equal facilities for getting into the Works, then goes down our supremacy and under modern conditions down goes the conditions we have helped to build up in past years (zit. nach King 1995: 35).

Der TUC wehrte sich vehement gegen die geplante staatliche Versicherung. Denn diese bedeutete, daß der Kreis der Versicherten auch auf Nicht-Gewerkschaftsmitglieder ausgedehnt werden sollte. Bei einem Gespräch mit dem Minister des BoT Sydney Buxton¹⁴⁴ am 1. März 1910 hielt das Parlamentskomitee des TUC in diesem Zusammenhang bezeichnenderweise fest:

[Y]ou will have men to support who never have been and never will be self-supporting. They are at present parasites on their more undustrious fellows and will be the first to avail themselves of the funds the Bill provides (zit. nach Harris 1972: 317-318).

Buxton erwiderte auf diese Kritik, daß es „unvernünftig“ sei, Nicht-Gewerkschaftsmitglieder von der Versicherung auszuschließen. Er sicherte zu, daß die ‚trade unions‘ in Beratungskomitees der lokalen Arbeitsämter vertreten sein sollten und die Gewerkschaften ihren Anteil zur Versicherung selbst verwalten dürften (vgl. Harris 1972: 318).

Der TUC war 1868 gegründet worden und insbesondere in der ersten Generation „craft orientied, cautious and even hostile to industrial action“ (Coates/Topham 1988: 107). Nachdem seit den 1890er Jahren der Organisationsgrad unter den ‚unskilled workers‘ zunahm, gewannen innerhalb des TUC zwar syndikalistische und sozialistische Ansprüche etwas mehr Gewicht;¹⁴⁵ in der Frage der Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung stellte sich der TUC jedoch ganz auf die Seite der dominierenden ‚craft unions‘. Es waren somit die ‚craft unions‘, die „alten“ Gewerkschaften, die in den Verhandlungen mit Churchill die Akzente setzten¹⁴⁶, und

¹⁴⁴ Buxton wurde 1910 Minister des ‚Board of Trade‘.

¹⁴⁵ Vgl. hierzu Coates/Topham 1988: 107-108, die auch ausführlich auf die einschlägige Literatur hierzu verweisen.

¹⁴⁶ Vgl. hierzu die ausführliche Beschreibung der Verhandlungen bei King 1995: 33-49.

nicht die nach dem großen Londoner Dockers Streik (1889) neu entstandenen Gewerkschaften der ‚unskilled workers‘ des ‚new unionism‘¹⁴⁷.

Konfrontiert man diese Dominanz der „unpolitischen“ ‚craft unions‘ mit der politischen Aufladung der deutschen Gewerkschaften (gemeint ist die Spaltung der deutschen Arbeiterbewegung in die Hirsch-Dunkerschen Gewerkvereine, die Freien Gewerkschaften und die Christlichen Gewerkschaften), so verwundert es nicht, daß die Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland nicht auf demselben Schleichweg wie in Großbritannien vollzogen werden konnte.¹⁴⁸

Der TUC (wie auch die Webbs)¹⁴⁹ forderte entsprechend der Dominanz der ‚craft unions‘ die Installierung eines Genter Systems (vgl. Heclo 1974: 86), d.h. die Arbeitslosenversicherung sollte durch die Gewerkschaften verwaltet und durch öffentliche Mittel unterstützt werden. Dies hätte dem entsprochen, was in den Niederlanden mit Beginn des Ersten Weltkrieges institutionalisiert worden ist: eine freiwillige Versicherung auf der Basis der Gewerkschaftskassen. Da Beveridge in seinen Studien jedoch herausfand, daß vor allem die unorganisierten und unqualifizierten Arbeiter durch die Arbeitslosigkeit betroffen seien, lehnte er das Genter System ab (vgl. Heclo 1974: 86).

Der erbitterte Widerstand der Gewerkschaften in der Frage des Status der Gewerkschaftskassen erklärt sich daraus, daß die Selbsthilfe der Ursprung ihrer Bewegung war. Die ‚tramp rooms‘, die von den ‚trade unions‘ in kleinen Gasthöfen auf dem Land eingerichtet wurden, gelten in England als die zuerst auftauchende Form einer regelmäßigen und organisierten Unterstützung von Arbeitslosen auf der Basis der Selbsthilfe (vgl. Pfister 1936: 25). Es waren englische Gießereiarbeiter, die 1831 erstmals in Europa einen regulären gewerkschaftlichen Unterstützungsfond errichteten (vgl. Alber 1987: 167). Nicht nur bei Arbeitslosigkeit, sondern auch bei Krankheit, Alter, Unfall, Streik und Beerdigungen versprachen die ‚trade unions‘ Leistungen, wobei nach Ritter (1989: 53) die diskriminierenden Bestimmungen des ‚Poor Law‘ den Aufbau dieser kollektiven Selbsthilfvereinigungen „indirekt“ beförderten. Die Arbeiterfürsorge und die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder waren bei den englischen Gewerkschaften sogar lange Zeit der Schwerpunkt der gewerkschaftlichen Tätigkeit schlechthin. So betont Bremme (1961: 11), daß die englischen Gewerkschaften „in ihren Anfängen ... unpolitisch

¹⁴⁷ Zum ‚new unionism‘ vgl. Hobsbawm 1985.

¹⁴⁸ Für einen Überblick der unterschiedlichen Ausrichtungen der britischen und deutschen Gewerkschaften in historischer Perspektive vgl. den Sammelband von Mommsen/Husung 1985.

¹⁴⁹ Der Status der gewerkschaftlichen Kassen bildete auch einen zentralen Spannungspunkt zwischen den Webbs und Beveridge. Die Webbs favorisierten wie der TUC eine freiwillige Versicherung auf der Basis der gewerkschaftlichen Kassen mit staatlicher Unterstützung (vgl. Heclo 1974: 86; Gilbert 1966a: 258-260).

und allein auf die soziale Besserstellung ihrer Mitglieder ausgerichtet“ gewesen seien.¹⁵⁰

Den ‚trade unions‘ ging es weniger um die Herbeiführung einer neuen Wirtschaftsordnung als um die Erhöhung des durchschnittlichen Lebensstandards ihrer Mitglieder, der ‚skilled workers‘. Die ‚trade unions‘ versuchten, durch gegenseitige Unterstützung und durch die Monopolisierung der jeweiligen spezifischen Qualifikationen die Tauschbedingungen ihrer Mitglieder auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Diese Monopolisierung beinhaltete eine explizite Abgrenzung gegen unqualifizierte Arbeiter. Die Ausgrenzung der ‚unskilled workers‘ stellte einen vorrangigen Organisationszweck der ‚trade unions‘ dar.

Die ‚trade unions‘ waren nun lokal gebunden und besaßen selten eine landesweite Organisation. Ihre Aktivitäten auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung hatten dementsprechend nur eine lokale Bedeutung. Anders ist es mit den Unterstützungsleistungen der Gewerkschaften. Denn zwischen 1898 und 1907 verwandten die ‚trade unions‘, die eine Unterstützung bei Arbeitslosigkeit anboten, immerhin 23 Prozent ihrer Ausgaben hierfür. Insgesamt war ein Drittel der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter durch das gewerkschaftliche Unterstützungssystem abgesichert (vgl. Beveridge 1912: 224-225). Beveridge hielt dies gesamtwirtschaftlich betrachtet zwar nicht für ausreichend, für die ‚trade unions‘ hatten diese Kassen jedoch eine große organisationalpolitische Bedeutung.

Was die Gewerkschaftskassen nun für unsere Zusammenhänge interessant macht, ist aber weniger ihre quantitative Bedeutung. Ihr Deckungsgrad gilt gemeinhin als gering.¹⁵¹ Vielmehr muß hier festgehalten werden, daß nur qualifizierte Arbeiter in den Genuß der Leistungen kamen (Harris 1977: 137). Der Rest der Arbeiter, die weniger qualifizierten, waren durch keinerlei Vorrichtung abgesichert. Sie gingen leer aus und waren auf das Armenrecht angewiesen.

Aus diesem Verständnis der ‚trade unions‘ als Organisationen der ‚skilled workers‘ ergibt sich, daß diese in den Verhandlungen mit Churchill ihre Positionen zur Institutionalisierung einer nationalen Arbeitsmarktpolitik, die ja gerade auch die ‚unskilled workers‘ ansprechen sollte, aus der Marktposition ihrer Mitglieder ableiteten. Sie übten gegenüber den Plänen der liberalen Reformer Widerstand aus.

¹⁵⁰ Bezeichnend ist auch die Definition von ‚trade union‘ durch die Webbs: „A Trade Union, as we understand the term, is a continuous association of wage earners for the purpose of maintaining and improving the conditions of their working lives.“ (Webb/Webb 1920: 1)

¹⁵¹ So waren 1911 etwa 1 bis 1,5 Millionen der 3 Millionen der Gewerkschaftsmitglieder durch diese Kassen versichert. Die Gesamtzahl der Industriebevölkerung betrug zu dieser Zeit allerdings 15 Millionen (vgl. Weissmandel 1929: 27).

Die ‚trade unions‘ und der TUC äußerten in den Gesprächen zusammengefaßt folgende Bedenken: Erstens ging es ihnen um den Erhalt ihrer wirksamsten Werbemethode, den Gewerkschaftskassen. Zweitens äußerten sie Kritik an einer behördlichen Organisierung der Arbeitsvermittlungsstellen. Drittens fürchteten sie, daß die öffentliche Arbeitsverwaltung ihre Verhandlungsmacht bei den Löhnen und während der Streiks gefährden würde. Viertens vermuteten sie eine Dis- und Dequalifizierung der Arbeiter durch die Vermittlungstätigkeit (vgl. Harris 1972: 289-291, 316-318; King 1995: 41-38). Da die Bedenken der Gewerkschaften bezüglich der Gewerkschaftskassen bereits oben erläutert wurden, soll im folgenden nur noch die Frage der behördlichen Organisierung und der Neutralität der Arbeitsverwaltung näher skizziert werden.

Wiederum um die Position der ‚skilled workers‘ gegenüber den ‚unskilled workers‘ zu schützen, plädierten die ‚trade unions‘ für eine Paritisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Vertreter der Arbeitgeber und der Gewerkschaften sollten die Arbeitsverwaltung in einem Direktorium gemeinsam führen (vgl. Harris 1972: 290). Die Gewerkschaften forderten eine Selbstverwaltung, in der alle Branchen vertreten sein sollten (vgl. King 1995: 38).¹⁵² Eine Beteiligung der Gewerkschaften war nun auch in Churchills Sinne, er sah deren Rolle aber eher als beratend denn als regulierend. So plante Churchill, den Arbeitsämtern mit Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeber besetzte Beratungskomitees beizustellen. Dagegen wandten die Gewerkschaften nun ein, daß die Beratungskomitees der Arbeitsverwaltungen auch unparteiische Mitglieder haben sollten, wie lokale Honoratioren. Churchill entgegnete diesem Einwand, daß diese Gremien „so katholisch wie möglich“¹⁵³ sein sollten, „um einen guten Willen zu kultivieren“ (Harris 1972: 291). Die Beratungskomitees hatten die Funktion, untertarifliche Bezahlung der Vermittelten zu verhindern und bei Vermittlung in Betrieben, die bestreikt wurden, einzugreifen (vgl. King 1995: 39). Churchill sprach sich klar gegen eine weitergehende Penetration durch Arbeitgeber und Gewerkschaften als auf lokaler Ebene aus (vgl. Harris 1972: 286). Die Gewerkschaften favorisierten eine weitgehende Dezentralisierung des Systems. Sie bewerteten dies gar höher als die Realisierung einer nationalen Politik. Das BoT hatte sich jedoch bereits in der Phase der Formulierung des ‚Labour Exchange Act‘ klar für eine Zentralisierung des Systems ausgesprochen: D.h. die Arbeitsämter sollten unter der Kontrolle des BoT stehen und keine kommunalen oder lokalen Einrichtungen sein. Auch die Arbeitgeber, dies sei vorweggenommen, befürworteten eine Zentralisierung. Sie befürchteten, daß eine Dezentralisierung den ‚trade unions‘ zuviel Macht

¹⁵² Die Forderung nach einer Selbstverwaltung wurde auf der Konferenz des TUC im Jahr 1909 insbesondere von J. Sexton, einem Vertreter der ‚Liverpool Dockers‘, und C. Hickin, einem Vertreter der Metallblech-Arbeiter (‚sheetmetal workers‘), vorgebracht. Es ging beiden dabei vor allem darum, sicherzustellen, daß die Arbeitsämter nicht auf Löhne und Streiks Einfluß nehmen können (vgl. King 1995: 34).

¹⁵³ „Katholisch“ bedeutet hier „allumfassend“.

verleihen würde (vgl. King 1995: 46). Bezüglich des Verhaltens der Arbeitsämter zu den festgesetzten Löhnen und bei Streiks plädierte Churchill von Beginn an dafür, daß sich die Arbeitsämter hier strikt neutral verhalten sollten. Dies setzte er in den Gesprächen auch durch.

In den Gesprächen hatten die Gewerkschaften, dies zeigen die eben gemachten Ausführungen, vornehmlich die Interessen der qualifizierten Arbeiter im Auge. Das ‚policy-making‘ auf der nationalen Ebene hatte auf diese Ausrichtung der Gewerkschaften nur einen sehr indirekten Einfluß und blieb daher weitgehend außer Betracht.

Churchill erweckte auf den Konferenzen mit den ‚trade unions‘ den Eindruck, als würde er die Bedenken der Gewerkschaften aufgreifen. In Wahrheit änderte er aber nichts wesentliches am Gesetzentwurf des Kabinetts. Churchill dominierte die Sitzungen (vgl. King 1995: 35). Die Gewerkschaften wurden „beschwatzt“ (Weir/Skocpol 1997: 121), die Einführung einer Arbeitslosenversicherung zu unterstützen. Gegen den von den Gewerkschaften vorgebrachten Wunsch, alle ‚trade unions‘ zu beteiligen, entgegnete Churchill bezeichnenderweise: „We want it to be used *just like the Post Office* is used for all sorts of matter.“ (zit. nach King 1995: 44; meine Herv., CT)

Zu den Gesprächen mit den Arbeitgebern, die Churchill im August 1909 führte, ist folgendes festzuhalten: Auch hier waren die Vertreter der Verbände der Maschinenbau- und Schiffsbauindustrie¹⁵⁴, der ‚Engineering Employers‘ Association‘ und der ‚Shipbuilding Employers‘ Federation‘, die Wortführer. Die Arbeitgeber waren gegen die öffentliche Arbeitsvermittlung. Sie führten an, daß auch die ‚trade unions‘ Skepsis äußern würden, die öffentliche Arbeitsvermittlung die Moral und die Suchaktivitäten der Arbeiter reduzieren sowie gewerkschaftliche Aufstände befördern könnte und die Kosten einer öffentlichen Arbeitsvermittlung ihren Nutzen weit übersteigen würden (vgl. Harris 1972: 291). Was die Position der Arbeitgeber jedoch auch geprägt hat, war ihre Sichtweise, daß sie ihre eigene Vermittlungspraxis hätten, die sie bisher mit Erfolg eingesetzt haben:

¹⁵⁴ Mit den Arbeitgebern aus der *Maschinenbauindustrie* und dem *Schiffsbau* meldeten sich gerade diejenigen zu Wort, die besonders wenig Investitionen in die Organisation der Arbeitsbedingungen und die Rationalisierung ihrer Industriezweige tätigten. In seiner Untersuchung über die Strategien der britischen Maschinenbauer bis zum Ersten Weltkrieg führt Zeitlin (1985) diese Zurückhaltung insbesondere auf die Struktur der Unternehmen und Märkte in diesen Bereichen zurück. Die Dominanz der kleinen Familienbetriebe, die geringen Tendenzen einer Kartellisierung, ihre Orientierung zu Exportmärkten sowie die durch den Commonwealth eröffnete Möglichkeit des Austritts in einen geschützten Markt, erklärt, so Zeitlin (1985: 329), „the limited character of British employers‘ investment strategies and of their efforts to transform the division of labour“ in diesen Wirtschaftszweigen.

First, the foreman have usually in their possession a list of men out of work with whose capacity and character they are acquainted. Second, recommendations of other workmen on whose opinions the foreman can rely. Third, trade union and other organizations. And, fourth, the public press (Die ‚Engineering Employers‘ Association‘ und die ‚Shipbuilding Employers‘ Federation‘ auf der BoT-Konferenz im August 1909; zit. nach King 1995: 37).

Denn in Branchen wie dem Schiffsbau war die Kommunikation zwischen dem Unternehmer und dem Arbeitnehmer relativ einfach. Die Beschäftigung war oft regional und in wenigen großen Betrieben konzentriert (vgl. Harris 1972: 14). In diesem Sinne machten Alexander Siemens von der ‚Siemens Brothers and Company‘ und Fred Henderson von der ‚D&W Henderson and Company‘ bei den Verhandlungen mit Churchill folgende Bemerkung:

[In engineering and shipbuilding the exchanges; Einfügung durch King] will do us no good at all ... *we have our own Labour Exchanges every morning* (zit. nach King 1995: 37; meine Herv. CT).

Gerade Alexander Siemens, der 1911 Vorsitzender des Arbeitgeberverbandes der Maschinenbauindustrie (‚Engineering Employers‘ Federation‘) wurde, wandte sich explizit gegen die Einrichtung der Arbeitsämter, „da er es für besser hielt, auf eine große Reservearmee gelernter Arbeiter zurückgreifen zu können“ (Hay 1982: 124).

Auch auf die Auswirkungen der staatlichen Arbeitsvermittlung auf die Regulierung der Arbeitsbedingungen konnten die britischen Unternehmer relativ gelassen reagieren. Der Kontext ihrer Produktionsweise und der industriellen Bedingungen gab den Unternehmern wenig Motivation, sich als eigenständiger Interessenakteur und nationaler (gemischter) Verband für die Regulierung der Arbeitsbedingungen zu engagieren. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die Einschätzung des Verhaltens und der Strategien der britischen Unternehmer vor dem Ersten Weltkrieg durch Reid (1984) verwiesen:

Selbstverständlich sind einige allgemeine Bemerkungen zur britischen Wirtschaft des 19. Jahrhunderts und frühen 20. Jahrhunderts möglich, z.B. war sie durch eine weitgehende Zersplitterung der Eigentumsverhältnisse, starke Produktionsschwankungen und eine Tendenz zu erhöhter Arbeits- statt Kapitalintensität gekennzeichnet ... Allgemein gesagt, zeigten kleine Firmen, oft in Familienbesitz, großes Beharrungsvermögen; Möglichkeiten der Außenfinanzierung gegenüber nahmen die Unternehmer eine zögernde Haltung ein; Zentralisierungstendenzen zu größeren Besitzeinheiten waren selbst in den von großen Unternehmen beherrschten Sektoren schwach. *Insofern kennzeichnete das Verhältnis der Unternehmer untereinander eher Konkurrenz als Kooperation.* Häufig liefen ihre Interessen selbst innerhalb einer Branche auseinander, z. B. wenn die Firmen in unterschiedlichen Absatzmärkten engagiert waren. Erschwerte das Fehlen von Monopolen bereits einem Unternehmen oder einer Firmengruppe, ihren Willen einem Industriebereich zu diktieren, so *behinderte diese Vielfalt und Rivalität erst recht die Entwicklung von Arbeitgebervereinigungen.* Selbst wenn solche entstanden, *fiel es ihnen schwer, ihren Arbeitern gegenüber eine kohärente Politik durchzuhalten* (Reid 1984: 196-197; meine Herv., CT).

Betrachtet man die Positionen der Arbeitsmarktpartner und den Verlauf der Verhandlungen in ihrer Gesamtheit, kann man somit durchaus vermuten, daß die Frage der Institutionalisierung der britischen Arbeitsverwaltung schlichtweg deshalb keine Frage einer starken interessenpolitischen Auseinandersetzung war, weil es seitens der

Gewerkschaften und Arbeitgeber kein Engagement gab, das über den Horizont ihrer betreffenden Branche, ihres Berufes oder des einzelnen Unternehmens hinausging.

Bei den Arbeitgebern kam hinzu, daß sie sich zum Zeitpunkt der Institutionalisierung der britischen Arbeitsverwaltung noch nicht zu einer „politisch wirksamen Gruppe“ (Hay 1982: 126) zusammengeschlossen hatten. Der einzige nationale gemischte Arbeitgeberverband zu jener Zeit war die ‚Association of Chambers of Commerce‘ (vgl. Hay 1977: 441), die im Jahr 1860 gegründet worden war.¹⁵⁵

Am Ende wurde die Einführung der staatlichen Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung den Vorstellungen der Liberalen entsprechend institutionalisiert. Beveridge, der Churchill mit seinen Ideen „beeindruckt“ (Whiteside 1979: 509) hatte, entwarf das Memorandum des BoT, das im Dezember 1908 dem Kabinett bezüglich der Einführung einer Arbeitslosenversicherung und von Arbeitsämtern vorgelegt wurde. Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung war, wie Hecllo (1974: 65, 66) in seiner vergleichenden Studie über die Entstehung und Entwicklung der Sozialpolitik in Schweden und Großbritannien festhält, „scarcely the direct result of political party turn over, electoral competition, or interest group pressure“, sondern „the idea was developed and pushed by what were essential liberal reformers in and at the fringes of the civil service, men seeking a way around the outmooded poor law in an era when cyclical unemployment was a recurring fact of economic life“.

Die Verwaltungseliten waren der bestimmende Faktor, und damit stand die Institutionalisierung der britischen Arbeitsverwaltung in einem bürokratischen Kontext. Hinzu kam, daß weder die Gewerkschaften noch die Arbeitgeber nach der Einrichtung der Arbeitsämter großes Interesse an deren Arbeit zeigten (vgl. King 1995: 93). Die Gewerkschaften waren gegenüber den Gesetzen „mißtrauisch“ und betrachteten die Versicherung als „Invasion“ (King 1995: 93) in ihre Angelegenheiten. „Deswegen“ (Gilbert 1966a: 279) bezog das BoT die Gewerkschaftskassen als mögliche Versicherungslösung in das Gesetz von 1911 ein. Das BoT erkaufte sich sozusagen

¹⁵⁵ Innerhalb der ‚Association of Chambers of Commerce‘ trat die *Handelskammer in Birmingham* („Birmingham Chamber of Commerce“), die aufgrund ihrer Handelsbeziehungen mit Deutschland enge Kontakte zu deutschen Kaufleuten (vgl. Hay 1982: 131) pflegte, als aktiver Befürworter von Arbeitsämtern und einer Arbeitslosenversicherung auf (vgl. Hay 1977). Hay (1977: 448) kritisiert, daß Harris (1972) in ihrer Studie die Bedeutung dieser Gruppe unterschätzt hätte, und zeigt, daß die „Birminghamer“ enge Beziehungen mit Beveridge und Churchill unterhielten. Inwieweit die „Birminghamer“ die spezifische Form der Arbeitsverwaltung beeinflussten, kann m.E. auf der Grundlage von Hays Untersuchung jedoch nicht beurteilt werden. Auch Hay (1977) selbst äußert sich hier nicht eindeutig. Neben der ‚Association of Chambers of Commerce‘ hatten sich bis zum Ersten Weltkrieg nur die oben genannte ‚Engineering Employers‘ Federation‘ (1896) und das ‚Institute of Directors‘ (1903) zu nationalen Verbänden zusammengeschlossen. Die ‚Federation of British Industry‘ (FBI), aus der 1965 die ‚Confederation of British Industry‘ (CBI) entsprang, wurde erst 1915 geschaffen.

die Zustimmung der ‚trade unions‘ und des TUC, dies aber in einer Art und Weise, die den ‚craft union‘-Blick der ‚trade unions‘ bestätigte.

Welche konkreten Regelungen wurden nun in den Gesetzen von 1909 und 1911 bezüglich des Organisationstyps der öffentlichen Arbeitsverwaltung und ihrer Ausrichtung getroffen? Dies soll im folgenden Abschnitt näher erläutert werden.

7.6 Die Arbeitsverwaltung nach dem ‚Labour Exchange Act‘ (1909) und dem ‚National Insurance Act‘ (1911)

Die Ausgestaltung der Organisation und Finanzierung der staatlichen Arbeitslosenversicherung in Großbritannien beinhaltete einige Bestimmungen, die sie von der im Jahre 1927 in Deutschland eingeführten Versicherung wesentlich unterschied. Im folgenden sollen die wichtigsten Punkte kontrastierend zum deutschen Fall dargestellt werden:

- Der durch die Versicherung erfaßte Kreis der männlichen Arbeiter wurde auf *wenige Branchen* beschränkt, namentlich auf das Baugewerbe im weiteren Sinne: Maschinen- und Fahrzeugbau, Eisengießerei, Schiffsbau, Baugewerbe sowie Sägewerke, die mit versicherungspflichtigen Betrieben verbunden waren. Diese Sektoren waren gewerkschaftlich sehr stark organisiert und wiesen ein hohes Qualifikationsniveau auf. Diese Beschränkung hatte zur Folge, daß zunächst nur etwas mehr als zwei der über zehn Millionen männlichen Arbeiter einer Versicherungspflicht unterworfen wurden. Beveridge wählte diese Branchen aus, weil er bei ihnen davon ausging, daß das Auftreten von Arbeitslosigkeit einigermaßen prognostizierbar und vorrangig durch konjunkturelle Gründe verursacht sei (vgl. Gilbert 1970: 52-53).¹⁵⁶
- Den *gewerkschaftlichen Unterstützungskassen* wurde eine *gleichberechtigte Stellung* eingeräumt. Gewerkschaftsmitglieder, die bereits über eine gewerkschaftliche Kasse freiwillig versichert waren, durften ihre Leistungen auch von diesen Kassen beziehen. Zudem durfte die gewerkschaftliche Lohnersatzleistung auch höher sein als der von der staatlichen Versicherung gezahlte Betrag (vgl. Gilbert 1966a: 279). Jeder privaten Unterstützungskasse wurde mindestens ein sechstel ihrer *Kosten vom BoT erstattet* (vgl. Gilbert 1966a: 280). Im Jahr 1920 wurde die

¹⁵⁶ Die Beschränkung auf diese Branchen gründete sich im Bestreben, zunächst einen Kapitalstock aufzubauen. Nachdem durch das Gesetz von 1911 nur sieben Branchen von der verpflichtenden Arbeitslosenversicherung betroffen waren, wurde die Versicherung nach 1916 schrittweise auf weitere Branchen übertragen (vgl. Gilbert hierzu 1970: 54-74). Dabei übten die Arbeitgeber und Arbeiter zum Teil heftigen Widerstand aus. So leisteten die Arbeitgeber und Arbeiter der Woll- und Baumwollindustrie sowie die der Schuhindustrie „passiven Widerstand“ (Gilbert 1970: 55), als die Versicherung im Jahr 1916 im Rahmen einer Kriegsmaßnahme auf ihren Bereich übertragen werden sollte. Sie weigerten sich gemeinsam, Beiträge zu zahlen. 1920 wurde die Arbeitslosenversicherung schließlich auf fast alle Branchen ausgedehnt. Die Versicherung erfaßte damit über 12 Millionen Arbeiter (vgl. Showler 1976: 24).

staatliche Unterstützung der Kassen durch eine Änderung des ‚Unemployment Insurance Act‘ jedoch aufgehoben.¹⁵⁷

- Weitere markante Unterschiede zum deutschen Weg ergeben sich daraus, daß die *Leistungen und Beiträge nicht einkommensabhängig* waren, sondern als Einheitssätze festgelegt wurden. Es gab damit weder eine bedarfsabhängige noch eine einkommensabhängige Leistung (vgl. Hecló 1974: 86), wie es das deutsche Gesetz aus dem Jahr 1927 beinhaltete. Finanziert wurde die Versicherung aus Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (je 2 1/2 d pro Woche) und des Staates (1 2/3 d pro Woche, vgl. Gilbert 1966a: 276). Dabei trat in der Diskussion um die Gestaltung der Beiträge und Leistungen dieselbe Auseinandersetzung auf wie im deutschen Fall, nur mit vertauschten Positionen. Während die 1915 gegründete ‚Federation of British Industry‘ (FBI) ein Fürsprecher dieser Einheitsleistungen war (in Deutschland wollten dies die Gewerkschaften), befürwortete der TUC gestaffelte Beiträge und Leistungen (in Deutschland wollten dies die Arbeitgeber). Der TUC wollte durch die Proportionalität der Löhne den Status der ‚skilled workers‘ sichern (vgl. Tuchmann 1933: 80).
- Die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsvermittlung wurde *integriert institutionalisiert* und den Arbeitsämtern (‚labour exchanges‘) übertragen, die in der *Verwaltungshoheit des BoT* standen und denen mit Vertretern der Arbeitgeber und Gewerkschaften besetzte *lokale Beratungskomitees* zur Seite gestellt wurden.
- England verließ die formative Phase mit einem äußerst *hohen Zentralisationsgrad*. Ausführende Organe der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurden die ‚labour exchanges‘. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber hatten bei eingereichten Anträgen auf eine Versicherungsleistung nur eine Begutachtungsfunktion und auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung keinerlei Befugnisse. Gewerkschaften und Arbeitgeber waren somit keine kontrollierenden Akteure im Instanzenzug, wie es durch die Verwaltungsausschüsse und Spruchausschüsse nach dem AVAVG von 1927 in Deutschland der Fall war. Der *sozialpartnerschaftliche Penetrationsgrad* der öffentlichen Arbeitsverwaltung war in England dadurch wesentlich *geringer als in Deutschland*.
- Durch den *speziellen Status der Gewerkschaftskassen* kam der ‚National Insurance Act‘ von 1911 nicht über das Verständnis der englischen Gewerkschaften als Interessengemeinschaft des ‚craft‘ hinaus. Das Gesetz setzte

¹⁵⁷ Dafür sah der ‚Unemployment Insurance Act‘ von 1920 aber die Möglichkeit vor, daß sich einzelne Industrien eine Sonderversicherung außerhalb der allgemeinen obligatorischen Versicherung einrichten können. Diese Sonderversicherungen (Industrieversicherungen) sollten paritätisch von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern verwaltet werden. Nachdem das Interesse unter den Arbeitgebern und Gewerkschaften an einer Sonderversicherung anfänglich groß war, lehnte die Mehrzahl der Arbeitgeber und der Gewerkschaften diese Art von Versicherungslösung jedoch im Laufe der 1920er Jahre aufgrund des Anstiegs der Arbeitslosigkeit im zunehmenden Maße ab (vgl. Gsell 1927: 117-133). Eine Sektoralisierung der Arbeitslosenversicherung konnte sich also in Großbritannien im Gegensatz zu den Niederlanden (vgl. Kapitel 8) nicht durchsetzen.

die ‚craft‘-Orientierung der englischen Gewerkschaften fort. Der Widerstand der englischen Gewerkschaften, sich als Interessenorganisation aller Arbeiter zu verstehen, wurde dadurch im Gesetz zur Arbeitslosenversicherung zunächst auch sozialpolitisch institutionalisiert.

7.7 Arbeitsmarktpolitik als liberale und bürokratische Reformpolitik im Schnellgang

Die Institutionalisierung der englischen Arbeitsverwaltung läßt sich als „liberale und bürokratische Reformpolitik im Schnellgang“ beschreiben. Die Initiative Beveridges hatte eine sehr geringe interessenpolitische Zersplitterung in der Arbeitsvermittlungsfrage zur Voraussetzung. In England gab es nur eine sehr marginale Tradition verbandseigener oder kommunaler Arbeitsvermittlung. Die Organisierung des Arbeitsmarktes begann daher in England durch den Zentralstaat. Die Zwischenstufe verbandspolitischer und kommunaler arbeitsmarktpolitischer Regulierung war wenig ausgeprägt. Entgegen der geringen interessenpolitischen Funktionalisierung der Arbeitsvermittlungsfrage war die Tradition gewerkschaftlicher Unterstützungskassen stark entwickelt.

Die Gewerkschaftskassen sind Ausdruck des Strebens der ‚trade unions‘, sich gegenüber den ‚unskilled workers‘ abzugrenzen. Die Interessenvertretung der englischen Gewerkschaften bestand darin, durch eine effiziente Monopolisierung der spezifisch qualifizierten Arbeitskräfte für die eigene Organisation zu werben. Es galt, dieses Monopol gegenüber den ‚unskilled workers‘ zu verteidigen.

Aufgrund der geringeren Bedeutung subnationaler Formen der Arbeitsvermittlung betraten die Liberalen mit ihrer Reformpolitik ein freies Gebiet. Nicht Gewerkschaften und Arbeitgeber, sondern der Staat engagierte sich als erster in der Regulierung des Arbeitsmarktes.

Arbeitslosigkeit wurde dadurch weit weniger eine Sache der „Gemeinschaft“ als in Deutschland. Während man mit der Institutionalisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Deutschland die starke interessenpolitische Funktionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in eine gemeinsame Angelegenheit aller Sozialpartner zu überführen versuchte, wurde in England die Spaltung der Gewerkschaften nach ‚crafts‘ auch in der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik fortgesetzt. Der Staat war Initiator der Institutionalisierung. Artikuliert wurde das staatliche Interesse an einer nationalen Arbeitsmarktpolitik durch eine „Schule“ junger Reformer im BoT, denen durch Churchill und durch die Liberale Partei relativ freie Hand gelassen wurde. Da die Gewerkschaften und Arbeitgeber keine nationale Politik formulierten und sich auf das Eigeninteresse ihrer jeweiligen Mitglieder konzentrierten, hatten diese Reformer auch eine

weitgehende Freiheit, ihr aus liberalen Überlegungen hergeleitetes Konzept praktisch umzusetzen.

Zwar opponierten in England Gewerkschaften und Arbeitgeber gegen das liberale Reformprojekt der Einführung einer öffentlichen Arbeitsvermittlung und einer Arbeitslosenversicherung; Churchill konnte diesen Widerstand aber umgehen.

Die Einrichtung der öffentlichen Arbeitsverwaltung verlief daher in England kurz und schmerzlos. Ihre Institutionalisierung war vorrangig eine bürokratische Frage. Die Organisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung war damit weit weniger politisch aufgeladen als in Deutschland. Während der Arbeitsnachweis in Deutschland in der formativen Phase ein Kampfobjekt war und diese interessenpolitische Funktionalisierung das Entwicklungstempo und die Organisationsform der öffentlichen Arbeitsverwaltung wesentlich mitbestimmte, waren in England Verwaltungsbeamte und liberale Politiker die wesentlichen sozialen Kräfte, die die Institutionalisierung einer Arbeitslosenpolitik vorantrieben.

Wie in Deutschland stand hinter dieser Institutionalisierung ein einflußreiches Ministerium, das ‚Board of Trade‘. Im Gegensatz zu Deutschland waren die Gesetze von 1909 und 1911 aber das Ergebnis eines bürokratischen Alleingangs und das Resultat der Überwindung des ‚Poor Law‘. Die diskriminierenden Bestimmungen und das Wertesystem des ‚Poor Law‘ betrachtete man für eine nationale Ökonomie als unangemessen, weil ineffizient. Als wesentliche Determinante der arbeitsmarktpolitischen Initiativen zwischen 1908 und 1911 gelten die Beamten der Abteilung für Arbeitsfragen des BoT, Smith und Beveridge, die entgegen den anderen Bereichen der Sozialverwaltung ihre Politik innovationsfreudiger und einflußreicher gegenüber der ‚Treasury‘ durchsetzen konnten. Auf die organisierten Interessen mußte in England auch deswegen weitaus weniger Rücksicht genommen werden als in Deutschland, weil diese sich in einer Art und Weise ausrichteten, die den liberalen Reformern eine relativ große Gestaltungsfreiheit gab.

Es ist vermutlich gerade diese geringe interessenpolitische Penetration, die dazu führte, daß man in England mit einer weitaus geringeren Legitimität der Arbeitsverwaltung als in Deutschland in die Reorganisationsphasen seit den 1960er Jahren trat. Die erste Phase der neuen Arbeitsämter resümierend kommt Harris (1972: 353-354) zu dem Schluß, daß die „größte Unzulänglichkeit der Arbeitsverwaltung ... ihr begrenzter Erfolg [war], Vertrauen bei den Gewerkschaftsmitgliedern und den Arbeitgebern zu gewinnen“.

Kapitel 8 Niederlande (1913-1949)

8.1 Einleitung

Obwohl die Akteure in der kritischen Phase der Initiatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung die angrenzenden Länder intensiv beobachteten, folgten die Niederlande weder dem britischen noch dem deutschen Weg. Das Ende der formativen Phase ist durch Zweigliedrigkeit gekennzeichnet: Während die Arbeitsvermittlung als staatliche Aufgabe institutionalisiert wurde, wurde die Arbeitslosenversicherung durch das Arbeitslosigkeitsgesetz („werkloosheidswet“, WW) im Jahre 1952 den auf Branchenebene organisierten, von Gewerkschaften und Arbeitgebern verwalteten Branchenvereinigungen anvertraut. Es kam also im Gegensatz zu Deutschland und Großbritannien zu einer institutionellen Trennung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, und damit auch zu gegensätzlichen Organisationsformen dieser beiden Aufgaben. Am Ende der formativen Phase stand die Arbeitsmarktpolitik zwischen Staat und paritätischer Selbstverwaltung. Weil der öffentlichen Arbeitsverwaltung allein die Aufgabe der Arbeitsvermittlung übertragen wurde, besaß sie keine organisatorische Verbindung zu den Gewerkschaften und Arbeitgebern.

Dieser Verlauf der formativen Phase ist die Konsequenz jener speziell niederländischen Faktoren, die die Akteure beim Aufbau der öffentlichen Arbeitsverwaltung beeinflussten. Dazu gehörten: *erstens* der Industrialisierungsrückstand der Niederlande, *zweitens* die Segregation eines großen Teils der Bevölkerung und der gesellschaftlichen und politischen Gruppen nach protestantischen, katholischen, sozialistischen und liberalen Weltanschauungen und Überzeugungen („Versäulung“) und *drittens* die Dominanz der protestantischen und katholischen „Säulen“ gegenüber den sozialistischen und liberalen in der kritischen Phase der Institutionalisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung (1918-1939). Die Segmentierung der gesellschaftlichen Gruppen nach protestantischen, katholischen, sozialistischen und liberalen Blöcken durchzog bis in die 1960er Jahre ganz allgemein die Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Sie spitzte sich in der Frage der gesellschaftlichen und staatlichen Rollenverteilung bei sozialpolitischen Aufgaben darauf zu, daß die Konfessionellen „Souveränität im eigenen Kreis“ und „Subsidiarität“, und damit einen „privaten“ Korporatismus, forderten, während die Sozialisten einen „staatlichen“ Korporatismus durchzusetzen versuchten.

Zum Zeitpunkt der Initialisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung befand sich der Aufbau der niederländischen Industrie noch in einem sehr sporadischen, in einem in regionaler wie branchenstruktureller Hinsicht ungleichmäßigen Zustand. Die verspätete Industrialisierung hatte die Konsequenz, daß die Akteure nicht im selben Ausmaß wie in Großbritannien oder Deutschland der Notwendigkeit gegenüberstanden,

auf dem Arbeitsmarkt regulierend einzugreifen. Der römisch-katholische und der protestantische Konfessionalismus förderten zudem sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei den Arbeitgebern eine Distanz zur Vorstellung, die Arbeitsvermittlung mit dem Staat gemeinsam zu regulieren. Da die konfessionellen Kräfte nun aber in der *Arbeitsvermittlung* ihre Forderung nach einer paritätischen Selbstverwaltung durch die Branche nicht durchsetzten, wurde die öffentliche *Arbeitsverwaltung* am Ende als staatliche Aufgabe ohne Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber institutionalisiert.

Anders war es in der Frage der *Arbeitslosenversicherung*. Die niederländischen Gewerkschaften pflegten hier eine ökonomische Interessenvertretung ihrer Mitglieder. Die Institutionalisierung der staatlichen und verpflichtenden Arbeitslosenversicherung nach dem Zweiten Weltkrieg baute auf dieser Tradition der freiwilligen - und seit dem Ersten Weltkrieg vom Staat finanzierten - Versicherung durch die Gewerkschaftskassen auf. Als Organisationsform wählte man hier am Ende - aufgrund der konfessionellen Ablehnung gegenüber einer staatlichen Regulierung - die paritätische Selbstverwaltung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber im Rahmen der Branchenvereinigungen.

Die Niederlande sind somit ein „schwieriger“ Fall. Die Arbeitsverwaltung (Arbeitsvermittlung) geriet am Ende auch deswegen in die Klammer der Obrigkeit (*„overheid“*)¹⁵⁸, weil man die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung, und nur an der zweiten Aufgabe entwickelten die Gewerkschaften ein ausgesprochenes Interesse, in getrennten Zirkeln diskutierte. Im Gegensatz zu Deutschland und England zergliederten die Niederlande die Arbeitsmarktpolitik in ihre zwei Grundbestandteile (Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) und gossen beide Aufgaben in unterschiedliche Strukturen.

In den Ausführungen über die Institutionalisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung in den Niederlanden werden folgende Akzente gesetzt: Im *ersten Abschnitt* soll gezeigt werden, wie die Diskussion um die Arbeitsvermittlung aufgrund der verspäteten Industrialisierung und der „Versäulung“ der niederländischen Gesellschaft eine besondere Qualität erhielt und die Vermittlungsorganisationen der Kommunen dominierten. Im *zweiten Abschnitt* werden der erste kritische Moment in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik, die Einrichtung einer Staatskommission über die Ar-

¹⁵⁸ Der Begriff der Obrigkeit (*„overheid“*) bezeichnet den staatlichen Akteur in den Niederlanden. *„Overheid“* bezieht sich dabei sowohl auf den Zentralstaat (Reich, *„rijk“*) als auch auf die Kommunen (*„gemeenten“*) und Provinzen, die unteren Obrigkeiten (*„lagere overheden“*, vgl. Lijphart 1990: 130-140). Wird im folgenden von *„overheid“* oder Obrigkeit gesprochen, so bezeichnet dies immer sowohl den Zentralstaat als auch die unteren Gebietskörperschaften. Es ist zu betonen, daß die Kommunen im niederländischen Einheitsstaat im Vergleich zu anderen Einheitsstaaten einen Sonderstatus einnehmen. Ihren Status bezeichnet man als Mitregierung (*„medebewind“*).

beitslosigkeit (,Staatscommissie over de Werkloosheid', ScoW) und deren Empfehlungen für eine nationale und korporatistische Arbeitsmarktpolitik erläutert. Gerade der Bericht der ScoW (1913) verdeutlicht, wie die Akteure die Entwicklungen in Großbritannien und Deutschland wahrnahmen, wie zugleich aufgrund der eigenen Gegebenheiten jedoch nur sehr selektiv „gelernt“ wurde. Die Mitglieder der Kommission tendierten mehr zum deutschen als zum englischen Weg. Der Bericht der Kommission erlangt in unserem Zusammenhang vor allem deswegen an Bedeutung, weil sich der an Deutschland angelehnte Plan, paritätisch verwaltete öffentliche Arbeitsämter zu errichten, später de facto nicht durchsetzte. Im *dritten Abschnitt* dieses Kapitels wird darauf eingegangen, wie mit dem Ersten Weltkrieg das Reich die Tradition der Gewerkschaftskassen durch ihre Subventionierung verfestigte. Der *vierte, fünfte und sechste Abschnitt* legen schließlich dar, wie die „Versäulung“ und die Dominanz der konfessionellen Gruppen in der Zwischenkriegszeit dazu beitrugen, daß die Arbeitsvermittlung als „staatliche“ und die Arbeitslosenversicherung als „gesellschaftliche“ Aufgabe institutionalisiert wurden.

Die folgenden Ausführungen sollen explizieren, warum in den Niederlanden in der formativen Phase Arbeitsmarktpolitik zwischen Staat und paritätischer Selbstverwaltung aufgeteilt wurde: Die Gewerkschaften und Arbeitgeber wurden nur an der Arbeitslosenversicherung beteiligt, während die Arbeitsvermittlung (Arbeitsverwaltung) dem Staat zur Regulierung übertragen wurde.

8.2 Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen der verspäteten Industrialisierung und der „Versäulung“

Wie in Großbritannien engagierten sich auch in den Niederlanden die Gewerkschaften und Arbeitgeber nur sehr wenig auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung. Verbandseigene Vermittlungsorganisationen kamen bis zur Jahrhundertwende kaum zustande.¹⁵⁹ So existierten 1896 nur zehn gewerkschaftseigene Vermittlungsorganisationen, solche der Arbeitgeber bis dahin überhaupt nicht. Während die Anzahl der gewerkschaftseigenen Vermittlungsorganisationen bis 1914 auf 71 anstieg, blieb die Haltung der Arbeitgeber dazu über die gesamte formative Phase hinweg skeptisch (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 44). Ausdruck findet diese Skepsis der Unternehmer im Ergebnis einer Umfrage des Jahres 1927, die von den Arbeitgeberverbänden selbst initiiert wurde. In dieser äußerten 85 Prozent der befragten Unternehmer, daß sie wenig Wert auf eigene Arbeitsvermittlungsorganisationen legten und 93 Prozent, daß sie von den existierenden (kommunalen) Arbeitsbörsen (,arbeidsbeurzen') so gut wie keinen Gebrauch machten (vgl. Rooy 1978: 61). Aber auch die gewerkschaftseige-

¹⁵⁹ Zur Entwicklung der Arbeitsvermittlung bis zum Ersten Weltkrieg vgl. Bekkum 1996b: 166-182, 210-216; Hoffius/Vriend 1988: 17-25; Kort 1940: 195-212.

nen Vermittlungsorganisationen versanken nach 1917 wieder in die Bedeutungslosigkeit (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 44-45). Kort (1940: 204) erkennt für die Zeit nach 1917 einen stetigen „Verfall“ der gewerkschaftlichen Arbeitsvermittlung.

Als wesentlichen Faktor für diese Entwicklung betrachtet Bekkum (1996b: 167) den Industrialisierungsrückstand¹⁶⁰ der Niederlande. Während die Industrialisierung der Produktion in Deutschland schon 1850 voranschritt, fing dieser Prozeß in den Niederlanden erst um 1890 an.

Vor dem Ersten Weltkrieg zählte die niederländische Industrie hinter der dänischen zu den am wenigsten entwickelten in Westeuropa, zumal in der Zeit zwischen 1895 und 1914 der industrielle Sektor kaum schneller wuchs als der agrarische und der tertiäre (vgl. Stuurman 1983: 323). Während in Deutschland 1910 52 Prozent der Erwerbsbevölkerung in der Industrie beschäftigt waren, betrug der entsprechende Anteil in den Niederlanden zu diesem Zeitpunkt nur etwa 33 Prozent (vgl. Jonge 1976: 237). Dabei gründete der verspätete industrielle „take off“, da die Niederlande (im Gegensatz zu Wallonien/Belgien)¹⁶¹ keine eigenen Rohstoffe (wie Kohle und Eisen) besaßen, zudem weniger auf industriellem Kapital in der Stahl- und Metallindustrie als vielmehr auf der Landwirtschaft, dem Handel und der Schifffahrt¹⁶² (vgl. Brugmans 1969; Jong 1976). Es gab somit nicht nur eine zeitliche Verzögerung im Vergleich zu den Industrialisierungsverläufen in Deutschland und Großbritannien, sondern auch einen Unterschied in der Branchenstruktur. Was im Vergleich zu den Industrialisierungsverläufen in anderen Ländern fehlte, waren die typischen Basisindustrien und die Kapitalgüterindustrie (vgl. Wijers 1982: 25), während der landwirtschaftliche Sektor im Vergleich zu anderen sich industrialisierenden Ländern auch in 1930er Jahren noch relativ groß war (vgl. Vries 1978: 60-61)¹⁶³.

¹⁶⁰ Zur (verspäteten) Industrialisierung in den Niederlanden vgl. ausführlich die Studien von Brugmans 1969 und Jonge 1976.

¹⁶¹ Ein wesentlicher Unterschied zu Belgien besteht auch darin, daß in den Niederlanden die Dampfkraft und das Eisenbahnwesen um die Mitte des 19. Jahrhunderts noch sehr schwach entwickelt waren.

¹⁶² Brugmans (1958: 218-220) weist darauf hin, daß in den Niederlanden um 1870 in der Landwirtschaft und im Schiffsbau die ersten industriellen Großbetriebe entstanden.

¹⁶³ Die relative Größe des landwirtschaftlichen Sektors im Vergleich zum industriellen hatte zur Konsequenz, daß das reale Pro-Kopf-Einkommen in den Niederlanden sehr viel niedriger war als in anderen Ländern. So hebt Vries hervor, daß 1929, also zu Beginn der Weltwirtschaftskrise, das reale Pro-Kopf-Einkommen in Großbritannien doppelt so hoch war als in den Niederlanden. In der Folge traf die Depression der 1930er Jahre, als die Preise für landwirtschaftliche Produkte stärker fielen als die für industrielle Produkte, die niederländische Ökonomie mit ihrem exportorientierten landwirtschaftlichen Sektor besonders hart und stärker als die britische Ökonomie (vgl. Vries 1978: 60-61). Die wirtschaftsstrukturelle Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors zeigt sich darin, daß vor 1900 das im Jahr 1884 gegründete ‚Nederlandse Landbouw Comité‘ auf Seiten der Arbeitgeber die wichtigste und stärkste Organisation darstellte. Das Komitee wurde von der Regierung im Jahr 1893 sogar als Repräsentant der Industrie anerkannt (vgl. Vries 1978: 24).

Die niederländische Industrie entwickelte sich daher erst mit der „zweiten“ industriellen Revolution, mit dem Aufbau der Textilindustrie, des Schiffbaus, der Hafenanlagen, der Nahrungsmittel- sowie der Chemie- und Elektroindustrie¹⁶⁴ (vgl. Brugmans 1969: 471-491). Erst nach dem Zweiten Weltkrieg (in den 1960er Jahren) erreichten die Niederlande auf der Grundlage einer gezielten staatlichen Industrialisierungspolitik das Industrialisierungsniveau von Großbritannien und Deutschland (vgl. hierzu ausführlich Hen 1980; Böhl et al. 1981; Wijers 1982). Im ausgehenden 19. Jahrhundert gab es in den Niederlanden somit nur eine lokale Industrialisierung.¹⁶⁵ Kloosterman (1985: 111) spricht von „regionaler Arbeitsteilung“.¹⁶⁶

Diese verspätete Industrialisierung erklärt, daß sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber relativ spät organisierten und als nationale Verbände auftraten. Sie erklärt jedoch nicht die spezifische Form, in der sie dies taten. Denn die Gründungen der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen folgten der „Versäulung“.

Der Begriff der „Versäulung“ spricht die „Mobilisierung, Organisation und Disziplinierung“ eines großen Teils der Bevölkerung nach „parallelen, gegeneinander und polarisierten organisatorischen Komplexen [an], welche ... auf einer eigenen weltanschaulichen Grundlage aufgebaut waren“ (Peet et al. 1991: 15). Es gab in den Niederlanden *innerhalb* der Gewerkschaften, Arbeitgeber und Parteien protestantische, katholische, sozialistische und liberale Gruppen. Die konfessionellen „Säulen“ zeichneten sich darüber hinaus durch einen ausgeprägten Antiliberalismus und Antisozialismus aus.

Die „Versäulung“ war in ihrem religiösen und liberalen Teil nun nicht nur älter, sondern auch fundierter als die Industrialisierung: „Die Gesellschaft war bereits segmentiert“, so Rooy (1978: 214), „als sich nach 1890 die industrielle Entwicklung durchsetzte, und war nicht mehr durch moderne klassengebundene Parteien zu erobern.“

¹⁶⁴ In der Zwischenkriegszeit entstanden auch viele der großen niederländischen Konzerne, wie Unilever und Philips.

¹⁶⁵ Regionale Ungleichgewichte wurden vor allem durch den industriellen „Vorsprung“ der westlichen Regionen (Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland und Zeeland) gegenüber den anderen Teilen des Landes aufgespannt. Der Vorsprung führte aber nicht zu einer Dominanz der westlichen Landesteile, da der Süden und der Osten zwischen 1899 und 1930 kräftig aufholten (vgl. Vries 1978: 5-8, 22, 25).

¹⁶⁶ Zu erwähnen sind die Textilindustrie in Haarlem, Twente, Eindhoven, Leiden und Tilburg, die diamantverarbeitende Industrie in Amsterdam sowie die Glühlampenfabriken von Philips in Eindhoven, die jedoch erst 1892 gegründet wurden.

Der Ursprung der „Versäulung“ wird bereits im 16. Jahrhundert verortet, als die Calvinisten die Republik der Sieben Nördlichen Provinzen gründeten und die protestantische Religion zur Staatsreligion deklarierten.¹⁶⁷

Die „Versäulung“ und die verspätete Industrialisierung verhinderten, daß die Gewerkschaften und Arbeitgeber die Organisation des Arbeitsmarktes durch Arbeitsvermittlung als Mittel zur gegenseitigen Abgrenzung betrachten konnten, wie es in Deutschland der Fall war. Nicht von einem „Klassenbewußtsein“, sondern von den „Säulen“ waren ihre Positionen geprägt.

Es waren die Liberalen, die 1871 mit dem ‚Algemeen Nederlandsch Werklieden Verbond‘ (ANWV) als erste einen nationalen Gewerkschaftsbund gründeten.¹⁶⁸ Im Jahr 1892 wurde das sozialistische ‚Nationaal Arbeids Secretariaat‘ (NAS) als Sektion der Zweiten Internationalen aufgebaut. Nachdem 1893 der ‚Bond van Roomsche-Katholieke Werkliedenverenigingen‘ gegründet wurde und sich 1894 mit dem ‚Algemeene Nederlandsche Diamantbewerks Bond‘ (ANDB) die erste Industriergewerkschaft formierte, kam es 1903 zur Gründung des sozialistischen Niederländischen Verbandes von Gewerkschaften (‚Nederlandsch Verbond van Vakverenigingen‘, NVV) und 1909 schließlich zu der des protestantischen Christlichen Nationalen Gewerkschaftsverbandes (‚Christelijk Nationaal Vakverbond‘, CNV).¹⁶⁹ Entscheidend für das Fortschreiten der „Versäulung“ unter den niederländischen Gewerkschaften war dabei der große Eisenbahnerstreik von 1903, der mit einer Niederlage der Arbeiter endete, für die sich die einzelnen „Säulen“ der Arbeiterbewegung ge-

¹⁶⁷ Mit dem Friedensvertrag von Münster (1648) wurden die zwei südlichen und katholischen Provinzen Noord Brabant und Limburg in die Republik integriert. Lange Zeit wurden diese katholischen Landesteile als „Kolonien“ der protestantischen Provinzen behandelt. Mit der französischen Revolution wurde das bis dahin geltende Verbot der katholischen Religion aufgehoben und die südlichen Provinzen den nördlichen gleichgestellt. Im 19. Jahrhundert emanzipierte sich schließlich der katholische Teil der Bevölkerung und traten zu den konfessionellen Kräften liberale und sozialistische hinzu (vgl. Moraal 1983: 4-5). Zur deutlichsten Abgrenzung zwischen den „Säulen“ kam es durch den Schulstreit: Die Konfessionellen forderten eigene Schulen. Der Streit mündete 1917 in dem Kompromiß, die privaten und konfessionellen Schulen den staatlichen gleichzustellen. Neben den Parteien und der Presse gehörte damit das Schulwesen (besser: Bildungswesen) zu den ersten „versäulten“ Bereichen (vgl. hierzu Kruijt/Goddijn 1965: 115-123; Therborn 1989: 203-205). Über die Konsequenzen der „Versäulung“ hat sich in der niederländischen Soziologie eine heftige Debatte entwickelt. Der (funktionalistischen) These Lijpharts (1968), daß die „Versäulung“ zwischen 1917 und 1965 politische Stabilität („politics of accommodation“) beförderte, weil die „Säulen“ aufgrund ihrer ausgeprägten Gegensätze zu Kompromissen gezwungen waren, steht beispielsweise der Versuch Stuurmans (1983) gegenüber, die „Versäulung“ in einen stärkeren Zusammenhang mit der spezifischen historischen Entwicklung der Niederlande zu stellen. Dabei existiert in der Literatur auch ein Streit darüber, ob die liberalen und sozialistischen Gruppen wirklich eigenständige „Säulen“ darstellten (so Lijphart 1968; Roebroek 1993), oder ob man den Begriff der „Versäulung“ nur auf die konfessionellen Gruppen beschränken sollte (so Stuurman 1983).

¹⁶⁸ Im Jahr 1876 spaltete sich vom ANWV ein protestantischer Verband ab, der sich ‚Patrimonium‘ nannte.

¹⁶⁹ Zur Gründung der Gewerkschaften vgl. Hoefnagels 1974: 54-70, 107-114.

gegenseitig die Schuld zuwies.¹⁷⁰ Waren bei den Arbeitgebern die konfessionellen Kräfte auch schwächer entwickelt als bei den Gewerkschaften (vgl. Windmuller 1969: 42), so folgte der Gründung des ersten nationalen Arbeitgeberverbandes, der ‚Vereeniging van Nederlandsche Werkgevers‘ (VNW, 1899)¹⁷¹, auch hier diejenige einer protestantischen ‚Christelijke Werkgeversvereniging‘ (1918)¹⁷² und einer ‚Algemene Rooms-Katholieke Werkgeversvereniging‘ (1919).¹⁷³

Aufgrund dieser Segmentierung der organisierten Interessen setzten nicht etwa solche Gruppen, die den ökonomisch-politischen Konsequenzen der Industrialisierung eine dementsprechende Programmatik entgegengesetzt hätten, die wesentlichen Akzente in der Auffassung über die „soziale Frage“, sondern Verfechter religiöser und weltanschaulicher Positionen. Es determinierten somit sowohl die verspätete Industrialisierung als auch die „Versäulung“ quasi als konstante Rahmenbedingungen, daß in den anstehenden Auseinandersetzungen die soziale Frage überwiegend entlang den konfessionellen und weltanschaulichen Linien diskutiert wurde (vgl. Torren/Vos 1997: 105).

Die Distanz der Gewerkschaften und Arbeitgeber zur Arbeitsvermittlung ist somit nicht nur durch die verspätete Industrialisierung und die verzögerte Organisierung ihrer Interessen, sondern auch ideologisch bedingt; denn erstens lag dem religiösen und dominierenden Teil der Gewerkschaften mehr daran, die Bibeltreue der Mitglieder zu fördern als ein „Recht auf Arbeit“¹⁷⁴, und zweitens trat in den Positionen der Gewerkschaften und Arbeitgeber eine bedeutsame Spaltung zwischen den „Säulen“ auf; eine Spaltung, die dazu führte, daß die konfessionellen Gewerkschaften und Arbeitgeber später (in den 1920er Jahren) eine durch konfessionelle Gewerkschaften und Arbeitgeber geleitete Arbeitsvermittlung einforderten, während die sozialistischen

¹⁷⁰ Zum Eisenbahnerstreik 1903 vgl. die umfassende Analyse von Rüter 1935.

¹⁷¹ Die VNW wurde in Reaktion auf die von der Regierung beabsichtigte Einführung einer Unfallversicherung gegründet.

¹⁷² Bereits 1891 gründeten orthodoxe protestantische Arbeitgeber einen Verband, den ‚Boaz‘.

¹⁷³ Zur Gründung der Arbeitgebervereinigungen vgl. Windmuller 1969: 46-48. Dabei existierte von Beginn an ein Dualismus in der Struktur der Arbeitgebervereinigungen. Man trennte Fragen der Arbeitsbeziehungen (Löhne, Arbeitsbedingungen) vom allgemeinen wirtschaftspolitischen Engagement (Preispolitik, Steuern usw.). Dieser Dualismus schlug in eine organisatorische Spaltung um. Während der VNW für die Fragen der allgemeinen Politik zuständig war, galt die 1920 gegründete ‚Vereeniging Centraal Overleg in Arbeidszaken voor Werkgeversbonden‘ als Verhandlungsgremium für die Arbeitsbeziehungen.

¹⁷⁴ Die Sozialhistorikerin Henriette Roland Holst-Van der Schalk bezeichnete die niederländische Arbeiterbewegung des ausgehenden 19. Jahrhundert als „Gefühlsbewegung“ (Holst 1932: 6); den Gegensatz zwischen dem Bewußtsein der niederländischen Arbeiter und dem der Arbeiter in Ländern wie Deutschland beschrieb sie folgendermaßen: „Der niederländische Arbeiter fühlte sich nicht als unentbehrlich, sondern als überflüssig. Er brüllte nicht laut nach einem ‚Recht auf Arbeit‘, sondern bat flehentlich nach Arbeit, als ob es sich um ein Almosen handelt.“ (Holst 1932: 132; meine Übersetzung, CT)

Gewerkschaften die Arbeitsvermittlung als öffentlich zu verwaltende Aufgabe betrachteten (vgl. Kort 1940: 339-351). Konfessionelle Arbeitgeber und Gewerkschaften wiesen in ihren Standpunkten so oftmals mehr Gemeinsamkeiten auf als konfessionelle und sozialistische Gewerkschaften.

Bei den Gewerkschaften kam nun hinzu, daß sie ihr Interesse deutlich stärker auf den Aufbau eigener Gewerkschaftskassen richteten. Sol (2000: 149) hebt hervor, daß die niederländischen Gewerkschaften in viel geringerem Ausmaß als die Gewerkschaften in anderen Ländern eigene Vermittlungseinrichtungen gründeten, weil sie der „Strategie der Arbeitslosenversicherung“ den Vorzug gaben. Im Gegensatz zu ihrem Desinteresse hinsichtlich der Arbeitsvermittlung steht also ihr Engagement bei der Gründung eigener Gewerkschaftskassen. So zählte man 1914 etwa 742 Arbeitslosenkassen der Gewerkschaften. Von diesen wurden 31 durch einen kommunalen Fond unterstützt. Daneben existierten christliche Kassen, wie z.B. Unsere Hilfe im Namen des Herrn in Den Haag, und mehrere berufsgebundene Hilfsorganisationen. Der Deckungsgrad dieser Kassen war allerdings gering, so daß 1914 nur sieben bis acht Prozent der männlichen Erwerbsbevölkerung über diese Kassen gegen Arbeitslosigkeit versichert waren (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 29). Im Jahr 1930 waren es 13 Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung (vgl. Rooy 1978: 57).¹⁷⁵ Vor allem die sozialistische Gewerkschaft NVV betrachtete die eigenen Kassen bereits vor dem Ersten Weltkrieg als ihr wichtigstes Organisationsmittel (vgl. Jong 1956: 77, 95).

Die Arbeitsvermittlung blieb daher bis zu den ersten Interventionen des Reiches lange Zeit eine rein kommunale Aufgabe. Die Kommunen begannen dabei auf eigene Initiative hin, Arbeitsbörsen („arbeidsbeurzen“) zu errichten.¹⁷⁶ Auf die Gründung der ersten kommunalen Arbeitsbörse, 1905 in Schiedam, und weiterer kommunaler Arbeitsbörsen¹⁷⁷ folgte 1908 die Errichtung der Vereinigung der Niederländischen Arbeitsbörsen („Vereeniging van de Nederlandse Arbeidsbeurzen“, VNA).

Die VNA strebte die Einrichtung eines landesweiten Netzes an, um eine interlokale Arbeitsvermittlung anbieten zu können. Für das Jahr 1913 zählte man schließlich 21 kommunale Arbeitsvermittlungsorganisationen, von denen wie in Deutschland die

¹⁷⁵ Versichert waren dabei vor allem höher qualifizierte und besser entlohnte Arbeiter, wie Drucker, Zigarrenmacher, Handels- und Büroangestellte, Diamant- und Baufacharbeiter (vgl. Schrage/Nijhof 1992: 34).

¹⁷⁶ Zur Entwicklung der kommunalen Arbeitsvermittlung vor dem Ersten Weltkrieg vgl. Kort 1940: 231-244.

¹⁷⁷ 1905 werden in Haarlem, 1906 in Den Haag, Hilversum Leiden und Venlo, 1907 in Arnhem und Groningen, 1908 in Amsterdam und Enschede, 1909 in Zwolle, Delft und Dordrecht, 1910 in Gouda, Rotterdam, Leeuwarden und Den Bosch, 1912 in Deventer und Eindhoven kommunale Arbeitsbörsen eingerichtet. Die Börse in Amsterdam orientierte sich nach dem Berliner Vorbild (vgl. Bekkum 1996b: 211).

meisten mit Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber verwaltet wurden (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 28; Kort 1940: 240-241).

Angesichts der langsamen und vorsichtigen Entwicklungen auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung wird der erste kritische Moment in der Initialisierungsphase der niederländischen Arbeitsverwaltung entsprechend spät durch das Jahr 1913 markiert. In diesem Jahr stellte die 1909 von der Regierung eingerichtete Staatskommission über die Arbeitslosigkeit („Staatscommissie over de Werkloosheid“, ScoW) einen Bericht vor, der ein relativ ausgefeiltes und umfassendes Konzept für eine reichsweite Arbeitsmarktpolitik enthielt.¹⁷⁸ Die Kommission entwarf einen *integrierten* und *korporatistischen* arbeitsmarktpolitischen Ansatz, der sich allerdings nicht durchsetzte. Da sich die Kommission in ihrem Bericht sehr stark an den Entwicklungen in Deutschland und England orientierte, soll dieser dennoch im folgenden Abschnitt kurz skizziert werden.

8.3 Der Bericht der Staatskommission über die Arbeitslosigkeit (1913)

Es war die Rezession der Jahre 1907/1908, die die damalige Regierung dazu veranlaßte, eine Expertenkommission einzurichten, welche Empfehlungen für eine Arbeitslosenpolitik auf nationaler Ebene aussprechen sollte (vgl. Hoogland 1940a: 244). Die damaligen politischen Verhältnisse erforderten es und ließen es (noch) zu, daß in der Staatskommission über die Arbeitslosigkeit alle „Säulen“ vertreten waren. Denn bis zum Ersten Weltkrieg bestand ein Patt zwischen dem katholischen und protestantischen Block auf der einen Seite und dem liberalen und sozialdemokratischen Lager auf der anderen. Die Regierung Heemskerk (1908-1913) war zwar eine protestantisch-katholische Koalition, mußte aber auf die liberalen und sozialistischen gesellschaftlichen Gruppen und deren Interessen Rücksicht nehmen (vgl. Roebroek 1993: 51). Die Ausgeglichenheit der politischen Kräfteverhältnisse, der Umstand, daß die „Säulen“ der liberalen und sozialistischen Interessen in der ScoW noch vertreten waren, ist zu betonen, denn nach der Einführung des allgemeinen Wahlrechts im Jahr 1917 änderte sich dies und begann eine Phase konfessioneller Dominanz.

Es waren nun die „Säulen“ der Sozialisten und Progressiven Liberalen, die den Bericht der Staatskommission entscheidend prägten. Die Federführung in der Abfassung des Endberichts oblag dem Sozialisten Jan van Tempel. Neben Tempel waren der Progressive Liberale Treub, der der Vorsitzende der Kommission war, und der

¹⁷⁸ Zum Endbericht der Staatskommission vgl. vor allem Bekkum 1996b: 230-254; Sol 2000: 44-57; Hoffius/Vriend 1988: 25-30.

Sozialist Troelstra¹⁷⁹ weitere Triebkräfte in der Arbeit der Kommission. Über Tempel, einem ehemaligen Funktionär der sozialistischen Gewerkschaft NVV, standen die Ideen der Kommission in starker Nähe zu den arbeitsmarktpolitischen Überlegungen des NVV. Der Bericht der Kommission stimmte in vielen Punkten sogar mit einer Stellungnahme überein, die der NVV im Mai 1914 veröffentlicht hatte (vgl. Rooy 1978: 20-21).¹⁸⁰

Die Schlüsselworte in den Empfehlungen der Kommission waren „Zusammenarbeit und Beratschlagung“ (Sol 2000: 49). Die Kommission plädierte in ihrem Bericht dafür, möglichst viele Interessen zu berücksichtigen:

Die Arbeitslosigkeit ist eine zu komplizierte und mit vielen Interessen verknüpfte Erscheinung, als daß man sich nicht von Beginn an die Information und die Unterstützung der unterschiedlichsten Gruppen dienlich machen sollte (ScoW 1913: 842; meine Übersetzung, CT).

In der engeren arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung schlug der Bericht der ScoW eine Brücke zwischen der öffentlichen Arbeitsvermittlung, der Förderung regionaler und beruflicher Mobilität und der Organisierung der Fachausbildung und der Berufsberatung. Dabei sprach der Bericht die folgenden neun Bereiche als mögliches Feld staatlicher, aber zugleich alle Akteure integrierender Interventionen an: Beschäftigungsförderung, Arbeitszeitverkürzung, Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit, kategoriale Umverteilung der Beschäftigung, Beschränkung von Hausarbeit, Armenfürsorge und Arbeitsbeschäftigungsmaßnahmen, räumliche Mobilität, Berufsausbildung sowie Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Daß die Kommission eine derart große Bandbreite an Maßnahmen vorschlug, ist vor allem auf die sozialistischen Mitglieder zurückzuführen (vgl. Bekkum 1996b: 231-243).

Durch dieses umfassende Konzept vertrat die Kommission in gewisser Hinsicht einen arbeitsmarktpolitischen Ansatz, den man heute eine gezielte Konzertierung aller politischen Kräfte unter staatlicher Moderation nennen würde. Blicken wir genauer auf die Vorstellungen der Kommission hinsichtlich des neunten Interventionsbereiches, der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, so läßt sich folgendes festhalten:

¹⁷⁹ Troelstra machte im November 1918 Geschichte, als er in den Niederlanden revolutionäre Stimmungen wahrnahm und die Arbeiterklasse zur Ergreifung der politischen Macht aufrief. Es kam dann aber nur zu sporadischen Kundgebungen. In den Niederlanden charakterisiert man dies als die „Revolutie, die niet doorging“.

¹⁸⁰ Darauf hinzuweisen ist auch, daß über die Bedeutung des Berichts der ScoW in der Forschung Uneinigkeit besteht. Während Hoffius/Vriend (1988: 31) anmerken, daß er lange Zeit „eine Bibel“ auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik gewesen sei, erkennt zwar auch Bekkum eine politische Bedeutung des Berichts, räumt zugleich aber ein, daß „viele Dinge anders gelaufen sind als der Bericht sie andachte“ (Bekkum 1996b: 243). Bei Rooy (1978: 20-21) findet der Bericht der ScoW demgegenüber nur am Rande eine Erwähnung. Auch Rigter et al. (1995: 117) äußern sich skeptisch über die tatsächliche Bedeutung des Berichts für die weitere Entwicklung in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik.

Was die Arbeitslosenversicherung anbelangt, forderte die Kommission, sie als freiwillige und auf Gewerkschaftskassenbasis einzurichten. Die Gewerkschaftskassen sollten durch das Reich und die Kommunen finanziell unterstützt werden. Hier kommt zum Tragen, daß der NVV die Einführung einer verpflichtenden Versicherung strikt ablehnte, weil sie die Position der eigenen Kassen und damit die der eigenen Organisation substantiell gefährdet hätte. Der NVV betrachtete es zu diesem Zeitpunkt noch als nicht „opportun“, in den Niederlanden eine verpflichtende Versicherung einzuführen, solange nicht alle Arbeiter einer Gewerkschaft angehören (vgl. Sol 2000: 55). In den Verhandlungen der Kommission betonten die Mitglieder der sozialistischen Gewerkschaftsbewegung immer wieder, wie stark die Belange der Gewerkschaftsbewegung mit dem Status der Kassen in einem engen Zusammenhang stehen würden (vgl. Sol 2000: 56).

Neben der Unterstützung der Gewerkschaftskassen und dem Beibehalten einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung, empfahl der Bericht die Errichtung von Arbeitsämtern („arbeidsbeurzen“), um dadurch eine öffentliche und landesweite Arbeitsvermittlung aufzubauen. Die gewerkschaftlichen Versicherungsträger und die Arbeitsämter sollten nach den Plänen der Kommission zusammenarbeiten, aber nicht in einer gemeinsamen Organisation integriert werden. Die Arbeitsämter sollten korporativistisch verwaltet werden. Sie sollten auf drei Ebenen (Reich, Distrikt, Gemeinde) institutionalisiert und paritätisch von Arbeitgebern und Gewerkschaften geleitet werden. Für den Vorsitz der Arbeitsbörsen sah der Bericht eine neutrale Person vor, die weder dem Arbeitgeber- noch dem Arbeitnehmerlager zuzurechnen war. Finanzierungsgrundlage der Vermittlung sollten Beiträge des Reiches und der Kommunen sein. Die Kommission forderte damit die Einrichtung einer öffentlichen und paritätisch verwalteten Arbeitsvermittlung (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 25-28).

Den paritätischen Verwaltungsorganen wurde in der Leitung der Arbeitsverwaltung eine zentrale Rolle zugestanden. Ihre Befugnisse definierte die Kommission selbst folgendermaßen:

Zwischen den Zuständigkeiten, die der Staat für sich selbst reserviert und denjenigen, die er dem Direktor [der Arbeitsbörsen] verleiht, liegt das Feld auf dem das (paritätische) Verwaltungsorgan seine Aufgabe ausübt. Das Verwaltungsorgan kann mit der Durchführung der allgemeinen Regelungen beauftragt werden ... Es kann zum Beispiel das Reglement der Arbeitsbörse festlegen. Es kann in zweifelhaften Fällen beurteilen, ob es einen Streik oder eine Aussperrung gibt und ob die betreffenden Bestimmungen der Verordnung Verwendung finden können. Es kann entscheiden, wie hoch der Standardlohn des Berufes sein soll. Es kann, vorbehaltlich der nötigen finanziellen Mittel, über [folgendes] entscheiden: über die Öffnungszeiten der Arbeitsbörsen, über die Zusammenarbeit mit den Facharbeitsbörsen, über Maßnahmen zur Förderung der Nutzung der Arbeitsbörsen, wie die optimalste Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmer- und den Arbeitgebervereinen angereichert werden kann usw. (ScoW 1913: 651; meine Übersetzung, CT).

Im Bericht wird deutlich, daß die Kommission die Arbeitsvermittlung (und damit die Arbeitsverwaltung) unter die Kontrolle von Gewerkschaften und Arbeitgebern stellen wollte. Die Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber definierte man nicht nur als eine der „Aufsicht“ („toezicht“), sondern auch als eine der „Verwaltung“ („bestuur“, vgl. Bekkum 1996b: 245).

Damit wird auch klar, warum die Kommission *nicht* für eine Organisation für Arbeitsvermittlung *und* Arbeitslosenversicherung plädierte, sondern für die institutionelle Trennung dieser beiden Aufgaben. Bereits die Kommission ging davon aus, daß die Gewerkschaftskassen und die Arbeitsämter (als Träger der Arbeitsvermittlung) jeweils selbständige, nach unterschiedlichen Prinzipien zu verwaltende Organisationseinheiten darstellen: Die Arbeitsverwaltung sollte paritätisch verwaltet werden, die Versicherung eine Aufgabe der Gewerkschaften bleiben.

Da die Niederlande in industrieller Hinsicht wie auch beim Aufbau des Wohlfahrtsstaates¹⁸¹ zu den Späntwicklern gehörten, besaß die Kommission im besonderen Maße die Möglichkeit zur internationalen Diffusion. Und in der Tat sind die Empfehlungen der Kommission auch ein treffendes Beispiel dafür, wie sich die Akteure während der formativen Phase der Institutionalisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung gegenseitig beobachteten. So nahm die Kommission in ihren Vorschlägen zur Institutionalisierung der Arbeitsvermittlung explizit zum Status quo in der deutschen und englischen Arbeitsmarktpolitik Stellung. Nach Sol (2000: 46) waren Deutschland und England „Inspirationsquellen“ der Kommission. Was die Kommission nun aber hinsichtlich der Organisationsform der Arbeitsbörsen vorschlug, war eine positive Adaption des deutschen „Modells“ und eine negative des englischen. Die Kommission plädierte dafür, dem deutschen Weg zu folgen, und sprach sich gegen die englische Lösung aus (vgl. Bekkum 1996b: 249). Warum blickten die Kommissionsmitglieder nun aber überhaupt auf Deutschland und England und was lernten sie von der deutschen und der englischen Arbeitsmarktpolitik?

Deutschland wurde beobachtet aus Angst davor, daß auch in den Niederlanden die Arbeitsvermittlung zu einer Frage des Klassenstreits werden würde; und Beveridge faszinierte die Kommission durch seine „Principles“, die er in seinem Buch ‚Unemployment. A Problem of Industry‘ ausgeführt hatte, und insbesondere durch die Idee,

¹⁸¹ Die Entwicklung des niederländischen *Wohlfahrtsstaates* charakterisiert Swaan (1993) als „Langes Zischen, später Knall“. Betrachtet man die Geschichte der niederländischen Sozialversicherung, so zeigt sich, daß die Akteure die Stufe politischer Diskussion lange Zeit nicht überschritten (vgl. Rooy 1997: 143). Während zwischen 1880 und 1910 in jedem anderen europäischen Land Programme zur Sozialversicherung eingerichtet wurden, hielt man sich in den Niederlanden zurück. Erst 1913 wurden eine Krankenversicherung sowie eine Invaliditäts- und Rentenversicherung eingeführt. Diese waren jedoch nicht universal (vgl. Rooy 1997: 143, 146). Die Arbeit von Cox (1993) versucht, die Verspätung der Institutionalisierung des niederländischen Wohlfahrtsstaates zu erklären.

mit Hilfe einer umfassenden und zentralen Organisation des Arbeitsmarktes - einer öffentlichen Arbeitsvermittlung - struktureller Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken; eine Problematik, die sich den Niederlanden aufgrund der verspäteten Industrialisierung jedoch bei weitem nicht im selben Ausmaß wie Großbritannien stellte.

Gleichwohl beeinflusste Beveridge die Arbeit der Kommission doch so stark, daß Mitglieder der Kommission nach London reisten, um mit ihm über sein Buch zu reden. Man war beeindruckt vom englischen Weg, zeigte aber bei der Übertragung der Prinzipien Beveridges auf die eigene Situation Vorbehalte. Die Skepsis resultierte vor allem aus der Erkenntnis, daß die strukturellen Voraussetzungen bei der Initialisierung der Arbeitsvermittlung in den Niederlanden und England nicht dieselben waren (vgl. Bekkum 1996b: 227-228). Die Mitglieder der Kommission erkannten, daß man aufgrund der kommunalen Arbeitsbörsen in den Niederlanden bei der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsverwaltung festgelegter sei, als es in England der Fall gewesen war. So stellte die Kommission in ihrem Bericht fest, daß man in den Niederlanden,

in der Wahl der Lösung nicht so frei [ist], wie man es in England war, als die Regelung [gemeint ist der ‚Labour Exchange Act‘] entworfen wurde, wodurch das jetzt existierende System der zentralstaatlichen Arbeitsämter ins Leben gerufen wurde. In England war ... die bestehende öffentliche Arbeitsvermittlung in einem geringeren Umfang vorhanden und sie hatte eine geringere Bedeutung (ScoW 1913: 646; meine Übersetzung, CT).

Gerade diese „Unfreiheit“ wurde auch als Grund dafür gesehen, daß man eher den deutschen Weg eines Nebeneinanders von mehreren Vermittlungsorganisationen im Auge behalten sollte. Die Niederlande, so schloß die Kommission an die oben zitierte Aufnahme des englischen Beispiels direkt an, müssen dem deutschen Weg folgen und eine Regelung treffen,

welche die bestehende Position der Arbeitsbörsen festlegt, das Verhältnis dieser Einrichtungen und deren Zusammenarbeit sicherstellt, Arbeitsbörsen einrichtet und instandhält, wo diese nötig sind, die einheitliche Arbeitsweise gewährleistet und das Verhältnis der öffentlichen Arbeitsbörsen zu den anderen Vermittlungseinrichtungen regelt (ScoW 1913: 646; meine Übersetzung, CT).

Nicht nur strukturelle, sondern auch ideologische Vorbehalte sind im Kommissionsbericht erkennbar. So kritisierte die Kommission das wissenschaftliche Verständnis Beveridges vom „Problem der Arbeitslosigkeit“. Die Kommission wandte sich gegen die Auffassung Beveridges, daß die Arbeitslosigkeit allein eine Frage der Organisation des Arbeitsmarktes sei:

Es mögen viele Leute die Erwartung Beveridges vielleicht zu optimistisch erachten, darauf aber keinen Wert legen kann niemand. Es ist in der Tat wahrscheinlich, daß mittels einer gut organisierten Arbeitsverwaltung viele Gelegenheitsarbeiter in eine geregelte, sei es auch eine unregelmäßige Arbeit, vermittelt werden können. Daß dadurch andere geringere Chancen haben, beschäftigt zu werden, weil weniger Arbeitskräfte eingesetzt werden, ist ebenfalls deutlich. Ob die anderen weniger sein werden, hängt aber von so vielen und so komplizierten gesellschaftlichen Bedingungen ab, daß dies schwierig zu ermitteln ist. *Einstweilen scheint es gewagt die organisierte Arbeitsvermittlung als einen Regulator zu betrachten, wodurch die Arbeitsreservearmee bis zum theoretischen Minimum eingeschränkt werden kann* (ScoW 1913: 604; meine Herv. und meine Übersetzung, CT).

Ein Transfer der englischen Lösung der Arbeitsverwaltung in die Niederlande wurde von der Kommission daher abgelehnt. Man orientierte sich mehr am deutschen „Modell“. Das deutsche Vorbild beeindruckte die Kommission, weil hier auf kommunaler Ebene zahlreiche *paritätisch* verwaltete *Arbeitsnachweise* entstanden waren. Die Niederländer perzipierten die kommunalen und paritätisch verwalteten Nachweise in Deutschland als Möglichkeit, einem möglichen „Klassenstreit“ um die Arbeitsvermittlung vorzubeugen; „vorbeugen“ verständlicherweise schon deshalb, weil die Arbeitsvermittlung in den Niederlanden keine Frage des Klassenstreits war:

Alles verläuft in den Niederlanden viel zahmer. Es gibt hier keine heftigen Klassenkämpfe über die Beherrschung der Allokation der Arbeit. Natürlich streben auch in den Niederlanden die Arbeitgeber und Arbeitnehmer danach, ihre jeweils eigenen Ziele im Allokationsprozeß erfolgreich durchzusetzen. Aber unilaterale Vermittlungsorganisationen werden kaum gegründet (Bekkum 1996b: 166; meine Übersetzung, CT).

Die Forderung nach einer Korporatisierung der Arbeitsvermittlung entwickelten die Mitglieder der ScoW daher gewissermaßen prophylaktisch und unter dem Eindruck der klassenpolitischen Auseinandersetzung in der deutschen Arbeitsmarktpolitik zu jener Zeit:

Um vorzubeugen, daß die Arbeitsvermittlung wie in Deutschland zu einem Streitobjekt zwischen den beiden Parteien wird, erachtete es die Kommission als ratsam, so schnell wie möglich ein nationales Netzwerk von Arbeitsbörsen zu errichten, dies unter der Mitarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (Hoffius/Vriend 1988: 27; meine Übersetzung, CT).

Der Bericht der Kommission zeigt somit deutlich auf, daß die Akteure in den Niederlanden die Entwicklungen bei ihren Nachbarn Deutschland und England wahrnahmen. „Bewußt“ bezogen sich die Mitglieder in ihren Vorschlägen auf die Arbeitsmarktpolitik ihrer Zeitgenossen in anderen Ländern. Die Wahrnehmung war jedoch selektiv. Dem Liberalismus der Engländer begegnete man mit Skepsis, der deutsche Weg gefiel besser.

Der paritätisch verwaltete Nachweis konnte sich aber in der weiteren Entwicklung de facto nicht durchsetzen. Entgegen dem im Kommissionsbericht entworfenen Plan einer paritätisch verwalteten Arbeitsverwaltung wurde diese nämlich in der Zwischenkriegszeit als staatliche Aufgabe und ohne Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber institutionalisiert. „Unbewußt“ folgte man nun doch dem englischen Weg: Die Arbeitsvermittlung (Arbeitsverwaltung) wurde als staatliche Aufgabe eingerichtet. Daß sich die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung nicht durchsetzte, lag daran, daß sich die politischen Machtverhältnisse nach dem Ersten Weltkrieg verschoben hatten: Denn diejenigen Kräfte, die den Bericht prägten, die Liberalen und die Sozialisten, hatten gegenüber den konfessionellen Gruppen nach dem Krieg beträchtlich an Boden verloren. Auch die Idee der Kommission, eine einheitliche und vom Reich initiierte Arbeitslosenpolitik aufzubauen, wie sie in den neun vorgeschlagenen Interventionsbereichen zum Ausdruck kam, fand keinen Niederschlag (vgl. Sol 2000: 45). Entgegen der Vorstellung der Kommission einer vom Reich ausgehenden Insti-

tionalisierung einer korporatistischen Arbeitsvermittlung dominierten in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen weiterhin die Kommunen die Arbeitsvermittlung.

Die niederländische Arbeitsmarktpolitik war daher zunächst von „Zwischenlösungen“, wie Fürsorgeeinrichtungen, Gewerkschaftskassen und kommunale Arbeitsvermittlung, geprägt. Nachdem die Kommission mit ihrem Bericht von 1913 eine erste Wegmarke in der öffentlichen Wahrnehmung der Arbeitslosigkeit gesetzt hatte, nötigte der Erste Weltkrieg¹⁸² den Staat dazu, die Kassen der Gewerkschaften zu subventionieren. Weil diese Subventionierung der Kassen nicht nur für die Entwicklung der niederländischen Gewerkschaften, sondern auch für die der Arbeitslosenversicherung von besonderer Bedeutung war, soll sie im folgenden Abschnitt erläutert werden.

8.4 Die Subventionierung der Gewerkschaftskassen

Mit dem Ersten Weltkrieg verschärften sich in den Niederlanden in einem besonderen Maße die Probleme auf dem Arbeitsmarkt, und schienen die traditionellen Schutzsysteme (wie die Gewerkschaftskassen und die kommunale Armenfürsorge) diesem Problemdruck immer weniger gewachsen zu sein.¹⁸³

Nachdem im ersten Kriegsjahr die Arbeitslosigkeit um 176 Prozent anstieg (Kort 1940: 251), wurden die gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen und damit auch die Gewerkschaften an den Rand des Bankrotts gedrängt. Einen Einblick in die Bedrohung der Gewerkschaften durch die Arbeitslosigkeit geben Statistiken des NVV. Beim ‚Algemene Nederlandse Diamantbewerkerbond‘ (ANDB) und im textilverarbeitendem Gewerbe, und somit in denjenigen Wirtschaftsbereichen, die zu jener Zeit als wichtige Zugpferde der Industrialisierung galten, waren zum 1. September 1914 ca. 96 Prozent bzw. ca. 78 Prozent der Mitglieder arbeitslos (vgl. Jong 1956: 126).

Wollte der Staat die Gewerkschaften nicht als künftige politische Akteure und Kompromißpartner verlieren, mußte er ihrem Ruf nach einer staatlichen Unterstützung ihrer Kassen folgen.

¹⁸² Mit dem Ersten Weltkrieg waren in der Öffentlichkeit - nicht bei den Gewerkschaften! - Rufe nach einer Pflichtversicherung zur Absicherung bei Arbeitslosigkeit deutlich vernehmbar und hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß erwerbsfähige Arbeitslose nicht in das Versorgungssystem des Armenrechts gehören (vgl. Roebroek/Hertogh 1998: 176-178).

¹⁸³ Aufgrund der britischen Seeblockade 1914 mußten die Niederlande ihren Außenhandel zum großen Teil einstellen, was die Ökonomie aufgrund ihrer Außenorientierung empfindlich traf. Zu den ökonomischen Folgen des Ersten Weltkrieges vgl. Brugmans 1969: 432-449.

Gerade für den NVV und die ihm angeschlossenen Einzelgewerkschaften bedeuteten „starke Kassen“ eine „starke Verhandlungsposition“ (Jong 1956: 56). So forderte der NVV auf einer Konferenz im Jahre 1914 das Reich auf, die Kassen anzuerkennen und sie finanziell zu unterstützen:

[N]achdrücklich sollte festgestellt werden, ... daß wir die Arbeitslosenversicherung als ein eigenes Instrument der Organisationen betrachten und eine essentielle Pflicht der Gemeinschaft erkennen, daß diese die Versicherung subventioniert (zit. nach Jong 1956: 100; meine Übersetzung, CT).

Mit der Notstandsregelung von Minister Treub („Noodregeling-Treub“, 1914)¹⁸⁴ unter der liberalen Regierung Cort van der Linden (1913-1918) wurde diesem Ruf entsprochen. Mit ihr, die auf eine Initiative des NVV zurückging, begann aber nicht nur ein neues Kapitel in der Geschichte der niederländischen Arbeitslosenpolitik, sondern auch in der der Gewerkschaften. Durch die „Noodregeling-Treub“ wurden den Gewerkschaftskassen öffentliche Zuschüsse seitens der Kommunen zugewiesen. Der Staat hat dadurch die Gewerkschaften nicht nur vor dem finanziellen Kollaps bewahrt (vgl. Rigter et al. 1995: 25), sondern sie erstmals auch als politische Organisation der Arbeiter anerkannt und sie in dieser Funktion politisch und strukturell gestärkt (vgl. Jong 1956: 127; Windmuller 1969: 42-43).¹⁸⁵

Durch den Arbeitslosigkeitsbeschluß („werkloosheidsbesluit“) von 1917¹⁸⁶ übernahm der Staat endgültig die Finanzierung der gewerkschaftlichen Unterstützungskassen, und zwar zu 100 Prozent. Das Reich und die Kommunen trugen die Kosten, die Ausführung blieb in den Händen der Gewerkschaften (vgl. Bekkum 1996b: 256). Eine weitere Unterstützung der Kassen erfolgte schließlich durch das Arbeitslosenversicherungsnotgesetz („werkloosheidsverzekeringsnoodwet“) von 1919. Dieses Gesetz verlängerte die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes der Kassen von sechs Wochen auf drei Monate (vgl. Rigter et al. 1995: 114).

In den Niederlanden war somit bis zur Einführung der verpflichtenden Arbeitslosenversicherung im Jahr 1952 nur derjenige versichert, der auch Gewerkschaftsmitglied war. Dies bescherte den Gewerkschaften in der Zwischenkriegszeit einen beachtlichen Zulauf an Mitgliedern (vgl. Windmuller 1969: 205; Nijhof/Schrage 1984). Die staatliche Subventionierung der Kassen trug zu einer Ausbreitung und Zentralisierung der Gewerkschaftskassen¹⁸⁷ und damit auch der Gewerkschaften selbst bei. Der Anteil der lohnabhängigen Erwerbsbevölkerung, welcher über die Kassen gegen Ar-

¹⁸⁴ Die „Noodregeling-Treub“ ist abgedruckt in: Proosdij 1970: Beilage 1, Nr. 6 und 12.

¹⁸⁵ Nijhof/Schrage (1984: 279) vermuten, daß durch die staatliche Anerkennung und die Subventionierung der Gewerkschaftskassen ein wesentlicher Schritt für die nach dem Zweiten Weltkrieg bedeutende Rolle der Gewerkschaften in der Ausführung der Sozialversicherung getan wurde.

¹⁸⁶ Staatsblad no. 522, 1916; der „werkloosheidsbesluit“ ist abgedruckt in: Morren 1935: 188-299.

¹⁸⁷ Hatten 1913 nur 26 Gewerkschaften einen zentralen Fond für die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, so waren es 1917 bereits 51 (vgl. Kuijpers/Schrage 1997: 85-86).

beitslosigkeit versichert war, stieg in den Jahren zwischen 1909 und 1929 um 19 Prozent (vgl. Kuijpers/Schrage 1997: 87). Waren 1905 etwa 15.000 Arbeiter über die Kassen gegen Arbeitslosigkeit versichert, so stieg die Zahl der Versicherten 1913 auf 78.000 (vgl. Schrage/Nijhof 1992: 36). Im Zuge dieser Ausbreitung wurden insbesondere von den an den NVV angeschlossenen Gewerkschaften andere Unterstützungssysteme, wie die Kranken- oder Rentenleistungen, aufgegeben (vgl. Genabeek 1990: 7).

Die Arbeitslosenkassen bildeten so spätestens seit der Einführung der staatlichen Unterstützung ein Teil der Identität der Gewerkschaften. Dies war, wie bereits angesprochen, nicht nur bei der sozialistischen Gewerkschaftsbewegung der Fall, sondern auch bei der konfessionellen. So hob H. Amelink, Vordenker des protestantischen CNV und von 1931 bis 1941 Abgeordneter für die protestantische ‚Anti-Revolutionaire Partij‘ (ARP) in der Zweiten Kammer, in einer Schrift über die „moderne protestantische Gewerkschaftsbewegung“ im Jahr 1914 hervor, daß im Gegensatz zu den gewerkschaftlichen Unterstützungsleistungen bei Krankheit oder Tod, die Verwaltung der Arbeitslosenkassen in der Hand der Gewerkschaften bleiben müsse:

Dennoch glauben wir, daß, wenn die Sozialleistungen bei Krankheit, Tod usw. genauso gut auf andere Weise unterstützt werden können, es für die Gewerkschaften gut ist, diese Sozialleistungen abzugeben. *Die Sozialleistungen im Falle Arbeitslosigkeit sind anders zu handhaben. Diese Sozialleistungen sollten in den Händen der Gewerkschaften bleiben. Dies ist auch für die Gewerkschaften sehr wichtig.* Die Gefahr ist ja groß, daß ein Arbeitsloser seine Arbeitskraft für einen niedrigeren Lohn als den jetzt gültigen Lohn anbietet. Es wird deutlich sein, daß hierdurch die Gewerkschaftsarbeit gefährdet ist. Auch kann niemand besser als die Gewerkschaften die Arbeitslosen kontrollieren. *Deshalb würden wir bei einer möglichen gesetzlichen Regelung der Arbeitslosenversicherung gerne den Weg beschreiten wollen, diese Sozialleistung den Gewerkschaften aufzutragen* (Amelink 1914; zit. nach Peet et al. 1991: 221-222; meine Herv. und meine Übersetzung, CT).

Die Kassen hatten für die Gewerkschaften eine hohe strategische Bedeutung. Man wollte mit ihnen den Lohndruck mildern, den die Arbeitslosigkeit verursachte. Wie bei den englischen ‚trade unions‘ waren die Kassen auch ein Instrument der Gewerkschaften, um sich gegen die „unorganisierten“ Arbeiter abzugrenzen (vgl. hierzu auch Nijhof/Schrage 1984: 268-269). Überspitzt faßte die ‚Nederlandse Vereeniging van Fabriekarbeiders‘ diese „trade-unionistische“ Position im Jahr 1929 folgendermaßen zusammen: „Nicht die Patrone sind unsere größten Feinde, sondern die unorganisierten Arbeiter.“ (zit. nach Nijhof/Schrage 1984: 269; meine Übersetzung, CT)

Für sich betrachtet, überrascht eine derartige Haltung wenig. Die Verteidigung der Kassen als Mittel der Abgrenzung gegenüber unorganisierten Arbeitern und die Stärkung der niederländischen Gewerkschaften in der Zwischenkriegszeit aufgrund der Kassen beeinflussten jedoch die Position der Gewerkschaften hinsichtlich einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung. Denn wegen der Kassen wehrten sich die niederländischen Gewerkschaften bis Mitte der 1930er Jahre gegen die Einführung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung (vgl. Kuijpers/Schrage 1997: 94). Im Vergleich zur Position der deutschen Gewerkschaften, die mit Beginn des Ersten

Weltkrieges das Genter System, und damit eine freiwillige Versicherung über die Kassen der Gewerkschaften, explizit ablehnten, treten so erhebliche Differenzen auf. Es waren auch die Konsequenzen des Ersten Weltkrieges, welche dazu führten, daß das Reich damit begann, die Organisation der Arbeitsvermittlung zu regulieren. So wurde 1914 ein Zentrales Reichsarbeitsamt („Centrale Rijksarbeidsbeurs“) gegründet, das 1916 zusammen mit dem bereits 1914 eingerichteten Zentralen Arbeitslosigkeitsversicherungsfond in einen Reichsdienst für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung („Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling“) überführt wurde. Im Jahr 1917 wurde diesem Reichsdienst eine mit Vertretern der Arbeitgeber und Gewerkschaften besetzte Zentrale Unterstützungskommission („Centrale Commissie van Bijstand“) beigelegt. Auf die weitere Entwicklung auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung konnte dieses beratende Gremium aber nur einen geringen Einfluß ausüben (vgl. Bekkum 1996b: 255, 261). Der Sozialist W. Drees („Social Democratische Arbeiderspartij“, SDAP¹⁸⁸), der in den 1930er Jahren Vorsitzender der Kommission war, führte die geringe Bedeutung der Kommission darauf zurück, daß „die öffentliche Arbeitsvermittlung kommunale Einrichtungen waren und das Reich diese nicht beaufsichtigte“ (Drees; zit. nach Bekkum 1996b: 589).

Neben der Subventionierung der Gewerkschaftskassen und dem Reichsdienst für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung richtete der Zentralstaat 1914 mit dem Königlichen Nationalen Unterstützungskomitee („Koninklijke National Steun Comité“, KNSC) ein Fürsorgesystem für Erwerbslose ein (die sogenannte ‚steunregeling‘, Unterstützungsregelung). Über das KNSC, deren Vorsitzender der Liberale Treub wurde, wurden sofort in mehreren Städten lokale Unterstützungskomitees errichtet. Die ‚steunregeling‘ gewährte Erwerbslosen eine Fürsorge. Die ‚steunregeling‘ und die staatliche Unterstützung der Gewerkschaftskassen, beides als pragmatische Notlösung im Zuge der Kriegswirren entstanden, bildeten nun bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges die beiden zentralen Pfeiler der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik (vgl. Rooy 1978: 23, 29-34).

Während nun der Erste Weltkrieg dafür sorgte, daß der Zentralstaat, das Reich, das Feld der Arbeitsmarktpolitik überhaupt betrat, bewirkten die politischen Machtverhältnisse und die ökonomischen Unsicherheiten der nächsten zwanzig Jahre, daß sich die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung in den Niederlanden getrennt und - organisatorisch betrachtet - gegenläufig entwickelten. Die öffentliche Arbeitsvermittlung blieb bis Ende der 1930er Jahre eine Einrichtung der Kommunen und wurde dann auf Reichsebene gehoben. Die Grundlage der Arbeitslosenversicherung waren bis zur Einführung der Branchenvereinigungen dagegen die Kassen der Gewerkschaften. In gewisser Hinsicht stehen diese institutionelle Trennung wie auch die gegensätzlichen Organisationsformen beider Aufgaben mit der „Versäulung“ und

¹⁸⁸ Die SDAP wurde 1894 gegründet und ging 1946 in die PvdA („Partij van de Arbeid“) über.

der Dominanz der konfessionellen „Säulen“ in der Zwischenkriegszeit in einem Zusammenhang. Im folgenden sollen daher zunächst die gesellschaftspolitischen Auffassungen der einzelnen „Säulen“ und die Folgen der konfessionellen Hegemonie skizziert werden.

8.5 Korporatismus und „Versäulung“ (1918-1939)

Die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, und somit die kritische Phase der Initiatisierung der Arbeitsmarktpolitik, ist von einer Dominanz der Protestanten und Katholiken geprägt.¹⁸⁹ Die Situation grenzt sich damit sehr stark von der ab, die bis dahin die Politik bestimmte. War bis zu den Wahlen 1918 das politische Kräfteverhältnis der einzelnen „Säulen“ relativ ausgewogen, so gewannen in der Zwischenkriegszeit sowohl unter den Parteien als auch unter den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen die Protestanten und Katholiken zunehmend an Übergewicht. Die Einführung des allgemeinen Wahlrechts 1917 zeigte damit auch, daß sich die Mehrheit der Bevölkerung hinter die Konfessionellen stellte. Dies hatten weder die Liberalen noch die Sozialdemokraten erwartet (vgl. hierzu Roebroek 1993: 51).

Die drei konfessionellen Parteien, die ‚Roomsche-Katholieke Staatspartij‘ (RKSP) sowie die beiden protestantisch-christlichen Parteien, die ‚Anti-Revolutionaire Partij‘ (ARP) und die Christelijk-Historische Unie (CHU), behalten nun in der Zwischenkriegszeit vor der liberalen Partei (‚Vrijzinning-Democratische Bond‘, VDB) und der ‚Sociaal Democratische Arbeiderspartij‘ (SDAP) klar die Oberhand. Die Zusammensetzung des Kabinetts wurde während dieser Zeit von der RKSP bestimmt, die gegenüber den protestantisch-christlichen Parteien einen größeren Stimmenanteil besaß (vgl. Roebroek/Hertogh 1998: 175). Die Liberalen wurden politisch unbedeutend, die Sozialdemokratie wurde zur stärksten Oppositionskraft. Während die Sozialisten zwischen 1918 und 1939 jedoch nie mehr als 20 bis 22 Prozent der Stimmen erreich-

¹⁸⁹ Weil der *Liberalismus* aufgrund seiner politischen Schwäche die Diskussionen in der Zwischenkriegszeit nur wenig prägte, werden die Liberalen im folgenden vernachlässigt. Gleichwohl sollte nicht unerwähnt bleiben, daß der niederländische Liberalismus mit dem Konfessionalismus gewisse Gemeinsamkeiten aufwies und dadurch auch eine vom englischen und französischen Liberalismus unterscheidbare und eigene Qualität besaß. Von Johan Rudolf *Thorbecke* geprägt, betonte der niederländische Liberalismus, daß der „liberale Staat ... die Entwicklung von selbständiger Kraft befördern“ soll, eine „selbständige Kraft in den Provinzen, der Gemeinden, den Vereinigungen und den Individuen“ (Thorbecke, zit. nach Banning 1964: 58-61). Der niederländische Liberalismus sieht den Staat somit nicht nur als „Nachtwächter“, der sich in der sozialen Frage enthalten soll, ihm wird vielmehr auch zugesprochen, Aktivität in der Gesellschaft zu fördern. Dies kommt dann doch der Betonung der Prinzipien der Subsidiarität und der Solidarität im konfessionell geprägten sozialen Denken sehr nahe. Daß der Liberalismus, der Mitte des 19. Jahrhunderts in den Niederlanden eine starke Kraft war, den Aufbau des Wohlfahrtsstaates nicht prägen konnte, liegt daran, daß es in dieser stärksten Phase des niederländischen Liberalismus aufgrund der verzögerten Industrialisierung noch keine „soziale Frage“ gab.

ten, hatten die RSKP immer 30 bis 32 Prozent und die ARP und die CHU zusammen gut 18 bis 20 Prozent (vgl. Wolinetz 1989: 84-85).

Erst im Jahr 1939, als die Koalition der Konfessionellen zerbrach, änderte sich die Situation: Fortan konnten die Sozialdemokraten durch die sogenannte ‚Rooms-Rode-Coalitie‘, die nach dem Ende der Besatzungszeit wieder aufgenommen wurde und bis 1958 hielt, die Regierungspolitik mitbestimmen, zumal sie das *Sozialministerium*¹⁹⁰ innehatten. Tabelle 2 faßt die Zusammensetzung der Kabinette sowie die Besetzung des Sozialministeriums in der Zeit zwischen 1908 und 1951 zusammen.

Tabelle 2: Die Zusammensetzung der Kabinette sowie die Sozialminister in den Niederlanden (1908 - 1951)

Kabinett	Regierungsperiode	Regierungsparteien	Sozialminister	Partei des Sozialministers
Heemskerk	1908-1913	ARP-RKSP	Talma	ARP
Cort van der Linden	1913-1918	‚Vrijzinnigen‘	Treub/Lely	VDB/Liberalen
Ruys de Beerenbrouck I	1918-1922	ARP-RSKP-CHU	Aalberse	RKSP
Ruys de Beerenbrouck II	1922-1925	ARP-RSKP-CHU	Aalberse	RKSP
Colijn I	1925-1926	ARP-RSKP-CHU	Koolen	RKSP
De Geer I	1926-1929	‚Confessionelen en Liberalen‘	Slotemaker de Bruïne	CHU
Ruys de Beerenbrouck III	1929-1933	RSKP-ARP-CHU	Verschuur	RKSP
Colijn II	1933-1935	RSKP-ARP-CHU-LSP-VDB	Slotemaker de Bruïne	CHU
Colijn III	1935-1937	RSKP-ARP-CHU-LSP-VDB	Slingenberg	VDB
Colijn IV	1937-1939	RSKP-ARP-CHU	Romme	RKSP
Colijn V	1939	ARP-CHU-Liberalen	Damme	Parteilos
De Geer II	1939-1940	RSKP-SDAP-ARP-CHU-VDB	Van den Tempel	SDAP
Gerbrandy I	1940-1945	Exilregierung	Van den Tempel	SDAP
Gerbrandy II	1945	Exilregierung	Wijffels	Parteilos
Schermerhorn/Drees	1945-1946	KVP-PvdA-ARP-VVD	Drees	PvdA
Beel I	1946-1948	KVP-PvdA	Drees	PvdA
Drees/Van Schaik	1948-1951	KVP-PvdA-CHU-VVD	Joekes	PvdA

Quelle: Roebroek/Hertogh 1998: 508-510.

ARP = ‚Anti-Revolutionaire Partij‘ (Antirevolutionäre Partei, protestantisch); CHU = ‚Christelijk-Historische Unie‘ (Christlich-Historische Union, protestantisch); KVP = ‚Katholieke Volkspartij‘ (Katholische Volkspartei, Nachfolger der RKSP seit 1945; LSP = Liberale Staatspartij de Vrijheidsbond; PvdA = ‚Partij van de Arbeid‘ (Partei der Arbeit, Nachfolger der SDAP seit 1946; SDAP = ‚Sociala Democratische Arbeiderspartij‘ (Sozialdemokratische Arbeiterpartei, 1946 umbenannt in PvdA; RKSP = ‚Rooms-Katholieke Staatspartij‘ (Römisch-Katholische Staatspartei, 1945 umbenannt in KVP); VDB = ‚Vrijzinnig-Democratische Bond‘ (Bund der Freisinnigen Demokraten, liberal); VVD= ‚Volkspartij voor Vrijheid en Democratie‘ (Volkspartei für Freiheit und Demokratie, liberal, gegründet 1948).

¹⁹⁰ Der Posten des *Sozialministers* wanderte lange Zeit zwischen verschiedenen Ministerien, bevor 1933 das Ministerium für Soziales gegründet wurde. In der Entwicklung des Sozialministeriums lassen sich die folgenden Etappen festhalten: 1911 Gründung der ‚Afdeling Arbeid‘ beim Ministerium für Landwirtschaft, Schiffahrt und Handel, 1918 Gründung des ‚Departement Arbeid‘, 1922 Gründung des Ministeriums für Arbeit, Handel und Schiffahrt, 1932 Gründung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, 1933 Gründung des Ministeriums für Soziales, 1952-1972 Umbenennung in Ministerium für Soziales und Volksgesundheit, seit 1972 Ministerium für Soziales und Beschäftigung (‚Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid‘, SZW).

Für die konfessionellen Kräfte stellte die „Antithese“¹⁹¹ des Theologen Kuijper den ideologischen Grundpfeiler für die Abgrenzung zwischen den einzelnen „Säulen“ dar. Kuijper stellte eine „Kluft zwischen Glaube und Unglaube“ fest, die nicht „überbrückbar“ sei und er forderte, daß die Gläubigen ihre „eigenen konfessionellen Organisationen und Strukturen“ (Kruijt/Goddijn 1965: 122) gründen sollen. Durch die Dominanz der „Gläubigen“ bekamen die Konfessionellen in der Zwischenkriegszeit nun auch die Möglichkeit, die „Antithese“ politisch umzusetzen.

Ein Schub in Richtung Konfession ist auch im Mächteverhältnis der Gewerkschaften und Arbeitgeber erkennbar. So organisierten in den 1920er Jahren die konfessionellen Gewerkschaften rund die Hälfte der Arbeiter (vgl. Roebroek 1993: 57). Obwohl der sozialdemokratische NVV auch während der gesamten Zwischenkriegszeit die stärkste Gewerkschaft blieb, wiesen die protestantischen und katholischen Gewerkschaften zwischen 1918 und 1960 mehr Mitglieder auf (vgl. Visser/Hemerijck 1998: 166). Die „Antithese“ fand ein für die Entwicklung des niederländischen Wohlfahrtsstaates äußerst bedeutsames Opfer: Im berühmten „Posthumus-Kupers-Memorandum“ von 1921 mußten die sozialdemokratischen Gewerkschaften den Forderungen der seit 1918 mächtigeren katholischen und protestantischen Gewerkschaften nachgeben, daß nicht der Staat, sondern die Gewerkschaften und Arbeitgeber in eigener Regie die Sozialversicherung verwalten sollten (vgl. Roebroek 1993: 52). Diese politische Stärkung der katholischen Gewerkschaften läßt sich auch auf ihren Zusammenschluß zum Römisch-Katholischen Gewerkschaftsverband („Rooms-Katholieke Werkliedenverbond“, RKWV, 1925) zurückführen. Im Jahr 1933 konnte der RKWV etwa 41,7 Prozent der organisierten Arbeiter für sich verbuchen (vgl. Brugmans 1969: 495). Zudem konnte der RKWV einen starken politischen Einfluß auf die regierende RKSP ausüben (vgl. Windmuller 1969: 59).

Die einzelnen „Säulen“ grenzten sich voneinander ab. Der deutlichste Ausdruck dieser Abgrenzung ist der Beschluß der katholischen Bischöfe von 1906, daß sich katholische Arbeiter nur katholischen Gewerkschaften anschließen dürfen. Jong hebt hervor, daß das Verhältnis der einzelnen Gewerkschaften zueinander auch in der Zwischenkriegszeit durch „eigene geistige Bereiche“ gekennzeichnet war:

Die enge Kooperation, die nach dem Zweiten Weltkrieg entstehen konnte, haben RKWV, CNV und NVV nicht zustande gebracht. Zu sehr waren die vorangegangenen Jahre, die 20er Jahre, von einer fortschreitenden ‚Versäulung‘ geprägt. Jede Zentrale lebte vor sich in ihrem eigenen geistigen Bereich, und eine Kluft - die Antithese - trennte sowohl die Parteien, mit denen sich die Zentralen am meisten verbunden fühlten, als auch die Zentralen selbst (Jong 1956: 179-180; meine Übersetzung, CT).

Die sozialpolitische Diskussion wurde in der Zwischenkriegszeit von den Grundpositionen der katholischen und protestantischen „Säulen“ stark beeinflusst. Trotz der

¹⁹¹ Die Antithese entstand in den Jahren zwischen 1868 und 1878 im Rahmen des Schulstreits (vgl. Stuurman 1983: 125-132).

Abgrenzung hatten die Katholiken und Protestanten nun aber wichtige Gemeinsamkeiten, was das Verständnis der Beziehung von Staat und Gesellschaft anbelangt. Die *Katholiken* forderten die Einrichtung von *Branchenvereinigungen* (Veraart)¹⁹². Die Gewerkschaften und Arbeitgeber sollten in diesen Organisationen gemeinsam die Arbeitsbeziehungen regeln und die Sozialgesetzgebung ausführen. Die Rolle des Staates sahen die Katholiken minimalistisch, denn die Wahrung der „Souveränität“ hatte für sie die oberste Priorität. Der römisch-katholische Sozialminister Aalberse (1918-1925, RKSP) übertrug die Forderungen der katholischen „Säule“ schließlich in die Unterscheidung zwischen sozialer Gesetzgebung („sociale wetgeving“) und sozialer Reform („sociale hervorming“). Während die soziale Gesetzgebung, und damit die Intervention des Staates, nur soweit gehen sollte, soziale Mißstände auf erste zu beseitigen, sei es die Sache der Branchenvereinigungen und der Gesellschaft, die sozialen Aufgaben in die Hand zu nehmen (vgl. Ven 1948: 36-37). Unter „sozialer Reform“ verstand Aalberse:

[D]aß Dinge, die durch den Staat ausgeführt werden müssen, allmählich durch die öffentlich-rechtlich anerkannte Wirtschaft übernommen werden können. Diese kann dann unter der Kontrolle der Staates, der das Allgemeinwohl zu berücksichtigen hat, ihre eigenen Verordnungen und Gesetze feststellen (Aalberse auf der Sitzung des Hohen Rates der Arbeit am 20. Januar 1940; zit. nach Ven 1948: 36; meine Übersetzung, CT).

Gegenüber den Katholiken, die durch die beiden päpstlichen Enzyklika „*Rerum Novarum*“ (1891) und „*Quadragesimo Anno*“ (1931) stark beeinflusst wurden (Windmuller 1969: 22), gingen die *Protestanten* noch einen Schritt weiter. Immer wieder wandten sie sich explizit gegen die liberale Vorstellung einer autonomisierten und individualisierten Gesellschaft. Abraham Kuyper (1837-1920), Pastor der ‚Niederlandse Hervormde Kerk‘, Gründer der protestantischen Partei ARP und von 1901 bis 1905 Ministerpräsident, formulierte die protestantische Anschauung über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft im Jahre 1891 betont anti-sozialistisch und anti-liberal:

Genauso bestimmt haben wir ... als Christen parteiisch zu sein, im Falle des Verhältnisses von *Staat* und *Gesellschaft*. Wer wie die Sozialdemokraten den Staat *in der Gesellschaft* aufgehen läßt, leugnet damit die von Gott eingesetzte Obrigkeit, die dazu dient, *seine* Erhabenheit und *sein* Recht zu handhaben. Und wer umgekehrt, in Einklang mit den Staatssozialisten, die Gesellschaft *in den Staat* aufgehen läßt, trägt dazu bei, den Staat zu vergöttern: der Staat statt Gott, und die freie durch Gott geordnete Gesellschaft [wird] um willen der Apotheose des Staates vernichtet. Dahingegen haben wir als Christen weiterhin zu behaupten, daß der Staat und die Gesellschaft je ein eigener Bereich ist, wie gewollt jeder seine eigene Souveränität besitzt, und die soziale Frage nicht rechtens gelöst werden *kann*, wenn man nicht die *Zweiseitigkeit* achtet, und somit die Obrigkeit hochhält und die Wege ebnet für die freie Initiative der Gesellschaft. Wird ... die Frage aufgeworfen, ob unsere menschliche Gesellschaft ein *Aggregat von Individuen* oder ein *organischer Körper* ist, dann müssen alle, die Christen sind, sich an die Seite der sozialen Bewegung scharen und sich dem Liberalismus entgegenwenden, da ja Gottes Wort uns lehrt, wie das All aus einem Blut geschaffen ist und in einem Verbund durch Gott zusammengefaßt ist (Kuyper 1891; zit. nach Peet et al. 1991: 77-78; Herv. durch Kuyper; meine Übersetzung, CT).

¹⁹² Der Katholik J.A. Veraart gilt als „Vater“ der Idee der Einrichtung von paritätisch besetzten Branchenorganisation; vgl. Dr. J. A. Veraart (1918): *Vraagstukken de economische bedrijfsorganisatie*.

Deutlicher als die Katholiken betrachteten die Protestanten die Gesellschaft als souveränen Bereich neben dem Staat. Für sie galt das Prinzip der „Souveränität im eigenen Kreis“ („sovereiniteit in eigen kring“).¹⁹³ Der anti-revolutionäre Protestant Rudolph Slotemaker de Bruine (1869-1941), der Aalberse von 1926 bis 1929 als Sozialminister folgte, beschrieb die „eigenen Kreise“ der Gesellschaft und ihre Beziehung zum Staat in einer äußerst prägnanten Form:

Es ist unser Glauben, daß es nicht die Berufung des Staates ist, das soziale Leben von oben zu dominieren und es in vorgefertigte Linien zu pressen ... Wir unterscheiden mehrere Kreise: den Staat, die Gesellschaft, die Kirche und die Familie, um nur ein paar zu nennen. Diese haben alle ihre eigene Natur, ihre eigene Autorität und Verantwortung ... Wenn der Staat die Bereiche der sozialen Versicherung und des sozialen Schutzes betritt, tut er dies subsidiär. Es sind die gesellschaftlichen Organe, die hier die Aktivposten bilden (Slotemaker de Bruine; zit. nach Roebroek 1993: 55; meine Übersetzung, CT).

Somit vertraten die Protestanten einen Korporatismus, dessen ideale wie organisatorische Grundlage der „eigene Kreis“ und die „Souveränität“ der Familie, des Betriebes oder der Branche darstellte. Die Rolle des Staates wurde dagegen darauf beschränkt, die Spontaneität der Gesellschaft zu fördern und den gesellschaftlichen Gruppen Raum für korporative Zusammenarbeit bereitzustellen (vgl. Cox 1993: 64).

Damit besaßen die Protestanten und die Katholiken in ihren Anschauungen einen wichtigen gemeinsamen Punkt, der sie deutlich von den *Sozialisten* unterschied. Während die Konfessionellen immer wieder als Verfechter der Branchenvereinigungen, für eine Verwaltung der sozialen Frage durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber und in relativer Autonomie zu staatlicher Kontrolle eintraten, betrachteten die Sozialisten sozialpolitische Steuerung grundsätzlich als staatliche Aufgabe. Eine Beteiligung der Gesellschaft hatte für sie daher die Funktion, ein Übergewicht des Staates zu verhindern. In den 1930er Jahren brachte der Sozialist Josephus Jitta diese Position auf den Begriff der „funktionalen Dezentralisierung“ („functioneele decentralisatie“). *Funktionale Dezentralisierung*¹⁹⁴ diente hier als Gegenbegriff zu staatlicher Zentralisierung. Funktionale Dezentralisierung bezeichnete

... das Streben, bestimmte Funktionen, die der Staat an sich genommen hat, zum größten Teil von den bestehenden Vertretungsorganen abzutrennen und an neue Organe zu übertragen, in denen bestimmte Interessen und Sachverständige vertreten sind, die beratende, verwaltende und gesetzgebende Funktionen innehaben (Jitta 1932: 13; meine Übersetzung, CT).

¹⁹³ Für die Protestanten waren in der Frage der Branchenorganisationen vor allem die Ideen von P.S. Gerbrandy und Abraham Kuyper richtungsweisend (vgl. Rigter et al. 1995: 88-89).

¹⁹⁴ Der vom Juristen Josephus Jitta eingeführte Begriff der „funktionalen Dezentralisierung“ wurde nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem zentralen politischen Konzept in der Frage der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft bei der Ausführung staatlicher Aufgaben. Wir werden auf das Konzept der „funktionalen Dezentralisierung“ im Rahmen der Diskussion um die Korporatisierung der niederländischen Arbeitsverwaltung zurückkommen (vgl. Kapitel 16).

Die Sozialisten¹⁹⁵ hatten wenig Vertrauen in den konfessionellen Korporatismus, in die gesellschaftliche Kraft der Selbstregulierung. Vielmehr sollte der Staat die Behandlung und die Verwaltung der sozialen Frage in die Hand nehmen (vgl. Rigter et al. 1995: 89). In der Perspektive der Konfessionellen sollte Sozialpolitik dagegen explizit von unten nach oben wachsen. Die Konfessionellen betrachteten korporatistische Einrichtungen dementsprechend als private Organe (vgl. Cox 1993: 67). Treffend beschreiben Kuijpers und Schrage diese zentrale Differenz zwischen den konfessionellen und den sozialistischen (wie auch progressiven liberalen) Kräften folgendermaßen:

In contrast with Socialist and (progressive) Liberals, Protestants and Catholics emphasized the responsibility of the ‚social partners‘ - the employer organizations [sic!] and the trade unions - in the making and the managing of a social security system. The role of the state should, in their view, be limited (Kuijpers/Schrage 1997: 83).

Die Konfessionellen wollten also eine Regulierung des sozialen Sicherungssystems durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber; die Rolle des Staates sollte dabei aber stark begrenzt werden. Ideologisch lief dies auf eine paritätische und nicht, wie in Deutschland, auf eine drittelparitätische Selbstverwaltung der Arbeitsverwaltung hinaus.

Trotz der umfangreichen ideologischen Vorarbeit zeichnete sich Anfang der 1920er Jahre jedoch ab, daß der Gedanke der Branchenvereinigungen vorerst Ideologie blieb. Im ganzen Land wurde die Arbeitsmarktkrise Anfang der 1920er Jahre als Einschnitt empfunden. Die Depression ließ die Arbeitslosenquote zwischen 1920 und 1922 von 5,8 Prozent auf 11,2 Prozent ansteigen (vgl. Windmuller 1969: 55). Die Gewerkschaften wurden in die Defensive gedrängt (vgl. Jong 1956: 177). Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit traten in der Zusammenarbeit der Arbeitsmarktpartner mit der Regierung Spannungen auf. Das (vorläufige) Scheitern der Branchenvereinigungen wird insbesondere auch auf eine Kehrtwendung in der Haltung der Arbeitgeber zurückgeführt.¹⁹⁶

So stellt Ven (1948: 40) für die Zeit zwischen 1922 und 1929 fest, daß sich die Arbeitgeber immer mehr von den Gewerkschaften und Arbeitnehmern distanzieren. Der Bereich des Unternehmens, den man im Zuge der Kriegswirren kurze Zeit als kollektiv zu regulierende Angelegenheit (Branchenvereinigungen!) betrachtete, wur-

¹⁹⁵ Auf Seiten der Sozialisten kam es zu einer intensiven Zusammenarbeit zwischen der Sozialdemokratischen Partei und dem NVV. 1923 veröffentlichten die SDAP und der NVV gemeinsam einen Bericht unter dem Titel ‚bedrijfsorganisatie en medezeggenschap‘ (Branchenorganisationen und Mitbestimmung). Während der Weltwirtschaftskrise entwickelten SDAP und NVV zusammen den ‚Plan van de Arbeid‘ (1935) - ein Programm für nationale Wirtschaftsplanung, Konjunktur- und Investitionspolitik, das die Sozialisierung der Wirtschaft als Fernziel vor Augen hatte (vgl. Rigter et al. 1995: 89-90).

¹⁹⁶ Windmuller (1969: 72) führt an, daß auch die Gewerkschaften der Mitbestimmung (‚medezeggenschap‘) äußerst ambivalent gegenüberstanden; ‚Mitbestimmung‘ war bei den Gewerkschaften lange Zeit eine ‚Streitparole‘ (Jong 1956: 203).

de wieder dem Laissez-faire unterworfen. Es dominierte die Auffassung, ökonomische von sozialen Dingen zu trennen:

Trennung von ökonomischen und sozialen Angelegenheiten, paritätische Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitern bei der Erörterung des letztgenannten, die ökonomischen Angelegenheiten der Wirtschaft vorbehalten, d.h. den Arbeitgebern, so scheint in diesen Jahren hinsichtlich der Beziehung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerparteien die vorherrschende Meinung [der Arbeitgeber] zu sein (Ven 1948: 43; meine Übersetzung, CT).

Diese Haltung schlug bei den Arbeitgebern in der Frage der Arbeitslosenversicherung in Widerstand um. Sie verweigerten die finanzielle Beteiligung bei einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung (vgl. Kuijpers/Schrage 1997: 90-95; Schrage/Nijhof 1992: 38-40). Einen Arbeitgeberbeitrag qualifizieren sie mit der Bemerkung ab, daß sie damit „Schießpulver zum Feind tragen“ (Ven 1948: 42) würden.

Trotz dieser politischen Spannungen wirkten sich jedoch die ideologischen Grundpositionen der Akteure auf die Institutionalisierung der niederländischen Arbeitsmarktpolitik aus. Die Arbeitslosenversicherung wurde am Ende in der Tat als Aufgabe der von den Gewerkschaften und Arbeitgebern verwalteten Branchenvereinigungen institutionalisiert. In der Frage der Arbeitsvermittlung wurde die konfessionelle Forderung der paritätischen Selbstverwaltung durch die Branche dagegen nicht durchgesetzt: Die Arbeitsvermittlung wurde zur Aufgabe des Staates, ohne daß die Gewerkschaften und Arbeitgeber an der Regulierung beteiligt wurden. Obwohl letzteres angesichts der eben skizzierten Auffassungen der Konfessionellen paradox erscheint, läßt sich auch dies in gewisser Weise durch die „Versäulung“ und die konfessionelle Dominanz erklären. Wie und warum es zu diesem ambivalenten Ergebnis kam, soll nun im folgenden näher erläutert werden.

8.6 Die Institutionalisierung der Arbeitsvermittlung als staatliche Aufgabe

Bis 1939 institutionalisierte sich die Arbeitsvermittlung zunehmend auf kommunaler Ebene. Einem systematischen Eintreten für eine Korporatisierung der öffentlichen (!) Arbeitsvermittlung stand bei den Konfessionellen ein ideologisches Hindernis entgegen. Denn sie definierten die Arbeitsvermittlung nicht als eine öffentliche Aufgabe, sondern als eine gesellschaftliche, als Funktion der Branchenvereinigungen. Ende der 1930er Jahre und mit der deutschen Besatzung wurde die Arbeitsvermittlung dann zentralisiert. Die Kommunen wurden entmachtet und die Arbeitsvermittlung als Aufgabe des Zentralstaates eingerichtet.

Die katholischen Gewerkschaften und Arbeitgeber forderten in den 1920er Jahren eine Arbeitsvermittlung, die auf Branchenebene von den Gewerkschaften und Arbeitgebern verwaltet werden sollte (vgl. Bekkum 1996b: 300-302). Auch der römisch-katholische Sozialminister Aalberse trat für eine Organisierung der Arbeits-

vermittlung durch die konfessionellen Gewerkschaften und Arbeitgeber ein. Im Jahr 1922 wurde ein Gesetz erlassen, das sektorale Vermittlungsorganisationen den kommunalen öffentlichen Arbeitsvermittlungen gleichstellte (vgl. Sol 2000: 62). Wichtiges Unterscheidungsmerkmal zur deutschen Entwicklung war jedoch, daß diese Forderungen aus dem katholischen Lager auf eine private Organisation und nicht auf eine öffentliche Körperschaft mit Selbstverwaltung zielten. Die Katholiken strebten eine eigene - von katholischen Arbeitgebern und Gewerkschaften verwaltete - Arbeitsvermittlung an. Der Vorsitzende der römisch-katholischen Gewerkschaftsbewegung, C.J. Kuiper, sprach die Ablehnung gegenüber staatlicher Intervention im Mai 1927 offen aus:

Das R.K.-Gewerkschaftsbüro hat nie geschwärmt von Staatsbemühungen in der Arbeitsvermittlung, weil die Arbeitsvermittlung dem Wesen nach die Vorbereitung für den Arbeitsvertrag ist, nicht selten auch in wichtigen Punkten, wie Lohn und die Arbeitsdauer, den Inhalt davon bestimmt, und deshalb zum Arbeitsvertrag gehört oder zumindest eng mit dem Arbeitsvertrag selbst verbunden ist, so daß sie ohne Zweifel als ein wesentlicher Teil der Gewerkschaft betrachtet werden kann (zit. nach Kort 1940: 353; meine Übersetzung, CT).

Die katholischen Gewerkschaften und Arbeitgeber definierten die Arbeitsvermittlung als Angelegenheit der Branche, als sogenannte ‚bedrijfszorg‘. Der Einrichtung der Arbeitsvermittlung in einer staatlichen Organisationsform standen sie abweisend gegenüber (vgl. Kort 1940: 295-296, 353; Bekkum 1996b: 301; Sol 2000: 72). Die sektoralen Arbeitsvermittlungsorganisationen kamen in den Niederlanden jedoch nicht zustande.¹⁹⁷

Diesem Primat der paritätischen Selbstverwaltung auf Seiten der konfessionellen Gewerkschaften stand auf Seiten der sozialistischen Gewerkschaften und des NVV das Primat der Politik gegenüber. Der NVV erkannte die Arbeitsvermittlung als ‚öffentliche Aufgabe‘, als Aufgabe, die der Staat zu regulieren habe (vgl. Kort 1940: 351-353).

(Vermutlich) auch aufgrund dieses Standpunkts der konfessionellen Kräfte, die Arbeitsvermittlung als staatliche Aufgabe zu betrachten, erfolgte eine erste reichsgesetzliche Regulierung der Arbeitsvermittlung erst mit dem im Jahre 1930 in Kraft getretenen Arbeitsvermittlungsgesetz (‚arbeidsbemiddelingswet‘).¹⁹⁸ Mit diesem Gesetz

¹⁹⁷ Die Gründe dafür, daß sich die konfessionellen Vermittlungsorganisationen nicht durchsetzten, wurden in der Forschung bisher nicht systematisch untersucht. Während Sol (2000: 64) davon ausgeht, daß ‚die genauen Ursachen dafür unbekannt sind‘, nennt Bekkum (1996b: 305) als wesentlichen Grund, daß auch auf Betriebsebene die Einrichtung von Mitbestimmungsorganen scheiterte; Kort (1940) spricht mögliche Gründe für das Scheitern gar nicht an.

¹⁹⁸ Die ersten Vorbereitungen zu diesem Gesetz wurden bereits 1917 getroffen, bevor 1921 ein erster Entwurf diskutiert wurde. Warum sich die Verabschiedung bis ins Jahr 1930 verzögerte, wird von Bekkum (1996b), wie auch von Sol (2000), nicht weiter angesprochen. Bekkum (1996b: 356) hebt jedoch hervor, daß große Kontroversen um das Gesetz die Verzögerung nicht erklären könnten, weil es diese nicht gegeben hätte. Die Forschung äußert sich insgesamt allerdings recht wenig zur Entstehungsgeschichte des Arbeitsvermittlungsgesetzes von 1930; zum Gesetz vgl. Bekkum 1996b: 356-362; Sol 2000: 71-75.

wurden Kommunen mit über 15.000 Einwohnern verpflichtet, eine kommunale Arbeitsvermittlungsstelle einzurichten. Damit wurde die Arbeitsvermittlung nicht verändert, sondern nur dasjenige rechtlich verfestigt, was sich bereits in den Jahren zuvor abgezeichnet hatte: die Institutionalisierung der Arbeitsvermittlung auf der kommunalen Ebene ohne systematische Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber. Das Arbeitsvermittlungsgesetz wurde daher auch eher als „Konsolidierungsgesetz“ (Kort 1940: 302; Bekkum 1996b: 357) aufgefaßt. Entgegen den in der Kommission vorgetragenen Wünschen nach einer paritätischen Verwaltung sah das Arbeitsvermittlungsgesetz vor, die Gewerkschaften und Arbeitgeber an der kommunalen Arbeitsvermittlung nur beratend zu beteiligen. Es wurde eine mit Gewerkschaften und Arbeitgebern besetzte Aufsichtskommission („Commissie van Toezicht“) gegründet. Diese hatte aber nur wenig Einfluß, denn die wesentlichen Ausführungskompetenzen wurden in die Hände der Kommunen gelegt, die auch zusammen mit dem Reich die Arbeitsvermittlung finanzierten (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 37-46).

Gerade die „Konsolidierung“ durch das Arbeitsvermittlungsgesetz zeigt jedoch, daß die konfessionellen Regierungsparteien einer Institutionalisierung der Arbeitsvermittlung als Reichsaufgabe abweisend gegenüberstanden. Im Parlament wurde das Gesetz wenig diskutiert. Sol (2000: 73) führt dies darauf zurück, daß die Regierung von einer „unbestrittenen Autonomie“ der Kommunen ausging. Die Kritik der Juristen G.J. Goedhart und A. Roeterink, die Rolle des Reiches zu stärken¹⁹⁹, wies der damalige Sozialminister Verschuur (RKSP) bezeichnenderweise damit zurück, daß dies „die Vermittlung auf der Ebene des Reiches unnötig stärken“ (zit. nach Sol 2000: 73) würde. Dabei sprach sich Verschuur auch ausdrücklich dagegen aus, das Verhältnis der Arbeitsvermittlung zum System der Einkommenssicherung für Arbeitslose (zur Fürsorgeleistung und zu den Gewerkschaftskassen) gesetzlich zu regeln. Auch dies wollte er der Autonomie der Gemeinden überlassen. Widerspruch gegen die dominante Rolle der Kommunen und Kritik an der zaghaften Einbindung der Gewerkschaften und Arbeitgeber äußerte nur die sozialdemokratische Opposition (vgl. Sol 2000: 73-74).

Auch nach der Verabschiedung des Arbeitsvermittlungsgesetzes richteten die Kommunen jedoch in den seltensten Fällen wirklich Arbeitsvermittlungen ein, unter denen man auch Arbeitsvermittlungsstellen, also ‚arbeidsbeurzen‘, im engeren Sinne hätte verstehen können. Kort berichtet, daß von den 1.064 Arbeitsvermittlungsorganen, die 1935 gezählt wurden, nur 73 offiziell als ‚arbeidsbeurs‘ bezeichnet wurden. Die Kommunen führten die Arbeitsvermittlung oftmals in Verbindung mit anderen Aufgaben aus, wie z.B. mit der Fürsorgeleistung, der ‚steunregeling‘. Nur bei zehn Prozent der kommunalen Einrichtungen, die sich um eine Regulierung der Arbeitsvermittlung bemühten, war die Arbeitsvermittlung die Hauptaufgabe (vgl. Kort 1940:

¹⁹⁹ Zur Position der Juristen Goedhart und Roeterink vgl. Goedhart/Roeterink 1929.

304-305). Kort faßt die Situation auf kommunaler Ebene folgendermaßen zusammen:

Nun denn, durch die Kombination mit anderen, oft wichtigeren kommunalen Sozialdiensten gibt es kaum Direktoren, deren einzige oder wichtigste Aufgabe die Arbeitsvermittlung ist (Kort 1940: 357; meine Übersetzung, CT).

Bereits in den 1930er Jahren wuchs infolgedessen innerhalb des Sozialministeriums, und dabei insbesondere innerhalb der Abteilung für Arbeitslosigkeitsbekämpfung und Arbeitsvermittlung, die Unzufriedenheit mit der bestehenden Struktur der Arbeitsvermittlung. Es wurden immer mehr Stimmen laut, die eine *Zentralisierung* der *Arbeitsvermittlung* forderten, wobei zwei Beamte der Abteilung für Arbeitslosigkeitsbekämpfung und Arbeitsvermittlung, H.J. Mooren und Th. van Lier, zu den Wortführern dieser Rufe nach einer Gewichtsverlagerung der Kompetenzen in Richtung Zentralstaat wurden. Mooren und Lier waren davon überzeugt, daß der dezentrale Aufbau der Arbeitsvermittlung ein effektives Eingreifen des Zentralstaates behindere. Auch auf einer Konferenz der Vereinigung der Niederländischen Arbeitsbörsen im Juni 1939 sprach sich die Mehrheit der Teilnehmer für eine Zentralisierung aus (vgl. Rigter et al. 1995: 151-152). Mooren brachte auf dieser Konferenz seine Position folgendermaßen zum Ausdruck:

Die [kommunale] Autonomie erachte ich als ein wichtiges Gut, aber nur für die Regelung von den wirklichen örtlichen Belangen ... Ich verneine aber, daß die Autonomie verschont werden sollte, wenn solch wichtige Probleme allgemeiner Natur wie das Problem der Arbeitslosigkeit gelten (Mooren, Hohe Beamter des Sozialministeriums, 1938; zit. nach Kraaijestein 1995: 13; meine Übersetzung, CT).

Bemerkenswert ist, daß Lier in seiner Argumentation dabei auch explizit darauf Bezug nahm, was er in den anderen Ländern beobachtete: eine Institutionalisierung der Arbeitsvermittlung als Aufgabe des Zentralstaates:

Was sehen wir nun in den letzten 20 Jahren in fast allen west- und mitteleuropäischen Ländern? Der Staat übernimmt die Aufgaben der Kommunen, weil die Erfahrung gezeigt hat, daß ein System der Arbeitsvermittlung, das sich auf die Autonomie vieler Kommunen stützt, im Endeffekt den modernen Anforderungen der Wirtschaft nicht genügen kann. Ebenso wenig wird ein derartiges System der durch die veränderte Struktur auf dem Arbeitsmarkt bedingten hohen Mobilität der Arbeit gerecht, währenddessen ist der Staat für ein gutes Verständnis der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt immer mehr auf die Unterstützung der Arbeitsämter angewiesen. Er muß diese Institutionen so steuern, daß er eine effiziente Arbeitslosigkeitspolitik durchführen kann (Lier; zit. nach Bekkum 1996b: 388; meine Übersetzung, CT).

Vermuten läßt sich zudem, daß die Zentralisierung nicht nur durch den Druck, den die Beamten Mooren und Lier ausübten, gefördert wurde, sondern auch durch die Beteiligung der Sozialdemokraten an der Regierung, die ja, wie erwähnt, im Gegensatz zu den Konfessionellen die Arbeitsvermittlung als staatliche Aufgabe betrachteten. So fragte der 1939 ins Amt getretene Sozialminister Jan van Tempel (SPDA) die Zentrale Unterstützungskommission noch im selben Jahr nach einer Empfehlung für eine Zentralisierung der Arbeitsvermittlung. Auch die Kommission sprach sich schließlich im Mai 1940 für eine beschränkte Zentralisierung aus: Die Arbeitsver-

mittlung sollte weiterhin durch kommunale Einrichtungen ausgeführt werden, der Zentralstaat ab sofort jedoch ausgeprägte Kontrollrechte erhalten (vgl. Sol 2000: 79).

Einen wichtigen Kontext für die Stimmen, die nach Zentralisierung riefen, stellt möglicherweise auch der generelle Trend der Entmachtung der Kommunen dar, der zu Beginn der 1930er Jahre einsetzte. So spricht Derksen (1995: 514) von einem „Umschlag“ in der Stellung der Kommunen: Der „Blühperiode“ (1995: 514) kommunaler Autonomie in der Zeit zwischen 1870 und 1930 folgte zu Beginn der 1930er Jahre eine Wende zu einer verstärkten Zentralisierung, weil man die Unterschiede in der Armen-, Bildungs-, Wohnungsbau- und Arbeitsmarktpolitik zwischen den Gemeinden angesichts der zunehmenden Mobilität als inakzeptabel betrachtete.²⁰⁰

Nach Rigter et al. (1995: 152) bestanden vor der deutschen Besatzung (1939) allein Meinungsunterschiede über den Zeitpunkt einer Zentralisierung, nicht aber über deren prinzipielle Notwendigkeit. Als wesentliches Motiv dieses Umschwungs wurde von den Zentralisierungsbefürwortern dabei immer wieder angeführt, daß das Reich, genauer das Sozialministerium, in der Frage der Arbeitsvermittlung so gut wie keine Eingriffsmöglichkeiten besaß, aber zusammen mit den Kommunen die Finanzierung trug (vgl. Bekkum 1996b: 349-350).

Mit der *deutschen Besatzung* im September 1940 wurde die Arbeitsvermittlung nach dem Vorbild der nationalsozialistischen Arbeitseinsatzbehörde organisiert (vgl. hierzu Hoffius/Vriend 1988: 48): Es wurde ein Reichsarbeitsamt als Abteilung des Sozialministeriums eingerichtet, womit die öffentliche Arbeitsvermittlung zur „Reichsaufgabe“ erklärt wurde. Im Jahr 1941 traten schließlich Bezirksarbeitsämter an die Stelle der kommunalen Arbeitsämter. Unter der Deutschen Besatzung wurden die Arbeitsämter zunehmend in den Dienst nationalsozialistischer Zwecke gestellt („Arbeitseinsatz“).²⁰¹

Nach der Befreiung von der deutschen Besatzung regelte der Königliche Beschluß vom 17. Juli 1944 (Stb. No. E 51) die Arbeitsvermittlung aufs neue. Dabei schloß man an die unter der deutschen Besatzung eingerichteten Institutionen an. Der Arbeitsverwaltung wurden die Aufgaben der Arbeitsvermittlung und der Weiterbildung und Umschulung übertragen. Es wurde die Pflicht für Arbeitslose festgeschrieben, sich bei der Arbeitsvermittlung im Falle der Arbeitslosigkeit zu melden. Wie 1930 wurde der Arbeitsverwaltung ein Beratungsorgan beigelegt: die sogenannten Rats-

²⁰⁰ Die Forschung zur Entstehung der niederländischen Arbeitsverwaltung äußert sich leider nicht darüber, inwieweit man die Zentralisierung der Arbeitsvermittlung mit diesem allgemeinen Entmachtungstrend in einen Zusammenhang stellen kann.

²⁰¹ Zur niederländischen Arbeitsverwaltung unter der Besatzungszeit vgl. ausführlich Bauer 1948. Die Deutschen benannten die ‚arbeidsbeurs‘ in ‚arbeidsbureau‘ um (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 48).

kommissionen („Commissies van Advies“). Diesen gehörten vom Sozialminister berufene Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeber an. Die Rolle dieses neuen Beratungsorgans wird jedoch als noch schwächer betrachtet als die der im Arbeitsvermittlungsgesetz von 1930 eingerichteten paritätischen Aufsichtskommission (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 49).

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Arbeitsvermittlung damit endgültig zu einer Aufgabe der Staatsverwaltung. Das von den Deutschen gegründete Reichsarbeitsbüro ist direkter Vorgänger des späteren, 1954 gegründeten, Generaldirektorats Arbeitsverwaltung („Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening“, DG Arbvo). Vom ursprünglichen Einfluß der Kommunen blieb nach dem Zweiten Weltkrieg nichts übrig. Eine Kommunalisierung oder Vergesellschaftung dieser Aufgabe stand auf politischer Seite nicht mehr zur Diskussion (vgl. Kraaijestein 1995: 105). Jan van Tempel, der Sozialminister der Londoner Exilregierung, trat immer wieder als Befürworter einer Zentralisierung der Arbeitsvermittlung auf (vgl. Sol 2000: 94). Eine Anfrage konfessioneller Abgeordneter in der Zweiten Kammer im Jahr 1948, in der diese anregten, die Gewerkschaften und Arbeitgeber stärker zu inkorporieren, wurde vom Sozialministerium abgewiesen (vgl. Sol 2000: 96).

Die Frage ist, ob man mit dieser Zentralisierung die Tendenzen vor 1940 fortsetzte, oder ob die durch die deutschen Besatzer durchgeführte Zentralisierung der Arbeitsvermittlung zu einer „Arbeitseinsatzbehörde“ den wesentlichen Ausschlag für diese Entwicklungen gab. In der niederländischen Sozialwissenschaft gehen diesbezüglich die Meinungen auseinander. Während Hoffius/Vriend (1988: 50) im wesentlichen die deutsche Besatzungszeit als das Fundament dieser Zentralisierung betrachten, geben Bekkum (1996b)²⁰² und auch Kraaijestein (1995)²⁰³ Hinweise, daß die Deutschen die Entwicklungen, die sich vor der Besatzung bereits abzeichneten, „nur“ fortführten. Daß die Deutschen die sich andeutende Abkehr von den Kommunen nur „vollendeten“, erhärtet auch folgendes Zitat aus einem Dokument des Sozialministeriums im Londoner Exil 1942:

Eine weiterreichende Zentralisierung der Arbeitsvermittlung in den Niederlanden in dem Sinne, daß sie vielmehr als früher ein Reichsdienst sein sollte, war bereits *vor der Invasion* in Vorbereitung (zit. nach Kraaijestein 1995: 105; meine Übersetzung und meine Herv., CT).

²⁰² Bekkum selbst äußert sich etwas widersprüchlich. An anderer Stelle gibt Bekkum an, daß man vor dem Zweiten Weltkrieg von dirigistischen Steuerungsmodellen auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung weit entfernt gewesen sei und die deutsche Besatzung die Bestrebungen nach einer Bipartisierung, die deutlich erkennbar gewesen seien, jäh unterbrochen hätte (vgl. Bekkum 1996b: 493-500).

²⁰³ Kraaijestein (1995: 102-106) spricht davon, daß die deutsche Besatzung die Zentralisierungstendenzen der Jahre 1930er verstärkte, aber nicht der ausschlaggebende Faktor für die Zentralisierung nach dem Kriege war.

Unabhängig davon, welcher Effekt die deutsche Besatzung nun tatsächlich hatte, ist es in unserem Zusammenhang wichtig festzuhalten, daß man sich in den Niederlanden in den 1920er und 1930er Jahren nicht zur Korporatisierung der Arbeitsvermittlung durchringen konnte. Weder die Idee der Staatskommission über die Arbeitslosigkeit, dem Vorbild der deutschen kommunalen und paritätischen Arbeitsnachweise zu folgen, noch die Präferenz der konfessionellen Kräfte, die Arbeitsvermittlung durch korporative Branchenvereinigungen zu regulieren, setzten sich durch. Im Lichte der Tatsache, daß die konfessionelle Hegemonie und ihre Forderung nach Selbstregulierung in der Arbeitsvermittlung nicht zu den vermuteten Strukturen führte, kann man argumentieren, daß der Konfessionalismus einem ideologischen Hindernis für eine Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber an der staatlichen Arbeitsvermittlung gleichkam. Die sozialistischen Gewerkschaften waren in der Zwischenkriegszeit politisch zu schwach, um den von ihnen geprägten Bericht der Kommission und damit auch eine staatliche Arbeitsvermittlung mit Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber umzusetzen.

Was jedoch die arbeitsmarktpolitische Haltung der Gewerkschaften in der Zwischenkriegszeit am stärksten geprägt hat, war die Frage der Arbeitslosenversicherung. Denn die Gewerkschaftskassen waren zeitweise der zentrale Pfeiler ihrer Organisationskraft. Die Arbeitslosenversicherung wurde somit auch entsprechend der Präferenzen der Konfessionellen als Aufgabe der Branche institutionalisiert. Die Verabschiedung und das Zustandekommen dieses Gesetzes, das im folgenden näher erläutert werden soll, nannte der damalige KVP-Fraktionsvorsitzende Romme als ein „Vorbild wie soziale Gesetzgebung in den Niederlanden zustande kommen soll“ (zit. nach Maas 1991: 653; meine Übersetzung, CT).

8.7 Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung als Aufgabe der Branchen

Während der gesamten Zwischenkriegszeit stand die Einführung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung immer wieder auf der politischen Tagesordnung (vgl. Roebroek 1993: 84-85). Die Debatte blieb aber ohne Resultat, zum einen weil der Zentralstaat in seiner Arbeitslosenpolitik auf das Fürsorgesystem setzte (vgl. Rooy 1978: 30), zum anderen weil auf der einen Seite die Arbeitgeber nicht bereit waren, für eine verpflichtende Arbeitslosenversicherung Beiträge zu zahlen, und auf der anderen Seite die Gewerkschaften an dem Status ihrer Kassen festhielten.

Die katholisch-protestantische Koalitionsregierung bemühte sich in den 1920er Jahren zunehmend, die Einführung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung voranzutreiben (vgl. Bekkum 1996b: 317; Roebroek/Hertogh 1998: 176). Bereits 1919 versprach der katholische Sozialminister Aalberse die Einführung einer Versiche-

rung, 1921 und 1923 fragte er den Niederländischen Arbeitslosigkeitrat („Nederlandse Werkloosheidsraad“, NWR)²⁰⁴ um eine Empfehlung. In der Haushaltsdebatte am 1. Dezember 1927 beauftragte schließlich die Zweite Kammer die Regierung mit dem Entwurf eines Gesetzes, woraufhin der damalige Sozialminister Bruine (CHU) den Hohen Rat der Arbeit („Hoogen Raad voor Arbeid“)²⁰⁵ um eine Empfehlung bat. In den Verhandlungen des Hohen Rates traten jedoch deutliche Meinungsverschiedenheiten auf. Die Mehrheit der Ratsmitglieder hatte gegen eine verpflichtende Arbeitslosenversicherung Bedenken und lehnte Beiträge der Arbeitgeber ab (vgl. Hoogland 1940a: 547-550). Dabei ist während der gesamten Diskussion um die Einführung einer Arbeitslosenversicherung in den 1920er Jahren bei den Arbeitgebern eine deutliche Opposition erkennbar. Diese betrachteten die Arbeitslosenversicherung in der Auseinandersetzung um die Festsetzung der Löhne als Machtmittel der Gewerkschaften (vgl. Kuijpers/Schrage 1997: 91-92).

Mitten in diese Diskussionen brach nun die Depression der 1930er Jahre ein. Zwischen 1931 und 1936 stieg die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen von 138.000 auf 475.000. Damit wurde im Januar 1936 die höchste Zahl an Arbeitslosen seit der ersten offiziellen Zählung erreicht (vgl. Roebroek 1993: 84). Im Jahr 1935 zählt man beim NVV ein Drittel der Mitglieder als arbeitslos (vgl. Windmuller 1969: 67). Die Krise auf dem Arbeitsmarkt brachte den Gewerkschaften insbesondere zwischen 1928 und 1934 einen starken Zulauf an Mitgliedern. Es waren vor allem die Gewerkschaftskassen, die den Gewerkschaften diesen Zuwachs bescherten. Die Kassen wurden von einem „Bindemittel“ zur „letzten Kontaktstelle“ (Jong 1956: 180) mit den Arbeitern.²⁰⁶

²⁰⁴ Der Niederländische Arbeitslosigkeitsrat wurde bereits 1914 als Beratungsorgan für die Einführung einer Arbeitslosenversicherung gegründet. Er hatte jedoch de facto nur eine geringe Bedeutung, weil die Arbeitgeber den Sitzungen des Rates fern blieben (vgl. Bekkum 1996b: 297). Ein anderes Organ, das auf die Diskussion um den öffentlichen Umgang mit der Arbeitslosigkeit in dieser Zeit Einfluß nahm, war der Niederländische Bund für Arbeitsbeschaffung.

²⁰⁵ Der Hohe Rat der Arbeit wurde auf Initiative des damaligen Arbeitsministers Aalberse im Oktober 1919 gegründet und kann als Vorgänger der nach dem Zweiten Weltkrieg errichteten Verhandlungsinstitutionen betrachtet werden. Die Bedeutung des Hohen Rates lag vor allem darin, daß in diesem die „Säulen“ der Gewerkschaften, Arbeitgeber und Parteien auf „neutralem Boden“ (Windmuller 1969: 64) zusammentrafen. Es wird geschätzt, daß von den 104 Gesetzesempfehlungen, die der Hohe Rat zwischen 1919 und 1939 abgab, 80 Prozent von der Regierung zum Teil oder sogar zur Gänze befolgt wurden (vgl. Windmuller 1969: 63-65). Auf dem Gebiet der Arbeitslosenpolitik konnte der Hohe Rat jedoch selten Empfehlungen ausarbeiten, weil der Konsens zwischen den Arbeitgebern und Gewerkschaften fehlte (vgl. Bekkum 1996b: 297). Mit der deutschen Besetzung stellte der Hohe Rat der Arbeit faktisch seine Arbeit ein, im Jahr 1950 wurde er aufgelöst. An seine Stelle trat der im selben Jahr durch das Gesetz über die Branchenorganisationen („wet op de bedrijfsorganisatie“) geschaffene Sozialökonomische Rat (Sociaal Economische Raad, SER).

²⁰⁶ Das Ausmaß der Krise läßt sich auch daran ablesen, daß die Regierung während der Depression den Gewerkschaften verbot, Arbeitslose als Mitglieder aufzunehmen. Der NVV gründete daraufhin lokale Gewerkschaften für Arbeitslose. Die beigetretenen Arbeitslosen mußten erklären, bei einer Wiederbeschäftigung Mitglied der Gewerkschaft zu werden (Windmuller 1969: 205, Fn. 38).

Mit der Krise bekamen sowohl bei den Protestanten als auch bei den Katholiken diejenigen Stimmen Oberwasser, welche ein aktiveres Eintreten des Staates in der Sozialpolitik befürworteten. In den Wahljahren 1933 und 1937 räumten die Wahlprogramme aller Parteien der Institutionalisierung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung höchste Priorität ein (vgl. Roebroek/Hertogh 1998: 175-185).

Auch die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften begannen sich in den 1930er Jahren zu verbessern. Nachdem sich zunächst die protestantischen und katholischen Arbeitgeber und Gewerkschaften annäherten, kam es in den späten 1930er Jahren auch zu einer Verbesserung des Verhältnisses des NVV zu den Arbeitgeberorganisationen (vgl. Kuijpers/Schrage 1997: 93). Hoefnagels (1974: 225) spricht davon, daß der „ökonomische Notzustand“ eine „Zusammenarbeit“ zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern bewirkte. Zwischen 1933 und 1939 fiel die Anzahl der Streiks so auch auf das niedrigste Niveau seit Beginn des 20. Jahrhunderts (vgl. Windmuller 1969: 86). Die Entspannung machte zudem eine erste Regulierung der kollektiven Arbeitsbeziehungen möglich: 1933 wurde das Branchenrätengesetz („bedrijfsradenwet“), 1937 das Gesetz über die Verbindlich- und Unverbindlicherklärung kollektiver Tarifverträge durch den Staat („wet op het algemeen verbinden en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten“) verabschiedet; beide Gesetze gelten als wichtige Vorbedingung für die Organisation der industriellen Beziehungen nach 1945 (vgl. hierzu Windmuller 1969: 68-78).

Auf politischer Ebene wurde ein weiteres Vorwärtsdrängen in der Frage der Arbeitslosenversicherung zunächst durch eine ernsthafte Koalitionskrise überschattet. Nach einem Spargesetz drohten die Katholiken 1935 mit einem Koalitionsbruch (vgl. Cox 1993: 92-93). Dennoch ist davon auszugehen, daß der Abbau der Spannungen zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern der Institutionalisierung einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung endgültig den Weg bereitete (so Kuijpers/Schrage 1997: 93).

Im Januar 1938 legte Sozialminister Romme (RKS) dem Hohen Rat einen Vorentwurf für eine verpflichtende Arbeitslosenversicherung vor (vgl. Hoogland 1940b: 513-545). Rommes Entwurf sah nun vor, auch die Arbeitgeber in die Finanzierungspflicht miteinzubeziehen. Er führte an, daß die Kassen der Gewerkschaften in den letzten 20 Jahren ungemein an Bedeutung gewonnen hätten. So stieg die Zahl der Versicherten von 60.000 im Jahr 1917 auf 600.000 im Jahr 1932. Romme sprach sich in der Begründung zu seinem Entwurf sehr offen und offensiv dafür aus, die Verwaltung der Versicherung den Branchenvereinigungen zu übertragen:

Was für jede Sozialversicherung gilt, gilt vielleicht noch in verschärfter Form für die Arbeitslosenversicherung: Will sie ihre Ziele in der und für die Branche erreichen können, dann muß sie einen Pflichtcharakter haben, weil ihr Erfolg die Mitarbeit aller, die zur Branche gehören, benötigt (Memorie van Teolichting; zit. nach Hoogland 1940b: 519; meine Übersetzung, CT).

Es ist bemerkenswert, daß die Möglichkeit, die Versicherung an die bestehenden kommunalen Arbeitsbörsen anzubinden, von Romme ausdrücklich abgewiesen wurde.

Der Hohe Rat stimmte in seiner Empfehlung vom 20. Mai 1939 den Vorstellungen der Regierung zu. Dabei sprachen sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber ausdrücklich gegen das englische System einer staatlichen Verwaltung aus.

Ende der 1930er Jahre war der Bann in der Frage der Versicherung damit endgültig gebrochen. Vor allem der Positionswechsel der Gewerkschaften ist erwähnenswert. Auf den Verhandlungen des Hohen Rates über Rommes Gesetzentwurf begründete der Vertreter des NVV, Lindeman, den Stimmungsumschwung der Gewerkschaften mit der hohen Arbeitslosigkeit, die die Kassen der Gewerkschaften zunehmend überfordere (vgl. Kuijpers/Schrage 1997: 94).

Finanzpolitische Uneinigkeiten zwischen dem katholischen Lager der Koalitionsregierung, zu dem Romme zählte, und dem protestantisch-christlichen Lager kumulierten 1939 in den Rücktritt der Regierung. Im neuen Kabinett (De Geer II, 1939-1940) wurden schließlich die Sozialdemokraten (nach jahrzehntelanger Opposition) Koalitionspartner. Die Vorbereitung einer Versicherung stand weiter auf der Agenda. Die deutsche Besatzung im September 1940 bereitete den Bemühungen jedoch ein vorläufiges Ende (vgl. Roebroek/Hertogh 1998: 185).

Es fällt auf, daß die gesamte Debatte um die Einführung einer Arbeitslosenversicherung in den Niederlanden so gut wie gar nicht mit der Frage verbunden war, diese gemeinsam mit der Arbeitsvermittlung zu institutionalisieren. Versuche, eine Verbindung zwischen der Einkommensunterstützung und der Arbeitsvermittlung herzustellen, zeichneten sich in den 1930er Jahren nur auf der kommunalen Ebene ab. Dies zeigte sich vor allem an der organisatorischen Struktur der damals noch kommunal organisierten Arbeitsbörsen. Von den 73 kommunalen Arbeitsbörsen waren im Jahr 1930 63 organisatorisch in den Bereich der kommunalen Verwaltung des Unterstützungssystems untergebracht. Auf nationaler Ebene sprach sich die Vereinigung der Niederländischen Arbeitsbörsen jedoch gegen eine Integration beider Aufgaben aus (vgl. Bekkum 1996b: 320-321).

Viel von dem, was man in den Niederlanden in den 1930er Jahren bezüglich der Arbeitslosenversicherung diskutierte, wurde in die Nachkriegszeit mitgenommen. Die katholisch-sozialdemokratische Koalition („Rooms-Rode-Coalitie“), die 1939 ins

Amt gewählt wurde, stellte noch bis zum Jahr 1958 die Regierung. Die nach London geflohene niederländische Regierung fing sehr schnell damit an, Pläne für den sozialpolitischen Wiederaufbau nach dem Krieg zu entwerfen. Unter dem Eindruck des „Beveridge Plans“ stellte man 1943 die Van-Rhijn-Kommission („Commissie van Rhijn“) auf, deren Arbeit wiederum Jan van den Tempel, der ja bereits in der Staatskommission über die Arbeitslosigkeit eine wichtige Rolle hatte, wesentlich prägte (vgl. Rigter et al. 1995: 197-210).

Mit dem Bericht der Van-Rhijn-Kommission (Commissie van Rhijn 1945: Sociale Zekerheid, Den Hague, blz. 117) nahm man nach dem Krieg die Bemühungen um die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung wieder auf (vgl. Bogaarts 1989: 1418). Als Übergangsregelung traten an die Stelle der freiwilligen Versicherung zunächst die freiwillige Wartegeldregelung („wachtgeldregeling“), die Überbrückungsregelung („overbruggingsregeling“) und die Sozialhilferegulierung („sociale bijstandregeling“).²⁰⁷ Daneben wurde der Dienst für Ausführende Arbeiten („Dienst Uitvoering Werken“, DUW) eingerichtet (Roebroek/Hertogh 1998: 187).

Nachdem im Wahlkampf 1946 schließlich alle politische Parteien die Notwendigkeit der Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung forderten, legten Sozialminister Drees (PvdA) und Finanzminister Lieftinck (CHU) unter dem Kabinett Beel I (1946-1948, KVP-PvdA) am 22. Januar 1948 der Zweiten Kammer einen neuen Gesetzentwurf zur Arbeitslosenversicherung vor (vgl. Maas 1991: 663). Wieder entschied man sich dafür, die Verwaltung der Versicherung den Branchenvereinigungen zu übertragen.

Der Gesetzentwurf orientierte sich dabei an den Ergebnissen der Verhandlungen zwischen der Stiftung für Arbeit („Stichting van de Arbeid“, STAR)²⁰⁸ und dem Sozialministerium. Die wesentlichen Linien des Gesetzes wurden daher in den Verhandlungen mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern festgelegt. Das Parlament übte nahezu keinen Einfluß auf den Inhalt der Regelungen aus, die Abgeordneten respektierten das Ergebnis der Vorverhandlungen zwischen der Regierung und der STAR (vgl. Maas 1991: 667-668). Maas (1991) betont den breiten gesellschaftlichen Konsens um das Gesetz:

²⁰⁷ Das Wartegeld betrug 80 Prozent des letzten Lohnes und wurde hälftig durch den Staat und die Arbeitgeber finanziert. Das „Überbrückungsgeld“ wurde zur Gänze vom Staat getragen. Arbeitslose, die ein Warte- oder Überbrückungsgeld bezogen, konnten zur Verrichtung öffentlicher Arbeiten (DUW) verpflichtet werden. Die Sozialhilferegulierung galt denjenigen Arbeitslosen, deren Anspruch auf Warte- bzw. Überbrückungsgeld erschöpft war (vgl. Rigter et al. 1995: 214-215, 225).

²⁰⁸ Die STAR ist ein mit Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeber besetztes Beratungsgremium. Sie wurde 1945 auf Initiative der Gewerkschaften und Arbeitgeber als private Einrichtung gegründet. Gewerkschaften und Arbeitgeber haben je elf Sitze. Zur Gründung und Geschichte der STAR vgl. Bottenburg 1995; Heertum-Lemmen/Wilthagen 1996: 1-7.

Im ganzen Parlament herrschte die Überzeugung, daß die betreffende Gesetzgebung, welche direkt die Interessen der Betriebsgenossen [sic!] berührte, in enger Beratung mit den Sozialpartnern zustande gebracht werden mußte (Maas 1991: 667; meine Übersetzung, CT).

Da das Gesetz somit im wesentlichen den Vorstellungen der STAR folgte, soll im folgenden die „Vorläufige Note“ näher erläutert werden, die diese im Jahre 1945 vorlegte (vgl. zum folgenden Nota; zit. nach Nieuwenhuis 1946: 5-11). In den Beratungen der von der STAR eingerichteten Kommission ging man von drei Typen von Arbeitslosigkeit aus: (1.) die normale oder Branchenarbeitslosigkeit, worunter branchenspezifische Arbeitslosigkeit z.B. aufgrund saisonaler oder wetterbedingter Faktoren verstanden wurde; (2.) die strukturelle Arbeitslosigkeit, d.h. durch den technischen Wandel bedingte und (3.) die „anormale oder konjunkturelle Arbeitslosigkeit“, d.h. Arbeitslosigkeit, die über temporäre Ungleichgewichte innerhalb einer Branche hinausging. Entsprechend dieser Typisierung sollte nach den Vorstellungen der Kommission daher die Arbeitslosenversicherung aus zwei Teilen bestehen: aus der sogenannten *Wartegeldversicherung* („wachtgeldverzekering“), die auf die strukturelle und die branchenspezifische Arbeitslosigkeit gerichtet war und aus der sogenannten *Arbeitslosenversicherung* („werkloosheidsverzekering“), welche die durch die konjunkturelle Arbeitslosigkeit betroffenen Arbeiter versichern sollte. Finanziert werden sollte die Arbeitslosenversicherung durch Beiträge der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und des Staates. Entgegen der Empfehlung des Hohen Rates der Arbeit von 1939 plädierte die Kommission unter Berufung auf die Solidaritätspflicht dafür, den Kreis der Berechtigten weit zu ziehen. Die Ausführung der Versicherung sollte durch branchenspezifische Einrichtungen erfolgen. Nur eine Minderheit der Mitglieder der Kommission sprach sich dafür aus, die Versicherung den Arbeitsvermittlungsstellen („arbeidsbureaux“) zu übertragen.

Indem die organisatorische Basis der Arbeitslosenversicherung in die Branche gelegt werden sollte, bestand eine enge Beziehung zwischen der Branche und dem Arbeitslosen. Im Grunde lag in dieser Auffassung, die der konfessionellen Präferenz für eine branchenmäßige paritätische Selbstverwaltung entsprach, das strukturelle Hindernis für die Institutionalisierung einer „integrierten“ und „öffentlichen“ Arbeitsverwaltung in den Niederlanden. Der Gedanke einer sektoralen Institutionalisierung, der bei der Einrichtung der öffentlichen Arbeitsverwaltung scheiterte, schlug bei der Einrichtung der Arbeitslosenversicherung voll durch. Das „Band“ zwischen dem Arbeitslosen und der Branche beschrieb die Kommission dabei folgendermaßen:

Die gewichtige Bedeutung einer ‚Wartegeldregelung‘ ist, daß während des Bezuges von Wartegeld für einen Arbeiter die Verbindung mit dem Unternehmen und der Branche nicht durchschnitten wird. Der Arbeiter gehört weiterhin der Branche an; er wird nicht ausgestoßen und wartet auf Arbeit in der Branche. Er gehört also zur Arbeitsreserve der Branche, so daß bei einem ökonomischen Auftrieb in den Unternehmen, in der Branche auf diesen arbeitslosen Arbeiter als erstes wieder zurückgegriffen werden kann (Nota; zit. nach Nieuwenhuis 1946: 7; meine Übersetzung, CT).

Sozialminister Joekes (PvdA) unter dem Kabinett Drees/Van Schaik (1948-1951, KVP-PvdA-CHU-VVD) hielt schließlich an Drees' Entwurf fest. Am 30. Juni 1949 nahm die Zweite Kammer das Gesetz mit 63 gegen 7 Stimmen an²⁰⁹, am 7. September 1949 verabschiedete die Erste Kammer das Gesetz (vgl. Roebroek/Hertogh 1998: 187-188).

Das Arbeitslosigkeitsgesetz („werkloosheidswet“), das mit drei Jahren Verspätung am 1. Juli 1952 in Kraft trat²¹⁰, legte fest, daß die Ausführung der *Wartegeldversicherung* den *Branchenvereinigungen* oblag. Die Zahlung des Wartegeldes stand im direkten Bezug zur Branche. Die Branchenvereinigungen waren berechtigt, innerhalb der gesetzlichen Regelungen die Höhe der Leistungen und der Prämien festzulegen; ebenso oblag ihnen die Prüfung der Anspruchsberechtigung. Bezüglich der Wartegeldversicherung wurden die Beiträge und Leistungen der Versicherung damit branchenspezifisch festgesetzt. Die Beiträge zur Versicherung wurden von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen. Die Entscheidungen der Branchenvereinigungen unterlagen der Aufsicht des Sozialministers. Für die *Arbeitslosenversicherung* wurde ein Allgemeiner Arbeitslosigkeitsfond („algemeen werkloosheidsfond“) eingerichtet. Hier wurde eine Finanzierung festgelegt, die sowohl die Arbeitgeber und Arbeitnehmer als auch den Staat in die Pflicht nahm (50 Prozent Arbeitgeber sowie Arbeitnehmer und 50 Prozent Staat). Die Verwaltung oblag gemeinsam den Gewerkschaften und Arbeitgebern, deren Vertreter von der STAR berufen wurden. Den Vorsitz übernahm der Sozialminister. Auch der Fond für die Arbeitslosenversicherung konnte die genaueren Regelungen der Versicherung bestimmen. Wiederum hatte der Sozialminister eine Aufsichtsfunktion (vgl. Rigter et al. 1995: 251). Die Höhe des Arbeitslosengeldes wurde für verheiratete Familienvorstände auf 80 Prozent, für die übrigen Verheirateten auf 70 Prozent und für Ledige auf 60 Prozent des letzten Bruttolohns festgelegt. Im Jahr 1964 wurde das Arbeitslosengeld generell auf 80 Prozent erhöht (vgl. Becker/Kersbergen 1986: 65).

Die partitatisch durch Arbeitgeber und Gewerkschaften verwalteten Branchenvereinigungen, denen neben der Arbeitslosenversicherung auch die Krankenversicherung und später (1967) die Erwerbsunfähigkeitsversicherung zur Durchführung übertragen wurden, waren bereits 1950 mit dem Gesetz über die Branchenorganisationen („wet op de bedrijfsorganisatie“) eingerichtet worden.

²⁰⁹ Die Gegenstimmen stammten aus dem Lager der Kommunisten. Die Kommunisten wollten die Höhe des Arbeitslosengeldes auf 90 Prozent des zuletzt verdienten Bruttolohn festsetzen (vgl. Becker/Kersbergen 1986: 65).

²¹⁰ Die Verzögerung erklärt sich daraus, daß das Kabinett die Folgen des Korea-Krieges abwarten wollte (vgl. Rigter et al. 1995: 252); und dies aus gutem Grund, denn wischen 1950 und 1952 stieg die Arbeitslosenquote von 2,8 auf 4,9 Prozent (vgl. Roebroek 1993: 89).

8.8 Arbeitsmarktpolitik zwischen Staat und paritätischer Selbstverwaltung

Faßt man die wesentlichen Momente der Entstehung der niederländischen Arbeitsverwaltung zusammen, so ist folgendes hervorzuheben: Die verspätete Industrialisierung, die „Versäulung“ und die historischen Vorläufer der kommunalen und gewerkschaftlichen Unterstützung Arbeitsloser übten in der kritischen Initialisierungsphase der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik von 1914 bis 1939 eine wichtige Schubkraft aus. Hinzu kam die Hegemonie religiöser Parteien und Kräfte in der Zwischenkriegszeit. Die Konfessionellen betrachteten Sozialpolitik eher im Verantwortungsbereich der Gesellschaft als in dem des Staates.

In den Niederlanden wurde eine verpflichtende Arbeitslosenversicherung erst 1952, und damit 41 Jahre später als in Großbritannien und 25 Jahre später als in Deutschland, eingeführt. Im Vergleich zu Deutschland und Großbritannien ist das System der öffentlichen Arbeitsverwaltung nach der Institutionalisierungsphase äußerst fragmentiert. Die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung, die in Deutschland und England als Aufgabe einer Organisation, nämlich der Arbeitsverwaltung, institutionalisiert worden sind, wurden in den Niederlanden als Aufgaben separater Organisationen initialisiert. Die Arbeitslosenversicherung wurde gemäß der ideologischen Präferenz der konfessionellen Kräfte als Aufgabe der Branchenorganisationen eingerichtet. Der eigentlichen Arbeitsverwaltung blieb so nur die Aufgabe der Arbeitsvermittlung. Sie wurde zur staatlichen Aufgabe, ohne institutionalisierte Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber.

Trotz der Perzeption der arbeitsmarktpolitischen Institutionalisierungsphasen in Deutschland und England orientierten sich die Niederlande weder am englischen noch am deutschen Weg. Die Niederlande folgten während ihrer Initialisierungsphase öffentlicher Arbeitsmarktpolitik somit bewußt nicht den zeitgenössischen Strömungen. Der Institutionalisierungsaufwand, entgegen dem spezifischen Charakter der niederländischen Gesellschaft und Politik (Konfessionalismus!) dem deutschen oder dem englischen Weg zu folgen, war zu hoch.

Angesichts der oben skizzierten Auffassungen der Konfessionellen zur Bewältigung der sozialen Frage und vor dem Hintergrund ihrer Forderung nach paritätischer Selbstverwaltung ist die Institutionalisierung der niederländischen *Arbeitsverwaltung* (*Arbeitsvermittlung*) als eine staatliche Aufgabe ein Paradox. Die ideologischen Überzeugungen der konfessionellen „Säulen“ und ihr politisches Übergewicht hätten eigentlich eher dazu führen müssen, daß die Arbeitsverwaltung (*Arbeitsvermittlung*) den „Kreisen“ der Gesellschaft anvertraut wird. Die katholischen Gewerkschaften und Arbeitgeber traten ja, wie gezeigt, für eine Arbeitsvermittlung ein, die auf Branchenebene von katholischen Gewerkschaften und Arbeitgebern verwaltet werden

sollte. Diese Forderung fand auch eine zeitweilige Unterstützung im Sozialministerium.

Eine Institutionalisierung der Arbeitsvermittlung auf der Ebene der Branche und durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber verwaltet setzten die konfessionellen Kräfte in der Zwischenkriegszeit nun aber nicht durch. Nach dem Ersten Weltkrieg konsolidierte man zunächst die Kommunalisierung, Ende der 1930er Jahre begann man schließlich, die Arbeitsverwaltung auf der Ebene des Reiches zu institutionalisieren. Obwohl die konfessionelle Hegemonie und ihre Forderung nach paritätischer Selbstverwaltung in der Arbeitsvermittlung nun nicht zu den vermuteten Strukturen führte, kann man dennoch argumentieren, daß der Konfessionalismus eine soziale Distanz zu jener Organisationsform erzeugte, welche die Kommission mit Blick auf Deutschland gefordert hatte.

Denn eine wichtige Differenz zum deutschen Status quo war, daß die deutschen kommunalen Arbeitsnachweise als öffentliche Einrichtungen aufgebaut wurden, die Forderungen der Konfessionellen in den Niederlanden jedoch auf eine private Organisation und nicht auf eine öffentliche Körperschaft mit Selbstverwaltung zielten. Insbesondere die Katholiken strebten eine eigene, von katholischen Arbeitgebern und Gewerkschaften verwaltete Arbeitsvermittlung an. Die konfessionellen Gewerkschaften und Arbeitgeber besaßen somit eine ideologische Distanz, sich an den bestehenden kommunalen ‚arbeitsbeurzen‘ zu beteiligen. Die Sozialisten wiederum waren in der Zwischenkriegszeit politisch zu schwach, um den von ihnen geprägten Bericht der Kommission politisch umzusetzen.

Teil III Die Arbeitsverwaltung in Großbritannien: Ein Leben auf der Schnellspur der Zentralisierung

Circumstances help determine which pressure groups or interests are pushing against an open door at any particular moment. Technical preferences for managerial and administrative solutions in early 1970s ensured that when the CBI and the TUC urged the creation of an organization to regulate employment and training policy they were likely to be well received, and this was the climate which led to the creation of the MSC (Evans 1992: 221).

Kapitel 9 Einleitung

Im Rahmen der Versuche einer konzertierten Bewältigung der britischen Wirtschaftskrise in den 1960er Jahren wurde auch die Arbeitsverwaltung in ein anderes Licht gerückt. Korporatismus hielt in vielen Bereichen Einzug: in der Industrie- und Wirtschaftspolitik, in der Bildungspolitik, in der Einkommenspolitik und am Ende - durch die Gründung der ‚Manpower Services Commission‘ (MSC) im Jahr 1973 - auch in der Arbeitsmarktpolitik.

Die MSC stammt aus der Ära der „heyday of tripartism“ (Grant 1997: 188) und „überstand“ immerhin gut zehn Jahre Thatcherismus. Die Korporatisierung unter der konservativen Regierung Edward Heath (1970-1974) wie auch der Fortbestand des korporativen Arrangements unter Thatcher (seit 1979) muß konjunkturell betrachtet werden. Die ‚Manpower Services Commission‘ wurde von Edward Heath im Kontext einkommens- und bildungspolitischer Konzertierungsversuche ins Leben gerufen. Sie nahm unter Labour (1974-1979) wie unter den Konservativen (seit 1979) eine zentrale Rolle in der Bewältigung der Jugendarbeitslosigkeit ein. Mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit im Jahr 1988 trennten sich die Konservativen vom letzten korporatistischen Erbe der Ära Heaths.

Es war die Regierung, die die Prioritäten in der Arbeitsmarktpolitik bestimmte. Dies läßt sich unmittelbar an der Kommission selbst ablesen: an der Zentralisierung des ‚policy-making‘ sowie an der Ausrichtung der von der Kommission verfolgten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die MSC befand sich auf der „Überholspur Whitehalls“ (Ashford 1989: 365). Daß die Arbeitsmarktpolitik unter dem Einfluß Whitehalls stand, wird an folgenden Faktoren deutlich: Das Beschäftigungsministerium (DE) dominierte die Kommission. Der Einfluß des ‚Trades Union Congress‘ (TUC) auf die Ausgestaltung der Programme schwand unter Thatcher zunehmend, und auch das Parlament und sein Sonderausschuß für Beschäftigung („Employment Select Committee“) hatten wenig Einwirkungsmöglichkeiten auf die Politik des Ministeriums. Die arbeitsmarkt- und berufspolitischen Programme der Kommission waren neoliberal ausgerichtet. Sie galten als Ausdruck einer Koalition der Präferenzen der Arbeitgeber und der Regierung. Die Programme der ‚Manpower Services Commission‘ führten auch dazu, daß der TUC immer mehr Mühe hatte, seine Loyalität zur Kommission gegenüber den Einzelgewerkschaften zu begründen: Die arbeitsmarktpolitischen Programme der MSC zeigten deutlich die Differenzen innerhalb der britischen Gewerkschaften hinsichtlich der Regulierung der Berufsausbildung auf.

Daß die MSC, die in den 1980er Jahren zunehmend von den Einzelgewerkschaften und einigen Mitgliedern der Konservativen Partei attackiert worden ist, überhaupt „überlebte“, ist eine Frage der politischen Strategie. Der TUC hielt an der letzten Bastion seines politischen Einflusses fest, und für die Thatcher Regierung gab es angesichts des desolaten Zustandes des britischen Arbeitsmarktes keine andere Alternative. Die durch die extreme berufsbildungspolitische Fragmentierung der britischen Gewerkschaften und durch die organisatorische Schwäche der Arbeitgeber bedingten Hindernisse für ein korporatives Arrangement in der Arbeitsmarktpolitik wurden hinsichtlich der ‚Manpower Service Commission‘ umgangen, weil die MSC von der Regierung und dem TUC genug politische Unterstützung erfahren hat. Die MSC war eine „Lobby der Ressourcen“ (Reissert 1984: Zusammenfassung). Das meint, daß die korporatistische MSC die arbeitsmarktpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Regierung erweiterte, der Korporatismus an sich aber nicht im Kern der Interessen der Regierung lag. Der Staat hatte somit eine nicht unwesentliche Verfügungsgewalt. Die Frage der auslösenden Bedingungen des korporatistischen Arrangements wie auch die Frage seiner Abschaffung müssen auf der Ebene spezifischer ökonomischer Problemlagen und des Umgangs der Exekutive mit diesen Problemlagen beantwortet werden.

Da das korporatistische Arrangement „MSC“ durch äußere Umstände, sprich politische und ökonomische Konjunkturen, bestimmt wurde, beginnt die Vorgeschichte des Korporatismus zu jenem Zeitpunkt, als die britische Ökonomie nach dem Erfolg in den beiden Nachkriegsjahrzehnten in Bedrängnis und die britische Regierung unter Handlungszwänge geriet. Das waren die 1960er und 1970er Jahre. Hier liefen folgende Fäden zusammen, die die bürokratische und überwiegend kompensatorisch ausgerichtete Arbeitsverwaltung einem Veränderungsdruck aussetzten: Die sinkende Wettbewerbsfähigkeit führte zur Korporatisierung der Einkommenspolitik und zu der im System der Berufsausbildung, die zunehmenden Tarifkonflikte und wilden Streiks gegen Ende der 1960er Jahre förderten eine stärkere politische Berücksichtigung des TUC; die konservative Regierung trieb die Ausgliederung von Funktionen aus der Ministerialverwaltung („hiving off“)²¹¹ voran. *Kapitel 10* behandelt diese strategischen und politischen Voraussetzungen für die Tripartisierung der Arbeitsverwaltung. Es legt dar, wie die Korporatisierung der Berufsausbildung, die Versuche einer „konzertierten“ Einkommenspolitik, die zunehmenden Tarifkonflikte sowie das Konzept des ‚hiving off‘ die Tripartisierung überhaupt erst denkbar machten. Die Korporatisierung der Berufsausbildung und die Konzertierungsversuche in der Einkommenspolitik machten den Tripartismus politisch denkbar, weil dadurch der TUC von der Exekutive nur schwerlich übergangen werden konnte. Das ‚hiving off‘ machte den Tripartismus ideologisch denkbar, weil sich dahinter ein neues Verwal-

²¹¹ ‚Hiving off‘ bezeichnet die Ausgliederung von Teilen der Ministerien in selbständige Verwaltungseinheiten.

tungskonzept verband, welches eine Ausgliederung der Arbeitsverwaltung aus der staatlichen Verwaltung möglich machte. Die Arbeitsverwaltung hatte sich bis zu den Strukturreformen in den 1960er Jahren zu einer kompensatorischen Institution entwickelt. Ihre Hauptaufgabe bestand in der Auszahlung und Verwaltung des Arbeitslosengeldes. Das ‚hiving off‘ hatte daher auch zum Ziel, die Arbeitsverwaltung von der Versicherungsaufgabe zu trennen.

Sodann verfolgen *Kapitel 11* und *Kapitel 12* die MSC in den 1970er und 1980er Jahren. Beginnen werden wir mit den Jahren von 1974 bis 1979, als Großbritannien noch von der Labour Regierung regiert wurde (*Kapitel 11*). Dies war die „korporatistischste“ Phase der Kommission. Die MSC entwarf eigene arbeitsmarktpolitische Konzepte. Doch während die Kommissionsmitglieder der MSC dazu tendierten, sich einer aktiven und korporativen Arbeitsmarktpolitik anzunähern, wurde ihr Bemühen durch die Arbeitsmarktkrise gestoppt. Bereits unter der Labour Regierung wurde die MSC zum zentralen Akteur in der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Dies läßt sich aufzeigen am ‚Youth Opportunity Programme‘ (YOP), das 1978 unter Labour initiiert wurde: Das Beschäftigungsministerium bestimmte die Ausrichtung der Politik der MSC, und der TUC kooperierte mit der Regierung in einer Art und Weise, die ihn immer mehr von seinem ursprünglichen Anspruch entfernte, in Großbritannien eine Wende zu einer umfassenden Arbeitsmarktpolitik einzuleiten. Der TUC akzeptierte niedrige Unterstützungszahlungen und zog damit die harsche Kritik einiger Einzelgewerkschaften auf sich.

Kapitel 12 erläutert schließlich die Politik und Stellung der ‚Manpower Services Commission‘ von 1979 bis 1988. Nachdem man mit der Regierungsübernahme der Konservativen Partei eigentlich eine Abschaffung der MSC erwartet hatte, trat das Gegenteil ein: Thatcher baute die Kommission finanziell und organisatorisch aus. Dabei wurde die dominante Rolle der Exekutive in der Formulierung der Politik der MSC unter Thatcher stetig verstärkt. Bei Konflikten innerhalb der Kommission behielt das Beschäftigungsministerium jedoch immer mehr die Oberhand. Und auch das Parlament hatte so gut wie keinen Einfluß auf die Politik der MSC. Trotz der zunehmenden Spannungen innerhalb der Gewerkschaften, die sich vor allem am extrem neoliberal ausgerichteten ‚Youth Training Scheme‘ (YTS) entzündeten, hielt der TUC an seiner Loyalität zur MSC fest. Diese mußte er erst im Jahre 1988 aufgeben. Beim ‚Employment Training Programme‘ (ET) gelang dem TUC nicht mehr das, was er bei YTS noch in der Lage war zu leisten: ein Festhalten am Korporatismus trotz starker Kritik der Einzelgewerkschaften. Die MSC verlor immer mehr die Unterstützung der Einzelgewerkschaften. Sie konnte sich nicht vom Beschäftigungsministerium lösen. Die Zentralisierung des ‚policy-making‘ in der britischen Arbeitsmarktpolitik unter der Thatcher Regierung wird dabei im folgenden anhand des wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Programms der 1980er Jahre, dem YTS (‚Youth Training Scheme‘), aufgezeigt.

Die „Schnellspur der Zentralisierung“ für die britische Arbeitsmarktpolitik in der Zeit der ‚Manpower Services Commission‘ läßt sich so folgendermaßen zusammenfassen: Aufstieg und Niedergang der MSC zeigen, daß das korporative Arrangement dem Laissez-faire in den Arbeitsbeziehungen, dem Voluntarismus in der beruflichen Erst- und Weiterbildung sowie der britischen Tradition, die industriellen Beziehungen einer Selbstregulierung zu überlassen, widersprach. Der TUC ist nicht Sprachrohr der „Durchschnittsgewerkschaft“ und die ‚Confederation of British Industry‘ (CBI) nicht Sprachrohr des „Durchschnittsunternehmers“²¹², und das gerade auch in der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Es waren aber nicht nur diese für Korporatismus ungünstigen Voraussetzungen, die die bestimmende Rolle der Regierung begünstigten. Vielmehr zeigt sich, daß die ‚Manpower Services Commission‘ von Beginn an den strategischen Kalkülen der Akteure äußerst zugänglich war. Während sie unter der Labour Regierung von 1974 bis 1979 als „Waffe“ des TUC im ‚social contract‘ fungierte, wurde sie unter Thatcher zum zentralen Instrument einer Neoliberalisierung der Arbeitsmarktpolitik und einer Schwächung des Bildungssektors.

²¹² So urteilt der ehemalige MSC-Vorsitzende und Beschäftigungsminister David Young im Rückblick über die Arbeit der Kommission: „The original concept was flawed. It assumed that government could better discharge its duties by abrogating them to a series of agencies at whose head would be tripartite Boards (representing the employers, unions and the government) who would bind in whole sections of the working population. It further assumed that the CBI spoke for the average employer whilst the TUC spoke for the average worker. Over the years it becomes apparent that all they did represent were their own sectional interests.“ (Young 1990: 74)

Kapitel 10 Konzertierung und Korporatisierung (1958-1973)

Die 1960er und 1970er Jahre waren in Großbritannien von regelmäßigen Machtwechseln geprägt. Weder Labour noch die Konservativen konnten über längere Zeit die Mehrheit der Stimmen für sich verbuchen (vgl. Kastendiek/Kastendiek 1985). Nach einem Intermezzo der Labour Partei von 1964 bis 1970, welches die Nachkriegsdominanz der Konservativen unterbrach²¹³, kehrten die Konservativen unter Edward Heath erneut ins Amt zurück. Im Jahr 1974 übernahm schließlich wieder die Labour Partei die Amtsgeschäfte. Nach dem überragenden Wahlsieg von Margaret Thatcher wurde Labour im Jahr 1979 wieder von der Konservativen Partei abgelöst.

Sowohl Labour als auch die Konservativen unternahmen vermehrt Versuche einer konzertierten Einkommenspolitik. Es waren diese Versuche, die die britische Sozialwissenschaft zum Anlaß nahm, über die korporativen Merkmale dieser Konzertierungsversuche und des britischen Systems im allgemeinen zu diskutieren.²¹⁴ Dabei war die Debatte durch besonders große Unterschiede in der Begrifflichkeit wie auch in den Forschungsansätzen gekennzeichnet (vgl. Kastendiek 1981: 97). Während für die einen der Aufbruch zu einem neuen, vom Kapitalismus unterschiedenen ökonomischen System erkennbar war (vgl. Pahl/Winkler 1976), betrachteten andere die einkommens- und industriepolitische Kooperation der Regierung mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern als neue Staatsform (vgl. Jessop 1979) oder als Versuch der staatlichen Kontrolle der Arbeiterklasse (vgl. Panitch 1979; Crouch 1979).

²¹³ Von 1948 bis 1951 wurde Großbritannien von einer Labour Regierung, von 1951 bis 1964 von den Konservativen regiert. Im Gegensatz zu ihren Vorgänger- und Nachfolgeregierungen verwarfen die konservativen Regierungen der Jahre 1951 bis 1964 eine Politik der Einmischung in die Löhne und in die Arbeitsbeziehungen (vgl. Flanagan et al. 1983: 377).

²¹⁴ Eine „korporatistische Debatte“ setzte in Großbritannien bereits unter dem Eindruck der einkommenspolitischen Regulierungsversuche der ersten Nachkriegsregierung ein. Bereits die Labour Regierung unter Attlee (1948-1951) versuchte, die von den Gewerkschaften während des Zweiten Weltkriegs geübte Lohnzurückhaltung nach dem Krieg fortzusetzen. Die Bemühungen scheiterten jedoch im Jahre 1950 (vgl. dazu ausführlich Panitch 1976: 7-40; Dorfman 1973; Beer 1969, 1982; Middlemas 1979). Bereits hier war sich die Forschung über die korporatistischen Züge dieser Versuche uneinig. Gegenüber der optimistischen Einschätzung Beers (1969), daß darin eine „new groups politics“ erkennbar sei, betont Dorfmann (1973) die Fragmentierung der Gewerkschaften, die einen Konsens innerhalb der Gewerkschaften auf Lohnzurückhaltung unmöglich machten: „Yet, contrary to Beer’s argument, in the TUC’s case government’s demands for cooperation on wage restraint have steadily undermined the ability and willingness of the General Council [des TUC] to provide that cooperation.“ (Dorfman 1973: 145) Auch Panitch (1976: 243) widerspricht Beer (1969), wenn er schreibt: „Yet what we have seen as characteristic of the new group politics was how governmental policies were repeatedly framed either without first securing the advice of the unions, or after having explicitly rejected their advice.“

Diese Vielfalt von Interpretationen spiegelt wider, daß Großbritannien die korporatistische Diskussion vor ein Problem stellte, weil man sich angesichts der Schmitter-schen Definition von Korporatismus (vgl. hierzu Kapitel 3) darüber unsicher war, ob es überhaupt einen Korporatismus geben kann: Die Einzelgewerkschaften wiesen zwar - insgesamt betrachtet - einen relativ hohen Organisationsgrad auf, der TUC und der auf Druck der Labour Regierung (!) im Jahr 1965 gegründete Arbeitgeberverband CBI²¹⁵ besaßen jedoch kein Repräsentationsmonopol und waren beide stark fragmentiert. Dem Korporatismus „fehlte“ in Großbritannien eine „adäquate soziale Basis“ (Strinati 1990: 232). Es scheint daher durchaus verständlich, daß Panitch (1979) Großbritannien als „vornehmstes Beispiel korporatistischer Instabilität“ benennt. Panitch beruft sich dabei auf die divergierenden ‚rank and file‘-Meinungen²¹⁶ innerhalb der britischen Gewerkschaftsbewegung, die im Rahmen der Streiks und Lohnsteigerungen des Jahres 1969 deutlich zu Tage traten (vgl. Panitch 1979: 140).

Auch wenn die großen Einzelgewerkschaften mit dem TUC kooperierten, wurde diese Zusammenarbeit durch die fragmentierte Organisationsstruktur der Einzelgewerkschaften regelmäßig starken Belastungen ausgesetzt: Es gab ‚general unions‘ mit einer branchen- und berufsübergreifenden Mitgliedschaft, ‚industrial unions‘, die ihre Mitglieder in bestimmten Wirtschaftszweigen rekrutierten, und ‚craft unions‘, die sich nach Berufsgruppen organisierten.²¹⁷ Dies hatte einen ‚multi-unionism‘ zur Konsequenz: In vielen Betrieben waren mehrere Gewerkschaften tätig, die sich zudem zum Teil als gegenseitige Konkurrenz betrachteten (vgl. Kastendiek 1996: 286-287). Auch der CBI mangelte es grundsätzlich an Repräsentanz, weil sie das so wichtige britische Finanzkapital nicht vertrat (vgl. Marsh/Grant 1977: 206; Grant/Marsh 1975). Folgt man der Einschätzung von Marsh/Grant (1977), so waren die Spitzenverbände der Gewerkschaften und Arbeitgeber nicht mehr als eine Koalition von „mehr oder weniger divergierenden Interessen“ (Marsh/Grant 1977: 206).

Den fragmentierten Organisationsweisen der Gewerkschaften und der Arbeitgeber entsprach ein ungeordnetes Verhandlungssystem in den Tarif- und Arbeitsbeziehungen. Auf Betriebsebene lagen die Lohnverhandlungen in den Händen von ehrenamtlichen Gewerkschaftsvertretern, den sogenannten ‚shop stewards‘, und wenn überhaupt Regelungen eingegangen wurden, die die Tarif- und Arbeitsbeziehungen betrafen, so wurden diese freiwillig und unabhängig von staatlicher Intervention zwischen Unternehmern und Gewerkschaften getroffen.

²¹⁵ Zur Gründung der CBI vgl. Grant/Marsh 1977.

²¹⁶ ‚Rank and file‘ bezeichnet ein einfaches Gewerkschaftsmitglied, das nicht zu den Führungskräften zählt.

²¹⁷ Zur Organisationsstruktur der britischen Gewerkschaften vgl. ausführlich Coates/Topham 1988.

Die Korporatisierung der britischen Arbeitsverwaltung fiel - dies macht der kurze Abriss der sozialwissenschaftlichen Diskussion über diese Phase deutlich - in eine sehr bewegte Periode der politischen Ökonomie Großbritanniens. Im Land der „freien Tarifverhandlungen“ („free collective bargaining“)²¹⁸ und des Voluntarismus, in dem „customs and practices“²¹⁹, das meint eng an die aktuellen Erfordernisse angepaßte und informelle Regelungen, die Arbeitsbeziehungen und die Berufsausbildung bestimmten, zeichneten sich Korporatisierungstendenzen ab.

Es ist zu vermuten, daß die einsetzenden Konzertierungen in der Einkommens-, Berufsbildungs- und Industriepolitik die „Tripartisierung“ der britischen Arbeitsverwaltung überhaupt erst politisch denkbar machten. Denn die Zusammenarbeit der britischen Regierung mit den Spitzenverbänden der Gewerkschaften und Arbeitgeber führte zu einer politischen Aufwertung dieser beiden Organisationen: Nicht durch ihre eigenen Strukturen wurden die Gewerkschaften und Arbeitgeber zu Verhandlungspartnern, sondern durch die Politik. Die Konzertierungen verschafften ihnen, wie noch zu erläutern sein wird, in der kritischen Phase der Tripartisierung der Arbeitsverwaltung Anfang der 1970er Jahre auch eine gewisse Blockademacht. Keith Middlemas (1979) erklärt die Gewerkschaften in dieser Zeit zu wichtigen politischen Akteuren.

Im folgenden sollen die Umstände erläutert werden, die in ihrer Gesamtheit dazu beitrugen, daß die öffentliche Arbeitsverwaltung 1973 aus der staatlichen Verwaltung ausgegliedert und ihre Aufgaben einer mit dem TUC und der CBI besetzten Kommission übertragen wurden. Warum kam es trotz der ungünstigen strukturellen Ausgangsbedingungen zu korporatistischen Arrangements? Was beförderte die Korporatisierung der Arbeitsmarktpolitik?

²¹⁸ Für „free collective bargaining“ gibt es keinen adäquaten deutschen Begriff. Nach Kastendiek (1996: 282) trifft der deutsche Begriff „Tarifautonomie“ das „free collective bargaining“ nur unzureichend, da „aus der Perspektive des Free Collective Bargaining die Autonomie der deutschen Tarifpartner sehr begrenzt [ist], weil ihr Verhalten durch ein umfassendes Regelwerk staatlicher Vorschriften (durch Gesetze und oft mehr noch durch die Rechtsprechung) eingeschränkt wird“.

²¹⁹ „Customs and practices“ heißt, daß Regelungen nicht schriftlich fixiert werden. Kastendiek (1996: 283) übersetzt „customs and practices“ folgendermaßen: „*Practices* bezeichnet die Verhaltensweisen, die sich im Laufe der Zeit zwischen Tarifparteien eingespielt haben und von beiden Seiten als ‚bewährter und alter Brauch‘ (*customs*) des wechselseitigen Umgangs akzeptiert werden.“ (Kastendiek 1996: 283; Herv. durch Kastendiek)

10.1 Die Konzertierung in der Industrie- und Wirtschaftspolitik

In den 1960er Jahren zeigte die Regierung in verschiedenen Bereichen Bereitschaft, die Spitzenorganisationen in politische Entscheidungen zu involvieren. Den Einstieg in die Konzertierungsversuche leitete eine industriepolitische Wende ein. Vor dem Hintergrund der nachteiligen Folgen der ‚stop and go‘-Politik²²⁰ gewann in der politischen Diskussion die Steigerung der Produktivität, um so der internationalen Wettbewerbsschwäche entgegenzutreten, einen hohen Stellenwert (vgl. Middlemas 1979).

Um die Produktivität zu steigern, wurde 1962 von der Konservativen Partei der Nationale Wirtschaftsentwicklungsrat („National Economic Development Council“, NEDC) eingerichtet. Der NEDC und seine Ableger auf Branchenebene, die ‚Little Neddys‘, waren die ersten tripartistisch organisierten Institutionen. In den 1970er Jahren folgten diesen die ‚Manpower Services Commission‘ sowie die ‚Health and Safety Commission‘ und der ‚Conciliation and Arbitration Council‘. Der im Anschluß auf die Pfundkrise 1961 gegründete NEDC gilt als Versuch der Regierung, die Konsequenzen der ‚stop and go‘-Politik zu überwinden (Grant/Marsh 1977: 140). Die tendenzielle Überhitzung der Wirtschaft nach dem Ende der Nachkriegsprosperität wurde aber nicht nur auf falsche Weichenstellungen in der Industrie- und Wirtschaftspolitik zurückgeführt, sondern auch auf den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften.

10.2 Die Konzertierung in der Berufsausbildung

Die späten 1950er und frühen 1960er Jahre markierten in Großbritannien auch eine Wende in den institutionellen Festlegungen des Systems der Berufsausbildung: Der Staat, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberorganisationen gaben in diesem Bereich ihren Voluntarismus auf (vgl. dazu umfassend Vickerstaff 1985; Perry 1976; Senker 1992; Sheldrake/Vickerstaff 1987). Seit Ende der 1950er Jahre wurde das Ausbildungssystem und das geringe qualifikatorische Niveau der Arbeiter und Angestellten als wichtigster Grund für die schlechte ökonomische Performanz und die ungünstige internationale Wettbewerbssituation der britischen Wirtschaft betrachtet.

²²⁰ Zur ‚stop and go‘-Politik vgl. Surrey 1982. ‚Stop and go‘ bezeichnet ein spezifisches Dilemma der britischen Wirtschaftspolitik, die nach dem Zweiten Weltkrieg keynesianisch ausgerichtet war. Aufgrund der internationalen Wettbewerbsposition der britischen Wirtschaft stiegen in Wachstumsphasen die Importe mehr als die Exporte. Dies hatte eine Verschlechterung der Zahlungsbilanz und des Wechselkurses des britischen Pfunds zur Folge. Die Regierung versuchte daher, in günstigen Phasen die Konjunktur zu bremsen („stop“), während sie bei Anzeichen einer Rezession auf ‚go‘ setzte. Begünstigt wurde diese Politik durch die äußerst flexible britische Finanzverfassung, die es erlaubte, jedes Jahr neue Steuergesetze zu erlassen. Aufgrund der frühen Kappung wirtschaftlicher Aufschwünge war die Investitionsquote niedrig; die Arbeitsproduktivität steigerte sich nur wenig (vgl. auch Kastendiek 1996: 285; Scharpf 1987: 98-99).

Spätestens mit dem sogenannten ‚Carr-Report‘ 1958²²¹ wuchs auch innerhalb der Regierung die Besorgnis über das unzureichende Ausbildungsangebot im öffentlichen und privaten Sektor und über den schlechten Zustand des britischen Schulwesens²²².

Das System der Aus- und Weiterbildung wies für die Bewältigung der Strukturprobleme der britischen Wirtschaft eine äußerst ungünstige Konstellation auf: Es bestand keinerlei Tradition einer institutionalisierten Verantwortung eines oder aller drei Sozialpartner für die berufliche Ausbildung. So qualifizierten die Unternehmen, wenn überhaupt, nur für eigene Zwecke. In den meisten Fällen griffen sie bei erhöhtem Qualifikationsbedarf jedoch auf das Abwerben von Arbeitskräften anderer Betriebe zurück (‚poaching‘). Die geringe Aus- und Weiterbildungsneigung der britischen Unternehmen wird durch ihre vorrangige Orientierung an kurzfristigen Renditen erklärt (‚short-terminism‘; vgl. Hall 1986: 38-39; Finegold/Soskice 1988; Rainbird 1990; Keep 1986). Die Facharbeitergewerkschaften (‚craft unions‘) konzentrierten sich auf ihr eigenes Lehrlingswesen, die sogenannte ‚apprenticeship‘, durch die sie das Qualifikations- und damit auch das Lohnniveau ihres jeweiligen Gewerbes zu kontrollieren versuchten. Die ‚apprenticeship‘ bot eine nicht-standardisierte Form der Ausbildung an und existierte nur in einigen gewerblichen Berufen. Es gab keine Lehrpläne und keine Abschlußqualifikation, sondern eine bis zu sieben Jahre dauernde Anlernzeit. Die meisten Lehrlinge waren im Baugewerbe und im Maschinenbau (vgl. Dingeldey 1997: 92). Auch eine ‚apprenticeship‘ konnte den Qualifikationsbedarf aber nicht decken. So hatten in den 1960er Jahren nur etwa 30 Prozent der männlichen und etwa 8 Prozent der weiblichen Schulabgänger eine Lehre absolviert (vgl. Rainbird 1990: 11).

In Großbritannien gab es keine Organisation, die für eine Vereinheitlichung der Ausbildungspraxis über die gesamte Ökonomie hinweg sorgte. Die Berufsausbildung war durch ‚customs and practices‘ bestimmt und hat sich zu einem „chaotischen und zufälligen System“ (Sheldrake/Vickerstaff 1987: 29) entwickelt.

In den 1950er und 1960er Jahren breitete sich nun jedoch ein partei- und interessengruppenübergreifender Konsens aus, der diesen desolaten Zustand der Berufsausbildung für die ökonomische Krise des Landes verantwortlich machte:

²²¹ Vgl. Training for Skill - Recruitment and Training of Young Workers in Industry, Report of a Sub-Committee of the National Joint Advisory Council (Carr Report), 1958, London: HMSO.

²²² Die schulische Bildung vermittelte wenig arbeitsmarktrelevante Qualifikationen und dominierte gegenüber der Sekundärausbildung. Zum „Rückstand“ der britischen Schulausbildung in historischer und vergleichender Perspektive vgl. ausführlich Barnett 1986.

As the 1960s dawned it seemed increasingly clear that the voluntarist training system was not meeting national needs. There were not enough skilled workers, the content of many apprenticeships were narrow and outside of the apprenticeship system training tended to be conspicuous by its absence (Sheldrake/Vickerstaff 1987: 31).

Der bereits erwähnte ‚Carr Report‘ führte zur Gründung von Ausbildungsräten (‚Industrial Training Councils‘). Die Ausbildungsräte waren Konsultativorgane, in denen Vertreter der ‚British Employers‘ Confederation‘ (BEC)²²³, des TUC und der nationalisierten Industrien Ratschläge zur Organisation des Berufsausbildungswesens ausarbeiten sollten. Der ‚Carr Report‘ von 1958 hielt somit noch an einer Selbstregulierung der Berufsausbildung durch die Marktpartner fest, er sprach jedoch die Probleme zumindest schon mal offen an. Es waren dann die ‚Industrial Training: Government Proposals‘, die im Jahre 1962 schließlich die Wende zu einem interventionistischen Regulierungskonzept in der Berufsausbildung einleiteten (vgl. Minister of Labour 1962).

Als Gründe für den breiten Meinungswandel Anfang der 1960er Jahre werden von Stringer/Richardson (1982) folgende Faktoren angeführt:

- Die schlechte ökonomische Stellung im internationalen Vergleich wurde auf den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zurückgeführt,
- das Arbeitsministerium befürwortete in Anlehnung an das französische System eine Ausbildungsabgabe als Teil der Lohnsumme,
- die informierte Öffentlichkeit stand einer staatlichen Intervention positiv gegenüber,
- Berufsausbildungspolitik war vor 1962 ein schwach institutionalisiertes Politikfeld: Die Regierung mußte in ihrer Reform daher wenig auf organisierte Interessen in der Berufsausbildung Rücksicht nehmen. Es gab seitens der Gewerkschaften und der Arbeitgeber keinen Druck zur Intervention, aber eben auch keine Gegenmacht. Vor 1962 existierte in der Berufsausbildung keine „policy community“, die Reformen beeinflussen konnte (vgl. Stringer/Richardson 1982: 23-25).

Die Bedeutung des White Papers von 1962 liegt darin, daß die Regierung in einem öffentlichen Dokument eine Verbindung zwischen dem System der Berufsausbildung und der ökonomischen Performanz des Landes herstellte. Die britische Wachstumsschwäche wurde auf den Voluntarismus in der Berufsausbildung zurückgeführt. Als Ausweg aus der Misere schlug Whitehall eine korporatistische Koordinierung der Lenkung und Ausführung der Berufsausbildung vor. Im White Paper liest sich die Problemdiagnose dabei folgendermaßen:

²²³ Die BEC war die wichtigste Vorgängerorganisation der 1965 gegründeten CBI.

It will be impossible to secure the objective of a steadier and more rapid rate of economic growth unless skilled manpower is available on a growing scale. This means that the rate of industrial training must be increased (Minister of Labour 1962: I.2).

A serious weakness in our present arrangements is that the amount and quality of training are left to the unco-ordinated decisions of a large number of individual firms (Minister of Labour 1962: I.5).

The Government has therefore decided that the time has come to strengthen and improve the existing partnership between industry, Government and the education authorities in the provision of industrial training (Minister of Labour 1962: I.6).

Die Vorschläge der Regierung mündeten schließlich in das Berufsbildungsgesetz von 1964 („Industrial Training Act“), mit dem man versuchte, dem chronischen Mangel an Facharbeitern entgegenzutreten (vgl. Perry 1976: 58). Durch dieses Gesetz wurden auf Branchenebene 27 Kommissionen für die Berufsausbildung („Industrial Training Boards“, ITBs) geschaffen. Die ITBs wurden als von Gewerkschaften und Unternehmer paritätisch besetzte öffentliche Körperschaften eingerichtet, um die berufliche Erstausbildung zu erweitern und zu verbessern.

Jedes ITB sollte die Lehrlingsausbildung in seiner Branche organisieren und Ausbildungsstandards formulieren (vgl. Reissert 1984: 78). Es ist von besonderer Bedeutung, daß die ITBs das Recht (und die Pflicht) erhielten, von den Betrieben eine ITB-Umlage („ITB-levy“) zu erheben. Mit diesem Umlage-System („levy-grant-system“) sollte die Lehrlingsausbildung finanziert werden. Die Ausbildungsabgaben wurden in Prozent der Lohnsumme festgesetzt. Evans (1992: 8) erkennt in der Gründung der ITBs drei Ziele: die Steigerung des Angebots an qualifizierten Arbeitern, die Verbesserung der Qualität und Effizienz der Weiterbildung und die gerechtere Verteilung der Kosten der Lehrlingsausbildung über alle Betriebe.

Zwischen 1964 und 1969 wurden schließlich 27 ITBs gegründet. Ende der 1960er Jahre waren sie für die Berufsausbildung von 15 Millionen Arbeitern zuständig (TUC 1972: I.6). Mit der Gründung der ITBs wurde die Berufsausbildungspolitik ein Teil der Bemühungen, die Produktionsbedingungen in der britischen Wirtschaft durch eine „tripartite Konzertierung“ zu verbessern. Zugleich repräsentieren die ITBs aber auch einen „Wechsel zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik“ (Anderson/Fairley 1983: 194). Weil die ITBs nach Industriezweigen organisiert waren, das Berufsausbildungsgesetz damit einen Kompromiß zwischen staatlichen Interventionismus und dezentraler Regulierung darstellte, war man auch durch die Einrichtung der ITBs von einer einheitlichen Regulierung der beruflichen Ausbildung, wie es das deutsche Modell heute bietet, weit entfernt. Sheldrake/Vickerstaff (1987) resümieren:

The institutional structure of the new policy, the industry based training boards, perpetuated a concentration on industry specific skills instead of fostering increased awareness of the value of cross-sector transferable skills and thus did little to pave the way for a greater flexibility in the labour market. These failures of the act were a product of its compromise beginnings (Sheldrake/Vickerstaff 1987: 40).

Die ITBs waren vor allem bei den kleinen Betrieben nicht unumstritten. Aus Kostengründen weigerten sich diese, den Konsens zur Gründung der ITBs zu „unterschreiben“ (Senker 1992: 37). Trotz des Widerstands der kleinen Betriebe gilt die Einrichtung der ITBs als Kompromiß, der in seinem neokorporatistischen Design eine strategische Option für alle Akteure darstellte. Die größeren Betriebe stimmten diesem zu, weil die ITBs ihnen erlaubten, die Kosten zu verteilen, die Gewerkschaften, weil die ITBs den Status der qualifizierten Arbeiter nicht gefährdeten, und die Regierung, weil sie die ITBs als ein politisches Mittel betrachtete, mehr Bewußtsein für die Berufsausbildung zu schaffen (vgl. hierzu Sheldrake/Vickerstaff 1987: 40).

Trotz dieser anfänglichen Übereinstimmung zwischen TUC, CBI und der Regierung erhitze das ITB-System schnell die Gemüter. Dem TUC war das Regulierungskonzept zu schwach. Er pochte auf eine nationale, landesweite Regulierungsbehörde. Die Lobby der Kleinunternehmen opponierte aufs äußerste gegen das System der Berufsausbildungsabgabe (vgl. Sheldrake/Vickerstaff 1987: 36-39). Für sie kam das ITB-Regime einem Diebstahl gleich, wenn sie es als „Great Training Robbery“ (zit. nach Anderson/Fairley 1983: 196) bezeichneten. Die Forderungen und die Kritik der großen Unternehmen waren demgegenüber relativ moderat. Das von der Regierung im Jahr 1971 eingerichtete ‚Bolton Committee‘ brachte die Bedenken der kleinen Unternehmen folgendermaßen zum Ausdruck:

We believe ... that the machinery set up under the Industrial Training Act is fundamentally inappropriate to the needs of the small firms and that the only satisfactory solution to the difficulties recounted is to exempt them from the levy/grant system (Committee of Inquiring 1971: paras. 14, 22-24; zit. nach Sheldrake/Vickerstaff 1987: 41).

Die Forderung des TUC nach einer landesweiten Regulierung der Berufsausbildung wird vor dem Hintergrund verständlich, daß nicht er, sondern Vertreter der Einzelgewerkschaften Mitglied der Kommissionen für Berufsausbildung waren. Der TUC hatte auch nach der Reform von 1964 nur über seine Mitgliedschaft im sogenannten Zentralen Ausbildungsrat („Central Training Council“) beratenden Einfluß auf die Berufsausbildungspolitik. Die Unzufriedenheit brachte der TUC zwischen 1969 und 1972 in drei Konferenzen zum Ausdruck (vgl. TUC 1972). Dabei wiederholte sich immer wieder die Forderung nach einer Aufhebung der branchenmäßigen Regulierung:

In the T.U.C.'s view, there should be statutory requirements on all employers to train, regardless of the sector in which they operate and the scope of the Act should be extended to all industries and services (TUC 1972: I.9).

Bereits 1967 wendete der TUC seine Kritik dahingehend, daß er eine unabhängige, korporatistische Kommission auf der Makroebene forderte. Dieses Organ sollte als Arbeitsmarktrat „alle Aspekte der Arbeitskräfteplanung und der Berufsausbildung“ (TUC 1972: I.8) behandeln.

Diese Forderung des TUC nach einer Korporatisierung auf der Makroebene war, so läßt sich vermuten, nicht unwesentlich durch die Unzufriedenheit des TUC mit dem ITB-System bedingt. Der TUC wollte seine Position auf der Makroebene stärken, nachdem die ITB-Reform „nur“ die Mesoebene, und damit die Einzelgewerkschaften, korporatistisch integriert hatte.

10.3 Die Konzertierung in der Einkommenspolitik

Waren es die Regulierungsversuche in der Wirtschafts- und Berufsbildungspolitik, die TUC und CBI zu politischen Kräften werden ließen, so führten die einkommenspolitischen Konzertierungsversuche unter Edward Heath dazu, daß die Inkorporierung des TUC in die Diskussion um die Strukturreform der Arbeitsverwaltung nahezu unumgänglich wurde. Sowohl die Initiativen Lohnleitlinien festzulegen als auch die Versuche die Arbeitsbeziehungen zu regulieren, führten dazu, daß sich die Konflikte in den britischen Arbeitsbeziehungen in den 1960er und 1970er Jahren mehrten.

Die Korporatisierung der britischen Arbeitsverwaltung erfolgte unter äußerst ungünstigen politischen und ökonomischen Bedingungen für die britische Regierung. Als die Konservativen unter Heath im Jahr 1970 die neue Regierung formierten, explodierte die Lohnentwicklung auf eine Steigerungsrate von jährlich 15 Prozent, während die Arbeitslosigkeit ihren Höchststand in der Nachkriegszeit erreichte (vgl. Flanagan et al. 1983: 397). Wie ihre Vorgängerin, die Labour Regierung (1964-1970), war die konservative Regierung Heath (1970-1974) ständig in Konflikte mit den Gewerkschaften verwickelt (vgl. hierzu Grant/Marsh 1977: 178-179). Armingeon (1983: 252) spricht davon, daß sich zwischen der Regierung und den Gewerkschaften „reichlich Konfliktstoff angesammelt“ hatte. Angeschürt wurden diese Konflikte vor allem durch die Versuche der Labour Regierung (unter Wilson), die Arbeitsbeziehungen zu kontrollieren. Wilson hatte - gestützt auf den Bericht der sogenannten Donovan Kommission (1968) und dem daran anschließenden White Paper ‚In Place of Strife‘ - versucht, Tarifaueinandersetzungen mittels Schlichtung und Urabstimmungen zu regulieren. Die Gewerkschaftsbewegung wies die intendierte Disziplinierung der ‚shop stewards‘ jedoch zurück, woraufhin die Labour Regierung ihre Pläne zurückziehen mußte (vgl. Panitch 1976: 165-167).

Aufgrund dieser Erfahrungen begann Edward Heath nach der Wahlniederlage Labours seine Amtszeit mit einem expliziten Rückzug aus den Konzertierungsversuchen, mit „disengagement“ und „non-interventionism“ (Grant/Marsh 1977: 137). Heath trat mit einem „klaren neoliberalen Programm“ (Thompsen 1996: 96) ins Amt. Er wollte die Kooperation zwischen der Regierung und dem TUC in der Wirtschaftspolitik beenden und erteilte der Philosophie einer verpflichtenden Einkommenspoli-

tik in seinem Wahlmanifest eine klare Absage (vgl. Crouch 1978: 242). Doch schon seine Bemühungen um den ‚Industrial Relations Act‘ von 1971 bedeuteten eine erste Aufgabe dieser Ansprüche. Mit diesem Gesetz wurde versucht, das Streikrecht zu beschränken und eine Verpflichtung zu einer Streikurabstimmung einzuführen. Da Heath bei der Vorbereitung des Gesetzes die Gewerkschaften nicht miteinbezog, waren erbitterte Proteste der Gewerkschaften die Folge. Der Widerstand der Gewerkschaften machte das Gesetz schließlich bedeutungslos. Nach den Neuwahlen im Jahr 1972, welche die Regierung in Reaktion auf den harten Bergarbeiterstreik 1972 initiierte, war Heath schließlich gezwungen, das Gesetz aufzuheben (vgl. Streeck 1978: 3-4). Doch auch dieser Rückzug trug nur unwesentlich zur Entschärfung der Situation bei. In den ersten zwei Amtsjahren der konservativen Regierung erreichten die Streiks die Schärfe der Vorkriegszeit (vgl. Thompsen 1996: 93-94). Das Problem dabei war, daß bis Mitte der 1970er Jahre etwa 90 Prozent der Streiks als „wilde“, das heißt auf Betriebsebene unter der Federführung der ‚shop stewards‘ stattfanden. Auf diese konnten der TUC und seine Einzelgewerkschaften keinen Einfluß ausüben (vgl. Dingeldey 1997: 85-86).

Trotz oder gerade wegen der „Militanz“ der Beschäftigten und der Gewerkschaften bot Heath angesichts der desolaten ökonomischen Situation Verhandlungen über eine Einkommenspolitik an. Der gleichzeitige Anstieg der Inflation und Arbeitslosigkeit sowie die Unruhe innerhalb der Gewerkschaften (vor allem der Bergarbeiter und ihrer Gewerkschaft ‚National Union of Mineworkers‘, NUM) zwangen ihn förmlich dazu. Taylor (1996) erklärt die Wende in der Politik Heaths gegenüber den Gewerkschaften durch die ansteigende Arbeitslosigkeit und den Bergarbeiterstreik:

Two events were especially crucial in bringing about the government's famous U-turn. First, the government feared that registered unemployment would not only rise above one million but stay here, with the resulting danger of social upheaval and electoral unpopularity. The second and even more traumatic event was the humiliating outcome of the six-week-long national miners' strike which dealt a debasting blow to Heath's government from which many believe it never really recovered (Taylor 1996: 176-177; meine Herv., CT).

Mit seinem Strategiewechsel knüpfte Heath daran an, woran seine Vorgängerregierung gescheitert war. Die Zeit der tripartistischen Treffen zwischen der Regierung, dem TUC und der CBI brach an. Zwischen März 1972 und November 1972 fanden zahlreiche Gespräche mit den Dachverbänden der Arbeitsmarktpartner statt. Heath suchte nach einem Weg, die Preise unter Kontrolle zu bringen und die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Ökonomie wiederherzustellen (vgl. Taylor 1996: 179). Er vollzog damit seinen „berühmten U-turn“ (Taylor 1996: 177). Nachdem er in den ersten beiden Jahren seiner Amtszeit auf eine Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften wenig Wert legte, kehrte er zu den Involvierungsversuchen unter Labour zurück. In den 1970er Jahren wurden schließlich drei einkommenspolitische Gremien gegründet - zwei davon unter der Amtszeit von Heath: der ‚National Board for Prices and Incomes‘ (1965-1971), der ‚Pay Board‘ (1978-1979) und die ‚Price Commission‘ (1973-1979).

Heath wandte sich vom „disengagement“ zum „tripartism“ (Marsh/Grant 1977: 194). Das Verhältnis zwischen der britischen Exekutive und dem TUC war jedoch weiterhin äußerst polarisiert. Der TUC traute dem Positionswechsel der Regierung nicht und lehnte das berühmte „n-1 Angebot“²²⁴ zur Lohnregulierung ab. Da die „gewerkschaftlichen Machtressourcen relativ groß“ (Dingeldey 1997: 98) waren und die nächsten Wahlen angesichts der um sich greifenden Konflikte zwischen der Konservativen Partei und den Gewerkschaften nichts Gutes verhiessen, gewann der TUC in der zweiten Amtshälfte von Heath jedoch politisch enorm an Bedeutung. Spätestens mit Beginn des Wahlkampfes bemühte sich Heath immer mehr darum, den TUC zu seinem politischen Partner zu machen:

The obvious circumstance that so often explains Whitehall U-turns is that a potentially disastrous election was approaching and Heath desperately needed something to try to patch up relations with the TUC (Ashford 1989: Fn. 3, 381).

Vor dem Hintergrund dieser politischen Konstellationen wird die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung als Kompensation und „Tauschangebot“ für eine gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung in den Jahren 1972 und 1973 interpretiert:

While the decision to found the MSC reflected in part academic and international influence, the *key motive* was the short-term one of negotiations about pay in 1972-3 (King 1992: 234; meine Herv., CT).

Später taucht selbst in einem Bericht der ‚Manpower Services Commission‘ die Vermutung auf, daß

[n]othing might have happened had Ministers not wished to conciliate the trade union movement as part of their attempt to reach an understanding on pay during 1972-73 (MSC 1979: 5).

Der TUC wurde damit auch aufgrund der angespannten einkommenspolitischen Situation zum Partner in der Arbeitsmarktpolitik. Denn die ursprünglichen Pläne zur Strukturreform der Arbeitsverwaltung hatten sich zunächst außerhalb des strategischen „U-turns“ Edward Heaths zum „Tripartismus“ entwickelt. Sie waren, wie der folgende Abschnitt zeigt, Teil eines Versuches, die Arbeitsverwaltung zu modernisieren und das Berufsbildungssystem erneut zu reformieren.

10.4 Die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung

Während die konservative Regierung mit den Gewerkschaften um die Regulierung der Arbeitsbeziehungen und die Kontrolle von Preisen und Löhnen kämpfte, gewann die Vorstellung an Boden, die Arbeitsverwaltung zu modernisieren, um sie vom

²²⁴ Das „n-1 Angebot“, das anfänglich nur für den öffentlichen Sektor galt, bot an, daß Tarifabschlüsse jeweils ein Prozent niedriger sein sollten als der vorhergehende Abschluß für die entsprechende Gruppe der Beschäftigten (vgl. Armingeon 1983: 252).

Vorwurf zu befreien, nur ein Stempelamt zu sein (*„dole image“*)²²⁵. Im folgenden soll dargestellt werden, daß die Strukturreform der Arbeitsverwaltung, welche 1973 in der Korporatisierung mündete, durch die folgenden *drei Anstöße* befördert wurde: erstens durch einen innerorganisatorischen Reformversuch, bei dem man mit einer Korporatisierung „liebäugelte“; zweitens durch den neuen Regierungsstil Edward Heaths, der, um die strategischen Möglichkeiten des Kabinetts zu erhöhen, die *Umwandlung von Teilen der Ministerien in selbständige Verwaltungseinheiten* (*„hiving off“*) empfahl; drittens durch eine erneute von der Regierung initiierte Strukturreform des beruflichen Ausbildungssystems, innerhalb derer CBI und TUC - aus Widerstand - eine Korporatisierung der Arbeitsverwaltung auf Makroebene forderten. Es ist zu vermuten, daß erst durch diesen dritten Anstoß, durch die Verknüpfung mit der Strukturreform des beruflichen Ausbildungssystems, das „Liebäugeln“ mit dem Korporatismus zur Korporatisierung der Arbeitsverwaltung führte.

Den *ersten Anstoß* zur Strukturreform der Arbeitsverwaltung gab der Bericht des Beschäftigungsministeriums *„People and Jobs: A Modern Employment Service“* aus dem Jahre 1971 (vgl. hierzu King 1995: 118-119 und Evans 1992: 12-13).²²⁶ *„People and Jobs“* forderte, die Arbeitsvermittlung von der Arbeitslosenversicherung institutionell zu trennen. Der Bericht entstand auf der Basis einer 18monatigen Evaluierungsstudie der Vermittlungstätigkeiten der Arbeitsämter. Die Studie kam zu dem Schluß, daß die Effektivität der Vermittlungsarbeit der Arbeitsämter durch ihre Verpflichtung, das Arbeitslosengeld auszuzahlen, extrem behindert sei und man die Arbeitsämter vom Bild des „Stempelamtes“ befreien muß:

The Employment Service has come to be regarded by many workers and employers as catering primarily for the *unemployed* and as having a poor selection of jobs and of workers seeking them. Thus if the Service is to improve its quality and reputation for satisfying a wide variety of needs its *„dole image“* must be removed (DE 1971: 12; zit. nach King 1995: 119; Herv. bei King).

„People and Jobs“ zeigte aber auch auf, daß die Regierung ein Interesse am schwedischen Modell der korporativen und aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelte. *„People*

²²⁵ Erklärt wird die Entstehung des *„dole image“* folgendermaßen: Als England in den 1920er und 1930er Jahren im Rahmen der Weltwirtschaftskrise mit einem gewaltigen Anstieg der Arbeitslosigkeit konfrontiert wurde (vgl. Gilbert 1970: 86-97, 162-192), trat die Aufgabe der Arbeitsvermittlung hinter die der Auszahlung des Arbeitslosengeldes zurück. Die Regierung reagierte auf die Krise mit einer Ausweitung der „passiven“ Leistungen (der Arbeitslosenversicherung), mit einer kompensatorischen anstatt (wie Schweden) mit einer keynesianischen Strategie (vgl. Weir/Skoepol 1997; Heclo 1974: 105-125). Mit der kompensatorischen Strategie der Zwischenkriegszeit wurden die Arbeitsämter zum „Stempelamt“ („dole“). Die kompensatorische Strategie führte zur gängigen Vorstellung, daß die Arbeitsämter vorrangig passive und wenig aktivierende Institutionen seien. Dieses Bild des „Stempelamtes“ hielt sich bis zur Strukturreform in den 1970er Jahren (vgl. hierzu King 1995; Heclo 1974).

²²⁶ Bis zu dem Bericht *„People and Jobs“* wurde die Arbeitsverwaltung in offiziellen Regierungsdokumenten nur am Rande erwähnt (vgl. King 1995: 115). Auch die akademische Diskussion brachte Anfang der 1970er Jahre Positionen zutage, die britische Arbeitsverwaltung einer grundlegenden Strukturreform zu unterziehen (vgl. Mukherjee 1970, 1972; Institute of Personnel Management 1967).

and Jobs‘ empfahl, die Arbeitgeber und Gewerkschaften in der Arbeitsverwaltung zu beteiligen.

Eine wesentliche Triebkraft hinter der Strukturreform in den 1970er Jahren war damit zunächst der Versuch, die Arbeitsverwaltung zu modernisieren und zu einer Organisation zu restrukturieren, die sich auf die Aufgabe der Arbeitsvermittlung konzentriert. Die Arbeitsverwaltung sollte auf die Arbeitgeber und Arbeitnehmer mehr Anziehungskraft ausüben.

Das „dole image“ der britischen Arbeitsverwaltung bildete auch den wesentlichen Kritikpunkt einer von der OECD im Jahr 1969 veröffentlichten Evaluierungsstudie über die britische Arbeitsmarktpolitik. Eine funktionelle und organisatorische Trennung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung wurde von der OECD als wesentliche Voraussetzung dafür betrachtet, daß sich die Arbeitsverwaltung auf ihre ‚manpower‘-Funktionen konzentrieren könne (vgl. OECD 1969: 24). Im Unterschied zur Studie der OECD über die niederländische Arbeitsverwaltung (vgl. Kapitel 14) ließ die OECD bei ihren Empfehlungen zur Modernisierung der Arbeitsverwaltung die Frage einer institutionellen Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen jedoch unberücksichtigt (vgl. OECD 1969: 160-164). Die OECD forderte für den britischen Fall also keinen Korporatismus. Es wäre interessant, den Hintergründen dieser selektiven Empfehlungen seitens der OECD nachzugehen. Sowohl die Gründe dieser selektiven Empfehlungen der OECD als auch die Frage, wie der Bericht der OECD bei den Akteuren in Großbritannien aufgenommen wurde, können jedoch im Rahmen dieser Arbeit leider nicht untersucht werden.²²⁷

Vermutlich unabhängig von den Empfehlungen der OECD wurde die Arbeitsverwaltung noch im Jahr 1971 einer dem Beschäftigungsministerium nachgeordneten Behörde übertragen, während die Arbeitslosenversicherung zunächst im Ministerium verblieb. Die neue Ausgestaltung der Arbeitsämter (umbenannt in ‚job centres‘) wurde vom Beschäftigungsministerium im Bericht ‚Into Action - A Plan for a Modern Employment Service‘ im Dezember 1972 näher ausgeführt. Die Auszahlung des Arbeitslosengelds übernahmen 900 örtliche Arbeitslosenunterstützungsbüros (‚Unemployment Benefit Office‘, UBO), die später dem Sozialministerium (‚Department of Health and Social Security‘, DHSS) unterstellt wurden (vgl. Reissert 1984: 7).

Ideologisch machte diese Ausgliederung der Arbeitsverwaltung in nachgeordnete Behörden der Ministerien der *zweite Anstoß* - die Politik des ‚hiving off‘ - möglich.

²²⁷ Aufgrund der mir vorliegenden Quellen und der Sekundärliteratur lassen sich beide Aspekte leider nicht näher untersuchen. In der Sekundärliteratur zur Gründung der ‚Manpower Services Commission‘ wird der Bericht der OECD nur am Rande (vgl. King 1995: 131-132) oder gar nicht (vgl. Senker 1992: 45-50; Evans 1992: 12-18) erwähnt. M.E. ist es jedoch auch gut möglich, daß die Gewerkschaften und Arbeitgeber den Bericht gar nicht beachtet hatten.

Der Bericht des sogenannten ‚Fulton Committees‘ (1968)²²⁸ empfahl das ‚hiving off‘ von ehemaligen Regierungsbehörden. Die Entstehung der MSC war damit auch Teil einer *generellen* Wendung der Heath Regierung zu einer effizienteren, rationelleren und koordinierten Politik. Politik sollte von der Verwaltung getrennt werden (vgl. Baldwin 1985: 34). ‚Hiving off‘ implizierte in diesem Zusammenhang das unter der Regierung Heath vorangetriebene sogenannte Konzept der ‚departmental agencies‘: die Bildung von eigenständigen Einrichtungen innerhalb des ministeriellen Rahmens (vgl. Theakston 1996: 93-94).²²⁹ Heath selbst schrieb 1972 über seinen „neuen Regierungsstil“ folgendes:

What was most important was for the Cabinet to be in a position to take strategic decisions. I had seen Cabinets which had all the time seemed to be dealing with the day-to-day problems and there was never a real opportunity to deal with strategy ... What I wanted to do was so to change things that the Cabinet could do that (Heath 1972: 3; zit. nach Hennessy 1989: 209).

Heath wollte durch seine ‚hiving off‘-Reformen das Kabinett vom Tagesgeschäft entlasten, um so den Handlungsspielraum der Regierung für strategische Entscheidungen zu erhöhen. Hennessy (1989: 453) beschreibt das ‚hiving off‘ der MSC als Teil der Verwaltungsrevolution („managerial revolution“) unter Heath.

Der *dritte* - und politisch betrachtet bedeutsamste - *Anstoß* zur Gründung der MSC kam durch die Veröffentlichung des White Papers ‚Training for the Future‘²³⁰ im Februar 1972 (vgl. zum folgenden Senker 1992: 39-46). Mit ‚Training for the Future‘ geriet die Modernisierung der Arbeitsverwaltung in das konfliktreiche Politikfeld der Berufsbildung. Heath setzte seine im Wahlmanifest von 1970 gemachte Ankündigung um, das System der Berufsausbildungskommissionen (ITBs) einer grundlegenden Revision zu unterziehen. Dabei formulierte die Regierung im White Paper Positionen, die eine äußerst heftige Reaktion bei den Spitzenverbänden der Gewerkschaften und Arbeitgeber hervorriefen: ‚Training for the Future‘ forderte, das Umlagesystem im ITB-Regime wieder auszusetzen. Wegen der anhaltenden Proteste der kleinen Betriebe beabsichtigte Edward Heath, das Berufsausbildungsgesetz einer grundlegenden Reform zu unterwerfen. ‚Training for the Future‘ empfahl die Bildung einer Nationalen Ausbildungsbehörde („National Training Agency“). Diese Behörde sollte an die Stelle der geschwächten ITBs treten, ein neues Ausbildungsprogramm - das sogenannte ‚Training Opportunities Programme‘ (TOP)²³¹ - ausführen und die Arbeit der ITBs koordinieren. Die Ausbildungsabgabe wollte man für das Jahr

²²⁸ Zum ‚Fulton Committee on the British Home Civil Service‘ vgl. ausführlich Fry 1993.

²²⁹ Die Reorganisation Regierungsverwaltung hatte Heath bereits im Oktober 1970 im Rahmen des White Papers ‚The Reorganisation of Central Government, Cmnd. 4506, 1970‘ angekündigt (vgl. Theakston 1996: 89).

²³⁰ Department of Employment (1972): Training for the Future - A Plan for Discussion, 1. February 1972.

²³¹ TOP sollte jährlich 100.000 Frauen und Männern eine Berufsausbildung in den regierungsseitigen Ausbildungszentren oder den Weiterbildungskollegs bieten.

1972/73 aussetzen und erst bei einer klaren Zustimmung der Industrie wieder einführen. Die Nationale Ausbildungsbehörde stellte sich die Regierung als unabhängigen Teil der Öffentlichen Verwaltung („Civil Service“) vor. Mit diesen Vorschlägen sprach sich die Regierung ohne Umschweife für die Abschaffung des ITB-Regimes aus.

„Training for the Future“ provozierte beim TUC und bei der CBI eine heftige Gegenwehr. Denn obwohl beide Organisationen durchaus Defizite im ITB-Regime erkannten, waren sie keineswegs aus dem Stand heraus dafür zu gewinnen, das System der Berufsausbildungsabgabe aufzuheben:

[D]uring the process of consultation it became evident that neither employers' attitudes [gemeint ist hier die Haltung der kleinen Betriebe] nor government's policy were congruent with the preferences of the CBI or the TUC. Both peak organizations reacted sharply towards the government's wish virtually to dismantle the existing system ... Both the CBI and the TUC called for more consultation before any decisions should be taken on reforms of the training system (Thompson 1996: 106).

Die Vorschläge der Regierung traten eine Lawine von Stellungnahmen der organisierten Interessen los, die in ihrer Intensität die Erwartungen aller Beteiligten weit übertraf (vgl. Perry 1976: 294). Zwei Wochen nach der Veröffentlichung des White Papers wurde von den Arbeitgebern eine BACIE-Konferenz²³² einberufen, um die Vorschläge der Regierung zu diskutieren (vgl. Perry 1976: 287-294).

Da man durch die Korporatisierung der Berufsausbildung in den 1960er Jahren CBI und TUC in die Regulierung der Berufsausbildung integriert hatte, trat ein für die Regierung in der Berufsbildungspolitik ungewohnter Umstand ein: Whitehall mußte mit den organisierten Interessen verhandeln, um die Reform der Berufsausbildung und damit die geplante Strukturreform der Arbeitsverwaltung voranzubringen.²³³ So haben die Positionen des TUC die spätere Gründung der „Manpower Service Commission“ nicht unwesentlich beeinflußt, auch wenn die Gewerkschaften ihre institutionellen Präferenzen nur zum Teil durchsetzen konnten (vgl. Evans 1992: 15). Ausgesprochen deutlich brachte der TUC seinen Widerstand gegen die Vorschläge aus „Training for the Future“ auf einer Konferenz im April 1972 zum Ausdruck. Die Regierung wurde auf der Konferenz scharf angegriffen:

God help us. The Government has been responsible for economic strategy; the Government has been responsible for manpower strategy, for manpower planning and manpower policy and look where we are (L. Murray, Assistent General Secretary, in einem Redebeitrag auf der Konferenz; zit. nach TUC 1972: page 50).

²³² BACIE = „British Association for Commercial and Industrial Education“. Die Konferenzbeiträge sind abgedruckt in: Rt. Hon Robert Carr, MP (Secretary of State for Employment), „Government's Proposals“. „Industrial Training - The Future“, BACIE, April 1972.

²³³ Die Motive der CBI und des TUC für eine Änderung des „Training for Future“ waren unterschiedlich: Die CBI wollte die Berufsausbildung unter der Kontrolle der Betriebe behalten, der TUC wollte dagegen die Berufsausbildung nicht in der Verantwortung industrieller Sektoren belassen (vgl. Stringer/Richardson 1982: 27).

Der TUC sprach sich für eine funktionell und organisatorisch integrierte, korporative Arbeitsmarktpolitik aus:

What we want is a National Manpower Board with an overall responsibility for training, for job placement, for vocational guidance and for job creation, in the same context and in the same ambit. We want a National Manpower Board which will be independent, and which will be essentially tripartite. It will include trade union representation, and will not merely be a bureaucratic organisation (L. Murray, Assistant General Secretary, in einem Redebeitrag auf der Konferenz; zit. nach TUC 1972: page 29-30).

Der TUC ging dadurch wesentlich weiter als die Vorschläge der Regierung. Die Gewerkschaften betrachteten Ausbildungs- und Beschäftigungsfragen als Teile einer Politik. Er erkannte die institutionelle Rivalität zwischen dem Beschäftigungs-, dem Industrie- und dem Umweltministerium in der Finanzierung von Maßnahmen sowie das Auseinanderfallen von Finanzierungs- und Ausführungskompetenzen als die wesentlichsten Barrieren für die Entwicklung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der TUC warf den Vorschlägen der Regierung vor, die institutionelle Fragmentierung zu verstärken anstatt einen integrativen Politikansatz voranzutreiben. Der TUC wollte „ein Zentrum der Verantwortung“:

In practical terms this means that an administrative structure at national, regional and local levels should be established to bring together the present machinery for training, vocational guidance, job-placement and publicly-financed job creation (TUC 1972: IV.70).

Für die Regulierung von Arbeitsvermittlung, Aus- und Weiterbildung, Berufsberatung und öffentlich finanzierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen befürwortete der TUC die Einrichtung eines Nationalen Arbeitsmarktrates („National Manpower Board“). Dieser mit Vertretern des TUC, der CBI, des Beschäftigungs-, Bildungs- und Industrieministeriums sowie der „local authorities“²³⁴ besetzte Rat sollte aus vier Unterinstanzen bestehen: den Lokalen Arbeitsmarkträten, den Kommissionen für Berufsausbildung, der Abteilung für Arbeitsbeschaffung und der Abteilung zur Beobachtung der arbeitsmarktlichen Entwicklung und Qualifikationsbedarfe. Während die - ebenfalls tripartistisch verwalteten - Lokalen Arbeitsmarkträte die Arbeitsvermittlung und das TOP durchführen sollten, sollten die ITBs weiterhin die Ausbildungsabgabe erheben und verteilen.

Die institutionelle Trennung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung war damit am Ende nahezu der einzige Punkt, den der TUC in den Vorschlägen der Regierung begrüßte.

Die Kritik der CBI war im Vergleich zu der des TUC relativ gemäßigt. Man befürchtete durch die Gründung einer Nationalen Ausbildungsbehörde zuviel an Regulation, stimmte dem Papier der Regierung im April 1972 jedoch im Grundsatz zu (vgl. Sheldrake/Vickerstaff 1987: 41). Trotzdem entschloß sich die CBI - angesichts der weitreichenden Reformpläne der Regierung hinsichtlich des ITB-Regimes - zu einem

²³⁴ „Local authority“ ist ein Sammelbegriff für alle Arten kommunaler Gebietskörperschaften.

gemeinsamen Brief mit dem TUC an die Regierung.²³⁵ Die Möglichkeit der Einrichtung eines Nationalen Arbeitsmarktrates, wie der TUC es gefordert hatte, wurde dabei von der CBI durchaus als mögliche Reform angesehen (vgl. Perry 1976: 294). Die Interessengruppen verlangten mehr Gespräche. Sie forderten die Regierung auf, einige Punkte zu überdenken. Die Nationale Ausbildungsbehörde sollte auf jeden Fall durch Vertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften mitverwaltet werden. Eine allzu abrupte Aufgabe der Finanzierungsgrundlagen des ITB-Regimes betrachtete man als zu risikoreich. Die Arbeit der Nationalen Ausbildungsbehörde sollte von der der Arbeitsvermittlung getrennt werden (vgl. Perry 1976: 295).

Der Widerstand von CBI und TUC führte dazu, daß die Regierung ihre Vorschläge überarbeiten mußte (vgl. Stringer/Richardson 1982: 26). Heath wurde politisch unter Druck gesetzt, in der Frage der Reform des ITB-Systems eine Richtungsänderung vorzunehmen. Bereits im November 1972 kündigte die Regierung so einen Teilrückzug an. Heath versprach die Gründung einer tripartistischen Kommission, unter deren Aufsicht eine Arbeitsvermittlungsabteilung (‘Employment Services Agency’, ESA) und eine Abteilung für Berufliche Qualifizierung (‘Training Services Agency’ TSA) stehen sollten.

Das ‚hiving off‘ der auf die Aufgabe der Arbeitsvermittlung beschränkten Arbeitsverwaltung, welches ‚People and Jobs‘ eingeleitet hatte, wurde dadurch mit der Reformierung des beruflichen Ausbildungssystems verbunden und den Interventionen der „Sozialpartner“ entsprechend angepaßt (vgl. hierzu Stringer/Richardson 1982: 27; Sheldrake/Vickerstaff 1987: 45; Evans 1992: 15-17).

Im Anschluß an diese Ankündigung veröffentlichte die Regierung im März 1973 schließlich das White Paper ‚Employment and Training: Government Proposals‘²³⁶, welches die Zugeständnisse der Regierung schriftlich fixierte: Die Berufsausbildungsabgabe wurde nicht generell aufgehoben, sondern in einigen Industrien beibehalten, dort aber auf maximal ein Prozent der Lohnsumme beschränkt. Betriebe, die nachweisen konnten, daß sie im ausreichenden Maße eine eigene Ausbildung betreiben, welche die betrieblichen Bedürfnisse abdeckt, sollten von der Ausbildungsabgabe befreit werden. Schließlich sprach sich die Regierung auch dafür aus, eine tripartite ‚Manpower Services Commission‘ zu bilden, welche zudem als Koordinierungsorgan für die ITBs dienen sollte (vgl. Sheldrake/Vickerstaff 1987: 45).

²³⁵ Vgl. Joint Letter to Secretary of State for Employment by Director-General, CBI and General Secretary, TUC, 19 June 1972. CBI Press Release 72.

²³⁶ Vgl. Employment and Training. Government Proposals, Cmnd. 5250, 1973, London: HMSO.

Am Ende schlug die Regierung dem Parlament mit dem Beschäftigungs- und Ausbildungsgesetzentwurf („Employment and Training Bill“²³⁷) vor, die Strukturreform der Arbeitsverwaltung mit der Reform des ITB-Regimes zu verbinden. Sowohl die im Rahmen von „People and Jobs“ neu gegründete ESA als auch das ITB-Regime wurden später unter die Aufsicht der MSC gestellt.

10.5 Zusammenfassung

Die vielen Korporatismen, die sich in den 1960er Jahren in Großbritannien entwickelten, sind strategischen Kalkülen der Akteure entsprungen. Der NEDC und die „Little Neddys“ waren eine Antwort auf die „stop and go“-Politik. Die „Meso-Korporatisierung“ der Berufsausbildung durch die ITBs reflektierte einen interessen- und parteienübergreifenden Konsens, daß das britische Humankapital im Dienst der Stärkung der internationalen Wettbewerbsposition korporatistisch verwendet werden muß. Die einkommenspolitischen Konzertierungsversuche wurden aufgrund der Inflation, der Arbeitslosigkeit, den konflikthaften Arbeitsbeziehungen und den problematischen wilden Streiks zum vorrangigen Anliegen der zweiten Amtshälfte der konservativen Regierung Heath. Die Arbeitslosigkeit und der Bergarbeiterstreik drängten Edward Heath in den Tripartismus.

Die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung stand in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den einkommenspolitischen Konzertierungsversuchen und zur Korporatisierung der Berufsausbildung. Es wird vermutet, daß die Korporatisierung ein Tauschangebot an die Gewerkschaften für Lohnzurückhaltung darstellte. Die Korporatisierung der Berufsausbildung durch das ITB-System 1964 wies den Gewerkschaften und Arbeitgebern schließlich Kompetenzen im bis dahin voluntaristisch geprägten System der Berufsausbildung zu. Als Heath 1972 mit „Training for the Future“ auf Druck der Interessen der kleinen und mittleren Betriebe eine erneute Strukturreform der Berufsausbildung ankündigte, traten die CBI und der TUC nun als Veto-Akteure auf. In einem gemeinsamen Brief griffen CBI und TUC die vom TUC bereits im Jahr 1967 formulierte Forderung nach einem Nationalen Arbeitsmarktrat auf. Auf Druck der organisierten Interessen verband Heath seine Pläne der Strukturreform in der Berufsausbildung nun mit seinen Modernisierungsversuchen bezüglich der Arbeitsverwaltung („People and Jobs“). Das Ergebnis war die Vereinbarung, eine korporatistische Kommission auf der obersten Ebene der Arbeitsverwaltung zu errichten: die „Manpower Services Commission“.

²³⁷ Ein Bill ist ein im Parlament eingebrachter Gesetzentwurf. Durch die Verabschiedung wird ein Bill zu einem Act.

Die ursprünglichen Pläne zur Reform der Arbeitsverwaltung hatten sich jedoch außerhalb dieser allgemeinen Korporatisierungsmomente entwickelt. Die Regierung wollte anfänglich nur das kompensatorische Bild („dole image“) der Arbeitsverwaltung bei den Arbeitgebern und Arbeitnehmern verbessern. Ideologisch wurde die Strukturreform der Arbeitsverwaltung durch die generelle Wende Heaths zu einem neuen Regierungsstil befördert. Heaths Konzept des ‚hiving off‘ sollte der Regierung mehr Spielraum für strategische Entscheidungen geben. Der Regierungsapparat, zu dem auch die Arbeitsverwaltung gehörte, sollte durch Auslagerung von Abteilungen „verschlankt“ werden.

Die Korporatisierung wurde so von „außen“ an die Arbeitsverwaltung herangetragen. Sie kann wie viele andere politische Entscheidungen der Regierung Heath als ein „Kompromiß“ (Vickerstaff 1985: 57) betrachtet und als „Ausdruck“ (Thompson 1996: 107) des allgemeinen „U-turns“ Edward Heaths vom „disengagement“ zum „tripartism“ (Marsh/Grant 1977: 194) gewertet werden.

Kapitel 11 Die ‚Manpower Services Commission‘ unter Labour (1974-1979)

Bereits unter Labour beförderten die Akteure - und hier ist vor allem die Politik des TUC anzusprechen - die zunehmende Dominanz der Regierung. Der TUC begünstigte die staatliche Dominanz, weil er in der Formulierung und Durchführung der arbeitsmarktpolitischen Programme mit der Regierung in einer Art und Weise zusammenarbeitete, die einen Widerstand der Einzelgewerkschaften gegenüber der Politik der MSC hervorrief. Der TUC verhinderte so, daß die Einzelgewerkschaften und der TUC als „einheitlicher“ Akteur in der Arbeitsmarktpolitik auftraten. Er förderte die Fragmentierung der Positionen und schwächte damit den Zusammenhalt der Gewerkschaften. Unter Labour läßt sich dies am ‚Youth Opportunity Programme‘ (YOP) zeigen. Bevor das YOP näher erläutert wird, sollen in diesem Kapitel zunächst die Strukturen der neuen Arbeitsverwaltung, die Verteilung der Kompetenzen und das strategische Zusammenspiel zwischen dem TUC und der Labour Regierung in den Jahren 1974 bis 1979 dargelegt werden.

11.1 Die Verwaltungsstruktur der ‚Manpower Services Commission‘

Harold Macmillan, Beschäftigungsminister der Regierung Heath, faßte die Absichten, die die Regierung mit der Errichtung der MSC verband, in einer Debatte des ‚House of Commons‘ zum Beschäftigungs- und Ausbildungsgesetz („Employment and Training Act“) folgendermaßen zusammen:

The main purpose of the legislation is to set up a Manpower Services Commission representative of employers, trade unions and other interests which would have direct responsibility *to me* for employment and training services (House of Commons Debates 1972: Vol. 846, Col. 1293; meine Herv., CT).

Die Kompetenzen wurden so verteilt, daß die Macht in Whitehall konzentriert war. Dadurch, daß die MSC als ‚agency‘ unter Kontrolle des Ministeriums gegründet wurde, hatte das Parlament so gut wie keinen Einfluß auf die Politik der MSC. Der Sonderausschuß für Beschäftigung („Select Committee on Employment“), der 1979 gegründet wurde, hatte keine Möglichkeiten einer parlamentarischen Kontrolle. Das Parlament spielte im Politikprozeß keine Rolle:

[A]gency arrangements permit ministers and officials to play administrative ping pong at parliament’s expense (Ashford 1989: 369).

Die Einflußmöglichkeiten der Regierung in die Arbeit der MSC waren durch die neuen Verwaltungsstrukturen vorprogrammiert. Der Umbau der Arbeitsverwaltung wurde schrittweise vollzogen. Das in ‚Training for the Future‘ angekündigte TOP und die neuen Arbeitsämter wurden eingerichtet, ehe die Kommissionsmitglieder am 1. Februar 1974 ihre Plätze einnahmen (vgl. Evans 1992: 16). Bevor die Kommission

ihre Arbeit aufnehmen konnte, wurden einige Vorentscheidungen getroffen, die die Handlungsfähigkeit der MSC-Selbstverwaltung zugunsten der der Regierung beschränkten (vgl. auch Reissert 1984: 9).

Intern bestand die neue Arbeitsverwaltung aus zwei selbständigen Einheiten. Auch diese wurden jedoch bereits vor der Korporatisierung als nachgeordnete Behörden aus dem DE ausgegliedert („hiving off“!): die Arbeitsvermittlungsabteilung (ESA) und die Abteilung für Berufliche Qualifizierung (TSA, „Training Services Agency“). Während der ESA die Aufgabe der Arbeitsvermittlung und damit die Arbeitsämter zugeteilt wurden, wurde der TSA die Durchführung der Berufsausbildungsprogramme übertragen. Daneben übernahm die TSA die Beaufsichtigung und Kontrolle der ITBs. Die ESA und TSA besaßen anfänglich gegenüber der MSC beträchtliche Autonomie: Sie hatten eigene Haushalte, eine eigene Personalhoheit und eigene regionale Untereinheiten. Auf Druck des TUC wurde die Autonomie der ESA und der TSA 1978 jedoch aufgelöst: Beide Einrichtungen wurden in Abteilungen der MSC umgewandelt. Die Selbstverwaltung wurde von Vertretern des TUC, der CBI, der Kommunalbehörden („local authorities“) und Vertretern aus dem Bereich der Berufsbildung („educational interests“) wahrgenommen. Die Kommission bestand aus zehn Mitgliedern: dem Vorsitzenden („chairman“), je drei Vertretern des TUC und der CBI sowie zwei Vertretern der Kommunalbehörden und einem Vertreter aus dem Bereich der Berufsbildung. Auf lokaler Ebene wurden 54 Gebietsarbeitsmarkträte („area manpower boards“) sowie Lokale Verwaltungseinheiten („local management units“) der ESA und der TSA gebildet. Dabei waren die Gebietsarbeitsmarkträte ebenfalls mit Vertretern der CBI, des TUC und aus dem Bereich der Berufsbildung besetzt. Die MSC unterstand direkt der Verantwortung des „Secretary of State for Employment“. Finanzierungsgrundlage bildete ein jährlicher Zuschuß des Ministeriums. In der Verteilung der finanziellen Mittel mußte die MSC dem Ministerium Rechnung tragen. Genauso unterstand die Formulierung der arbeitsmarktlichen Programme durch die MSC unter der Aufsicht des Ministeriums.

Berücksichtigt man, daß der Vorsitzende der Kommission durch das Ministerium bestimmt wurde, so enthielt die Konstruktion der neuen Arbeitsverwaltung von vorne herein einige Bestimmungen, die es erlaubten, die neue Institution in den Dienst der Regierung zu stellen. Auch besaß der Beschäftigungsminister Direktivrechte in der Benennung der Mitglieder der Kommission (vgl. Evans 1992: 19-23).

Die für das Politikfeld Berufsausbildung und Arbeitsmarktpolitik vielleicht wichtigsten Interessen, nämlich die der Einzelgewerkschaften, waren somit von Beginn an ausgegrenzt. Die Forderung der „Amalgated Union of Engineering Workers“ (AUEW) bei der Beratung des Beschäftigungs- und Ausbildungsgesetzesentwurfes, das Gesetz um den Zusatz zu ergänzen, drei Sitze in der MSC Vertretern der ITBs und damit auch Vertretern der Einzelgewerkschaften zu geben, lehnte der damalige

„Minister of State“ des Beschäftigungsministeriums Chichester-Clark mit der Begründung ab, daß dies die Kommission aus dem Gleichgewicht bringen würde (vgl. House of Commons Papers, Vol. 857, Col. 495, 501). Die Exklusion der Interessen der Einzelgewerkschaften wurde also in die Strukturen der neuen Arbeitsverwaltung von der Regierung *bewußt* institutionalisiert.

Entgegen der Forderung des TUC wurde der MSC anfänglich nicht die Aufgabe der Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen übertragen.²³⁸ Genausowenig konnte sich der TUC mit seiner Forderung durchsetzen, der MSC mehr Rechte in der Haushaltsführung zu geben (vgl. TUC 1972: page 58).

Die Gründung der MSC bezeichnete Harold Macmillan in der zweiten Lesung des Beschäftigungs- und Ausbildungsgesetzes vor dem „House of Commons“ als „neues Konzept“, als eine „neue Art der Organisation“ (House of Commons Papers Vol. 852, Col. 1144). Angesprochen darauf, wie sich die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen der ESA, der TSA sowie der MSC genau verteilen würden, erläuterte Macmillan bezeichnenderweise dem „House of Commons“ die „Kommandokette“ folgendermaßen:

The agencies will be the executive agents in charge and will be responsible to the commission for the money they spend, *the Commission will be responsible to me*, and I shall be responsible to Parliament. That is roughly the chain of commands that we developed (House of Commons Papers Vol. 852, Col. 1145-1146; meine Herv., CT).

Wie sich die „Kommandokette Parliament-Department of Employment-Commission-agencies“ in der Praxis gestaltete, wird nun im folgenden dargestellt. Dabei soll zunächst der Frage nachgegangen werden, welchen Einfluß die Labour Regierungen Harold Wilsons (1974-1976) und James Callaghans (1976-1979) auf die Kommission ausübten.

11.2 Die ‚Manpower Services Commission‘ und Labour (1974-1979)

Die Gründung der MSC fiel in den Regierungswechsel. Im März 1974 übernahm die Labour Regierung Wilson die Amtsgeschäfte. Nachdem Wilson die MSC zuerst wenig beachtete, begann er 1976, als das Stagflationsproblem Überhand nahm, den Blick auf die Arbeit der Kommission zu richten. Das Budget der MSC stieg zwi-

²³⁸ Dies änderte sich noch in den 1970er Jahren, als die MSC vor dem Hintergrund der steigenden Arbeitslosigkeit mit der Konzeption und der Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Maßnahmen der geschützten Beschäftigung von Behinderten betraut wurde (vgl. Reissert 1984).

schen 1975/76 und 1978/79 von 249 Millionen Pfund auf 643 Millionen Pfund (vgl. Marsh 1992: 180).²³⁹

Zwischen 1976 und 1979 bestimmten die folgenden drei Faktoren die Position der MSC: der rasante Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit, die Zentralisierung des ‚policy-making‘-Prozesses, innerhalb dessen die Beziehung zwischen TUC und Labour immer dominanter wurde, und drittens ein radikaler Wandel in der Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Programme. Bereits unter der MSC-Politik der Labour Regierungen genoß die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vor dem Ausbildungsaspekt Priorität (vgl. Marsh 1992: 180).

Auf Vorschlag der CBI und mit Zustimmung des TUC ernannte die Labour Regierung 1976 Sir Richard O’Brian zum Vorsitzenden der Kommission.²⁴⁰ O’Brian erregte sofort Aufsehen. Kurz nach seinem Amtsantritt ließ er das Dokument ‚Towards a Comprehensive Manpower Policy‘ publizieren. Darin sprach sich die Kommission für einen integrierten arbeitsmarktpolitischen Ansatz aus: Die Arbeit der ESA sollte mit der TSA verbunden werden. Unmittelbare Folge dieses Dokuments war die bereits oben erwähnte Reorganisation der autonomen Organisationen ESA und TSA in Abteilungen der MSC. Der CBI, der TUC sowie die organisierten Interessen aus dem Bildungsbereich und der ‚local authorities‘ verhielten sich in dieser Phase als „esprit de corps“. Konsens überwog auf den Treffen der Kommission (vgl. Evans 1992: 20-23). Der TUC genoß gegenüber seinen Mitgliedsgewerkschaften noch viele Freiheiten. Wenn überhaupt zu irgendeinem Zeitpunkt, so verhielt sich die MSC in diesen Jahren als ein „corporatist“ body“ (Evans 1992: 26).

Genau zu jenem Zeitpunkt aber, an dem die Kommission damit begann, eine eigene Politik zu formulieren, eine „comprehensive manpower policy“, einzufordern, zwang die steigende Arbeitslosigkeit sie zum Krisenmanagement:

It is ironic that at the moment when the MSC and the Commissioners were striving to develop an integrated manpower plan through a united organization, rising unemployment was forcing the MSC to become entangled in *ad hoc* special measures of a job-creation variety (Evans 1992: 22-23; Herv. durch Evans).

Die Ernennung O’Brians, und damit eines Befürworters einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, wird daher auch weniger dahingehend interpretiert, daß die Labour Regierung der MSC zu einem stärkeren eigenen Status verhelfen wollte, als daß sie mit der Verschärfung der ökonomischen Lage den strategischen und politischen Nutzen der MSC erkannte (so Evans 1992: 21). Bereits im zweiten Jahr ihrer Gründung geriet die MSC damit in die strategischen Kalküle der Regierungspolitik. Die „Instrumen-

²³⁹ Hierbei ist natürlich auch der Inflationseffekt zu berücksichtigen, denn die Pfund-Angaben sind meinem Kenntnisstand nach nicht bereinigt.

²⁴⁰ Sir Richard O’Brian löste Sir Dennis Barnes im Vorsitz der Kommission ab.

„Talisierung“ der MSC läßt sich zum einen an der Ausrichtung ihrer Arbeitsmarktprogramme, zum anderen aber auch daran zeigen, daß sie zum „Tauschobjekt“ in den wieder aufflammenden Versuchen einer konzertierten Einkommenspolitik wurde.

Es war die „tödliche Kombination aus Arbeitslosigkeit, Inflation und industrieller Stagnation“, welche die neue Regierung Wilson „zwang“, das in Angriff zu nehmen, für was sich die Heath Regierung „als unfähig erwiesen hatte“ (Middlemas 1979: 476): Konfrontiert mit den hohen Lohnforderungen der Gewerkschaften mußte Wilson den TUC um Lohnzurückhaltung beten. Wilson tat dies durch das Angebot des ‚social contract‘. Alle vier Versionen der Versuche der Labour Regierung im Rahmen des ‚social contract‘, die Lohnforderungen der Gewerkschaften unter Kontrolle zu bringen, blieben jedoch erfolglos.

Wegen der steigenden Raten an Arbeitslosigkeit, Armut und Inflation hatte der TUC große Mühe, seine Loyalität zur Labour Regierung in eine Lohnzurückhaltung seiner Einzelgewerkschaften umzusetzen. Die Mitgliedsgewerkschaften revoltierten gewaltig (vgl. hierzu Coates 1980: 53-85). In den Verhandlungen mit der Regierung zeigte der TUC aber auch Stärke. So machte der TUC im Januar 1976, als die Arbeitslosenquote fünf Prozent betrug, den Erfolg der Lohnverhandlungen u.a. von der Bedingung abhängig, daß die Regierung der MSC zusätzliche finanzielle Mittel für die Beschaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen bereitstellt (vgl. Coates 1980: 68). Diese Strategie, die neu gegründete tripartite Institution als „Waffe“ in der Einkommenspolitik einzusetzen, wurde von den Regierungen der 1970er akzeptiert und auch forciert:

It was evident that the governments during the 1970s, no matter their political colour, had at least one fundamental motive for increasing the flow of funds to the MSC: they all wanted the unions to accept income policies and they knew that union approval of wage restraint would, in the long-term, be directly conditional upon the level of unemployment (Thompson 1996: 112).

Bereits Labour erkannte also den Nutzen der MSC für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Aus diesem Grund, so vermutet Evans (1992: 23), blieb die MSC in den späten 1970er Jahren trotz der ungemein drängenden Haushaltsprobleme von Budgetkürzungen verschont.²⁴¹

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge des Ölpreisschocks 1973/74 gab der MSC schließlich eine unerwartete Prominenz (King 1995: 151).²⁴² Mit Beginn der Arbeitsmarktkrise wurden schon unter Labour eine Reihe von Sonderprogrammen ge-

²⁴¹ Großbritannien war zu dieser Zeit einem großen internationalen Druck ausgesetzt. So verband der Internationale Währungsfond (IMF) eine Anleihe an das Land mit der Auflage einer strengen deflatorischen und monetaristischen Politik.

²⁴² Großbritannien traf die Ölkrise vor allem deshalb so hart, weil die Preissteigerungen der Ölkrise sich hier ohne Verzögerung in Lohnsteigerungen umsetzten (vgl. Scharpf 1987: 105). Marsh (1992: 181) weist darauf hin, daß auch wahlpolitische Kalküle den arbeitsmarktpolitischen Aktionismus der Labour Regierung bestimmten.

gen Arbeitslosigkeit ins Leben gerufen, wobei die MSC zur zentralen Organisation in der Implementation dieser Maßnahmen wurde. Hier sind u.a. das ‚Job Creation Programme‘ (JCP, 1975), das ‚Work Experience Programme‘ (WEP, 1976), das ‚Youth Opportunity Programme‘ (YOP, 1978) sowie das ‚Special Temporary Employment Programme‘ (STEP, 1978) zu nennen.²⁴³ Um den Aufgabenzuwachs der MSC zu bewältigen, wurde 1978 eine Abteilung für Sonderprogramme („Special Programmes Division“) gegründet. Bereits zwischen 1974 und 1979 wurde die MSC somit zur zentralen Institution der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Regierung (vgl. Thomsen 1996: 111). So sind zwischen 1974/75 und 1983/1984 die Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik nominal um das Zwölfwache gestiegen (vgl. Reissert 1984: 66).

Nachdem (!) die Jugendarbeitslosigkeit (die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen unter 18 Jahren) zwischen 1976 und 1978 von 12 auf 22 Prozent anstieg und die Wahlen eine schnelle Reaktion erforderten, konzipierte die Labour Regierung das YOP (vgl. Marsh 1992: 180). Schon unter Labour trat damit eine der ursprünglichen Aufgaben der MSC, die Koordinierung und Kontrolle der ITBs, in den Hintergrund (vgl. King 1993: 221). Marsh (1992: 180) erkennt in der Initialisierung von YOP eine *Zentralisierung des Politikprozesses*. Die arbeitsmarktpolitischen Strukturen wurden immer mehr auf die MSC ausgerichtet. Die Interessen des Bildungsministeriums und der Örtlichen Bildungsbehörden wurden an den Rand gedrängt.²⁴⁴ Die Stärkung der Stellung der MSC ging damit zu Lasten der Einflußmöglichkeiten des Bildungsministeriums und des Bildungssektors.

Der TUC kooperierte angesichts wiedergefundener Gemeinsamkeiten mit der Labour Partei eng mit der Regierung. Nach den Konflikten mit der Labour Regierung Ende der 1960er Jahre hatte der TUC während der Auseinandersetzung mit dem ‚Industrial Relation Act‘ der Regierung Heath wieder seine Präferenz für die Labour Partei entdeckt. Das 1972 gegründete ‚TUC-Labour Party Liaison Committee‘ legte 1973 ein gemeinsames Dokument vor, welches 1973 zum neuen ‚social contract‘ erklärt wurde (vgl. Scharpf 1987: 104).

²⁴³ In der britischen Arbeitsmarktforschung werden die vielen mit Abkürzungen versehenen Programme „Alphabet-Suppe“ (Ainley/Vickerstaff 1993: 548) genannt. Während STEP und JCP für Arbeitslose und Langzeitarbeitslose befristete öffentliche Arbeiten bereitstellten, stellte WEP die erste spezielle Maßnahme für Jugendliche zur „Arbeitserfahrung und Qualifizierung“ dar. WEP bedeutete einen „Bruch mit der Vergangenheit“ (Marsh 1992: 183): Als Leistung wurde an die Teilnehmer nicht mehr der Lohnsatz („rate for the job“), sondern ein Unterhaltsgeld bezahlt.

²⁴⁴ Bei der Vorbereitung des YOP kam es zu Spannungen zwischen dem Bildungsministerium und dem Beschäftigungsministerium (vgl. Marsh 1992: 180).

Den bilateralen Kontakten zwischen dem TUC und der Regierung kam immer mehr Bedeutung zu. Bernard Donoughue (1987: 5), der unter Wilson und Callaghan Politikberater des Premierministers („senior policy adviser of the prime minister“) und Vorsitzender der Politikabteilung („policy unit“) in der Downing Street war, spricht davon, daß der TUC „enormen, vielleicht exzessiven Einfluß auf die Labour Regierung“ ausübte.

Der TUC war in die Entstehung des YOP involviert und später ein wichtiger Akteur in der Durchführung des Programms (vgl. zum folgenden Marsh 1992: 181-184). Obwohl YOP im Detail mehr den Interessen der Unternehmen als denen der Gewerkschaften folgte, akzeptierte der TUC die niedrigen Unterstützungszahlungen an die Jugendlichen. Marsh vermutet, daß der TUC dazu bereit war, weil er YOP nur als ersten Schritt zur einer umfassenden („comprehensive“) Arbeitsmarktpolitik betrachtete. Der TUC hoffte auf eine Wiederwahl der Labour Regierung, die dann ihre Versprechen durch die Forcierung einer umfassenden Ausbildungspolitik erfüllen würde. Wie eng YOP an die Strategien der Labour Regierung und des TUC geknüpft war, zeigt sich vor allem auch daran, daß YOP als Teil des ‚social contract‘ eingeführt wurde (vgl. Ainley 1990: 3). James Callaghan, der im Sommer 1976 Premierminister wurde, als die Regierung Wilson durch die Pfundkrise gezwungen war, den Rücktritt einzureichen, bat die Gewerkschaften um eine Begrenzung der Lohnerhöhung um zehn Prozent. Im Gegenzug sollte YOP eingeführt werden (vgl. Scharpf 1987: 112). Die hohe Zahl an Arbeitslosen beunruhigte Callaghan, er „suchte nach Wegen sie zu verbessern“ (Donoughue 1987: 32).

Die wichtigsten Akteure waren so der TUC und die Regierung, während sich die Arbeitgeber nicht weiter einschalten mußten, weil die Ausrichtung der Programme von vorne herein ihren Präferenzen entsprach (vgl. Marsh 1992: 183). Bereits der Labour Regierung wird so nachgesagt, daß ein zentrales Ziel ihrer Arbeitsmarktpolitik darin bestand, die Kommunalbehörden („local authorities“) zu schwächen.

Having established priorities, the MSC was used by the Labour Government to further their policy aims in two ways: to overcome potential local authority resistance to the implementation of YOP and to marginalise groups with legitimate interest in policy formulation, but whose policy objectives didn't occur with those of government. In this way the process of centralised decision-making was augmented (Baldwin 1985: 55).

Die MSC geriet unter Labour ins Fahrwasser strategischer Kalküle. Ihre Position war zu keinem Zeitpunkt mit der Selbstverwaltung ihrer schwedischen oder deutschen Gegenstücke vergleichbar: Die MSC war „Sache eines begrenzten Tripartismus für spezifische Zwecke“, sie „diente den Bedürfnissen“ (Evans 1992: 26) der Labour Regierung. Wie setzten sich diese Strategien im arbeitsmarktpolitischen Programm YOP nun konkret um?

11.3 Die Konflikte um das ‚Youth Opportunity Programme‘ (YOP)

Mit YOP verschob sich der Schwerpunkt der Programme auf besondere Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche. Dabei überlagerte die Förderung von befristeter Beschäftigung eindeutig den Ausbildungsaspekt. YOP diente der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (vgl. Dingeldey 1997: 96), womit die Labour Regierung den Anspruch aufgab, durch die MSC eine umfassende Berufsbildungspolitik zu betreiben (vgl. King 1993: 221). YOP bot allen arbeitslosen Schulabgängern eine praktikumsähnliche Einführung in das Arbeitsleben mit begrenzten Elementen der beruflichen Qualifizierung. Im Winter 1982/1983 nahm nahezu die Hälfte aller Schulabgänger an YOP teil. YOP beanspruchte zu dieser Zeit gut ein Drittel aller Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. Reissert 1984: 60). YOP verzeichnete während seiner gesamten Laufzeit steigende Teilnehmerzahlen. Wurden 1978/79 162.000 Jugendliche durch YOP gefördert, so waren es im letzten Jahr von YOP, 1982/83, 553.000 (vgl. Marsh 1992: 170-171).

YOP rief bei den Mitgliedsgewerkschaften des TUC erhebliche Opposition hervor. Das lag vor allem daran, daß YOP einer angebotsorientierten Logik folgte, beträchtlich auf die Löhne drückte und Substitutionseffekte hervorrief. Die Ursache der hohen Arbeitslosigkeit wurde von der Regierung dementsprechend nicht in gesamtwirtschaftlichen Bedingungen, wie einem Mangel an Arbeitsplätzen, gesehen, sondern in der ungenügenden Motivation der Jugendlichen. Die Jugendlichen sollten daher durch Arbeitserfahrung „motiviert“ werden: Die Angebotsorientierung der britischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, die zum Markenzeichen Thatchers wurde, war so bereits unter Labour im Gange (vgl. Peck 1994: 103).

Sofort nachdem das YOP anlief, äußerte die ‚Civil and Public Services Association‘ (CPSA) auf der TUC-Konferenz 1978 prinzipielle Bedenken gegen das Programm. Angesichts des niedrigen Unterhaltsgeldes im Rahmen der sechsmonatigen Arbeitserfahrung bei privaten Unternehmen (‚Work Experience Courses on Employers‘ Premises‘, WEEP) befürchtete die Gewerkschaft Substitutionseffekte:

[T]he use of young people through work experience would mean - and this is quite blunt - that they would be doing work mainly associated with the clerical area covered by CPSA. This work, we believe, should be done by full time staff who are paid the proper rate of pay and who are members of our association (Ein Vertreter der CPSA auf der TUC-Konferenz 1978; zit. nach TUC 1978: 621).

Auf den TUC-Konferenzen der Jahre 1979 und 1980 schloß sich die ‚National Union of Agricultural and Allied Workers‘ (NUAAW) den Bedenken der CPSA an. Die NUAAW forderte die Abschaffung des Programms oder Verbesserungen in der Implementation, die es erlauben, daß die Gewerkschaften die Ausführung des Programms stärker kontrollieren können. Die härteste Opposition gegen YOP verkündete die ‚Society of Civil and Public Services‘ (SCPS) auf der TUC-Konferenz 1981.

Die SCPS forderte den TUC auf, die Zusammenarbeit der Gewerkschaften bei der WEEP-Komponente vollständig aufzukündigen (vgl. Ryan 1984: 179).

Es war vor allem die sechsmonatige Arbeitserfahrung bei privaten Unternehmen, die sogenannte WEEP-Komponente, welche die Gewerkschaften erzürnte. Denn durch diese wurden den Betrieben Arbeitskräfte angeboten, die nichts kosteten und deren Tätigkeit in den Unternehmen auch niemand kontrollierte (vgl. Ryan 1984: 183). Die außerbetriebliche Ausbildungskomponente („off-the-job-training“), die bei der Teilnahme an WEEP ebenso vorgesehen war, erhielten 1980 nur 34 Prozent der in das Programm eingetretenen Jugendlichen (vgl. DE 1981). Eine Untersuchung der MSC 1983 kam sogar zu dem Ergebnis, daß 30 Prozent der WEEP-Plätze Substitutionseffekte ausübten. YOP ersetzte reguläre Arbeitsplätze (vgl. Comptroller and Auditor General 1983: 25). Die Befürchtungen der Gewerkschaften wurden durch die Erfahrungen in der Implementation des Programms also bestätigt. Die Kritik an YOP als Programm der „Lohndrückerei“ und als Mittel der „Einsparung fester Arbeitsplätze“ (Mason/Russell 1987: 79) erwies sich als gerechtfertigt. Da YOP auf die Löhne drückte und die Arbeitslosigkeit nur umverteilte, nicht aber bekämpfte, wurden die Einzelgewerkschaften immer ärgerlicher. Sie beklagten, daß jedes „größere Versprechen“, welches die MSC den Gewerkschaften gebe, „gebrochen, ignoriert und manipuliert“ (Finn 1985: 116) werden würde. Dieser Vorwurf war natürlich keine gute Basis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit in der Arbeitsmarktpolitik.

Der TUC reagierte auf diese Kritik der Gewerkschaften, die im Vergleich zur Unruhe in den 1980er Jahren noch relativ gemäßigt war, mit einer Strategie der „regulierten Inklusion“ (Ryan 1984: 182). „Regulierte Inklusion“ bedeutet, daß man die Teilnahmebedingungen der Programme einer stärkeren gewerkschaftlichen Kontrolle unterwerfen wollte: Im Nachfolgeprogramm von YOP, im YTS wurde den Einzelgewerkschaften eine Verhandlungsposition eingeräumt. Sie sollten fortan den „Lohn“ der teilnehmenden Jugendlichen im Rahmen sogenannter ‚top-up‘-Verhandlungen mitbestimmen. In diesem Zusammenhang unterstützte der TUC auch die Ersetzung des YOP durch das YTS, und damit durch ein Programm, das mehr Kompetenzen einer beruflichen Ausbildung anbieten sollte (vgl. Ryan 1984: 183). Der TUC forcierte die Einführung von YTS im Rahmen der „Neuen Ausbildungsinitiative“ („New Training Initiative“) Thatchers.

Nebeneffekt dieser Strategie des TUC war, daß eine gemeinsamen Position der Einzelgewerkschaften zu den Sonderprogrammen dadurch nicht erleichtert, sondern eher erschwert wurde. Durch die Verstärkung der Ausbildungskomponente betrat man nämlich ein neues „Minenfeld“. Die Spannungen innerhalb der Gewerkschaften wurden verstärkt, statt abgebaut. Nicht mehr nur der niedrige Lohn erschwerte nun eine konsensuale Arbeitsmarktpolitik, sondern auch der Widerspruch derjenigen ‚craft unions‘, die eine Facharbeiterausbildung anboten. Wie ein roter Faden zieht

sich so die Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Berufsausbildungspolitik durch die britische Arbeitsverwaltung in der hier betrachteten Periode.

11.4 Zusammenfassung

Aufgrund der Inflation, der Arbeitslosigkeit, der industriellen Stagnation und der fiskalpolitischen Zwänge setzte Labour nicht nur die einkommenspolitischen Tauschgeschäfte von Edward Heath fort. Die Arbeitsverwaltung wurde auch wieder zum Spielfeld strategischer Interaktionen. Wilson und Callaghan arbeiteten mit dem TUC zusammen. Die Ausweitung der arbeitsmarktpolitischen Programme und vor allem das Programm YOP standen im Kontext der Bemühungen um den ‚social contract‘ und den Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit.

Dabei zeigt sich schon unter Labour eine Zentralisierung des ‚policy-making‘ in der Arbeitsmarktpolitik. Diese Zentralisierung, die Stärkung der Position des Beschäftigungsministeriums, wurde von einer Schwächung anderer Akteure begleitet. Die Einzelgewerkschaften und die Institutionen des Bildungssektors (hier des Bildungsministeriums) wurden an den Rand gedrängt. Bereits die Korporatisierung der britischen Arbeitsverwaltung ging mit einer institutionellen Schwächung der Interessenvertretung der Einzelgewerkschaften einher. Denn nachdem ihre Position in der Berufsausbildung durch die Lockerung des Umlagesystems geschwächt wurde, wurden die Einzelgewerkschaften auch in die korporatistischen Gremien der neuen Arbeitsverwaltung von der Regierung bewußt nicht inkorporiert.

Die wichtigste Achse war die zwischen dem TUC und der Regierung. Die MSC mußte ihren Anspruch, sich über eine „comprehensive manpower policy“ eine eigene Organisationsidentität aufzubauen, aufgeben. Das wichtigste Programm der MSC unter Labour, das ‚Youth Opportunity Programme‘ (YOP), schuf niedrige Löhne und erzürnte die Einzelgewerkschaften. Die Arbeitsmarktpolitik unter Labour folgte einer angebotspolitischen Logik. Die Beziehung zwischen den Einzelgewerkschaften und dem TUC wurde so bereits unter Labour aufgrund der MSC-Politik des TUC empfindlich gestört.

Kapitel 12 Die ‚Manpower Services Commission‘ unter der Konservativen Partei (1979-1988)

Als 1979 die Konservativen die Regierungsgeschäfte übernahmen, erwartete man angesichts der ideologischen Ausrichtung Thatchers einen Bedeutungsverlust der MSC (vgl. Marsh 1992: 184). Die Regierungsstrategie des Thatcherismus, die beim Amtsantritt Margaret Thatchers durch die vier Ziele „Bekämpfung der Inflation“, „Abbau des (wohlfahrts)staatlichen Interventionsbereichs zugunsten des Marktes“, „Schwächung der Gewerkschaften“ und „Wiederherstellung der staatlichen Autorität Großbritanniens nach innen und außen“ (Borchert 1995: 103-105) angetrieben wurde, legte die Vermutung nahe, daß die ‚Manpower Services Commission‘ mit den Zielen und Präferenzen der neuen Regierung „inkompatibel“ (Thompson 1996: 201) sein würde.

Als bei der Bekanntgabe des Budgets der Regierung im Juni 1979 eine Kürzung der Ausgaben für Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme angekündigt wurde, schien sich diese Erwartung zunächst auch zu bestätigen. In der Regierung kursierten sogar Pläne, die wichtigsten Kompetenzen der MSC in das DE zurückzuverlagern (vgl. Evans 1992: 51). Von Beginn an spielten die Konservativen mit dem Gedanken einer „Re-Etatisierung“ der Arbeitsverwaltung.

Obwohl die neue Regierung der ‚Manpower Services Commission‘ zunächst „feindschaftlich gegenüberstand“, schloß sie diese jedoch sehr bald „in ihre Arme“ (Marsh 1992: 184). Bereits 1981 wurde das YOP erheblich ausgeweitet. Im Jahr 1982 bot dieses nahezu die *einzigste Möglichkeit* für Jugendliche auf Arbeit und Einkommen. 1983 befanden sich mehr Schulabgänger in YOP als auf normalen (nicht subventionierten) Arbeitsplätzen (vgl. Finn 1985: 113, 115).

Als Grund für den Positionswechsel der Konservativen hinsichtlich der MSC gilt die Krise auf dem Arbeitsmarkt. Dies ist umso bemerkenswerter als die MSC (vermeintlich) gerade das repräsentierte, was die Konservativen unter Thatcher am wenigsten mochten, nämlich Korporatismus. So überlebte die MSC den Thatcherismus, weil sie sich für sein Krisenmanagement als nützlich erwies:

It was, in fact, its utility in the management of the crisis of youth unemployment which led the Thatcher government to retain the MSC, although its activities contradicted the government's overall attitude towards the role of the state (Evans 1992: 192).

Die Konservativen waren mit demselben arbeitsmarktlichen Problem konfrontiert wie die Vorgängerregierung unter Labour: dem Problem der Arbeitslosigkeit und dabei vor allem mit dem „Problem im Problem“, dem wachsenden Anteil arbeitsloser Jugendlicher. Die Arbeitslosenquote stieg von 2,1 Prozent im Jahr 1973 auf 12,3

Prozent im Jahr 1983 (vgl. Evans 1992: 66), wobei 33 Prozent der Arbeitslosen im Jahr 1983 unter 18 Jahre alt waren (vgl. Standing 1986: 27).

Dabei ist zu berücksichtigen, daß Großbritannien in den 1980er Jahren durch das Problem der Jugendarbeitslosigkeit unter sehr viel stärkeren Druck stand als andere Länder (vgl. Tabelle 3):

Tabelle 3: Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in Großbritannien und Deutschland (1973-1990) (Anteil der arbeitslosen Jugendlichen an allen Jugendlichen nach Altersgruppen)

	1973	1975	1979	1983	1988	1989	1990
Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren							
Deutschland	1,1	5,6	4,0	11,0	7,7	6,4	k.A.
Großbritannien	3,1	8,7	10,3	23,4	11,8	8,3	8,1
Jugendliche zwischen 15 und 19 Jahren							
Deutschland	1,1	5,3	3,5	9,8	6,6	5,4	k.A.
Großbritannien	3,5	11,4	14,4	29,0	10,3	5,6	5,6
Jugendliche zwischen 20 und 24 Jahren							
Deutschland	1,2	5,8	4,3	11,7	8,1	6,8	k.A.
Großbritannien	2,8	6,8	6,9	19,1	12,9	10,1	9,7

k.A. = keine Angabe.

Quelle: OECD 1992: 279.

Die im Vergleich zu Deutschland sehr viel höheren Arbeitslosenraten unter Jugendlichen werden vor allem auf das defizitäre Bildungs- und Ausbildungssystem zurückgeführt, dem es nicht gelang, Schule, Ausbildung und Arbeit für Jugendliche in einem System zu integrieren. Großbritannien mußte daher mehr öffentliche Gelder für den Versuch ausgeben, das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu bewältigen (vgl. Mason/Russell 1987: 28, 37). Das allgemeine Problem der Jugendarbeitslosigkeit verschärfte sich, als das Lehrlingswesen aufgrund der Rezession kollabierte. Die Jugendarbeitslosigkeit stieg dadurch zusätzlich an und wurde ein Problem der schulischen und beruflichen Ausbildung der Jugendlichen (vgl. Finn 1985: 115).

Die Arbeitslosigkeit zwang die Regierung Thatcher, ihre anfängliche nicht-interventionistische Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik zu überdenken. So plädierte schon der „Pilatzky-Bericht“²⁴⁵ von 1980, in dem die Regierung prüfen ließ, welche ‚hiving off‘-Agenturen man abschaffen könnte, für eine Beibehaltung der MSC (vgl. Thompsen 1996: 201). Zwischen 1979/80 und 1983/84 stieg der Anteil der Ausgaben des MSC-Budgets für ‚special programmes‘ von 27 auf 65 Prozent (vgl. Marsh 1992: 190).

²⁴⁵ Vgl. Report on Non-Departmental Public Bodies, Cmnd. 7797, 1980, London: HMSO.

Aufgrund wahltaktischer Erwägungen betrachtete es die Thatcher-Regierung sogar als Frage des politischen Überlebens, etwas gegen die Arbeitslosigkeit zu tun.²⁴⁶ Die politische Besorgnis brachte die ‚policy unit‘ der Downing Street 10 dabei folgendermaßen zum Ausdruck:

We all know there is no prospect of getting unemployment down to acceptable levels within the next few years ... we must show that we have some political imagination, that we are willing to salvage something - albeit second-best - from the sheer waste involved (zit. nach Finegold/Soskice 1988: 32).²⁴⁷

Diese „politische Phantasie“ (Finegold/Soskice 1988: 32) führte schließlich zur „Neuen Ausbildungsinitiative“ („New Training Initiative“, NTI)²⁴⁸ und ihrem Kernstück, dem YTS („Youth Training Scheme“), das im Sommer 1983 eingeführt wurde. Obwohl die Regierung immer wieder betonte, das berufliche Ausbildungssystem verbessern zu wollen, war die Einführung der NTI und des YTS vor allem dadurch motiviert, dem schnellen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit entgegenzutreten (vgl. Marsh 1992: 186).

Das YTS war überhaupt der *erste* Versuch in Großbritannien, Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren eine berufliche Erstausbildung anzubieten, unabhängig davon ob sie beschäftigt oder arbeitslos waren (vgl. Rainbird 1990: 24). Das YTS dominierte sehr bald die Arbeit der Kommission, nahm den Löwenanteil des Budgets der MSC ein und gilt als der wesentliche Faktor, warum die MSC von der Regierung Thatcher - trotz deren anti-korporatistischen und anti-gewerkschaftlichen politischen Ausrichtung - beibehalten wurde (vgl. Evans 1992: 89).

Um die arbeitsmarktpolitischen Interessen der Gewerkschaften, Arbeitgeber und der britischen Exekutive in dieser Phase der MSC nachzuzeichnen, sollen im folgenden der Entstehungsprozeß von YTS sowie die wesentlichsten Konflikte bei der Durchführung dieses Programm dargestellt werden. In diesem Zusammenhang wird auch erläutert, wie der wachsende Bedeutungsgewinn der MSC in der Berufsausbildungspolitik mit einer weiteren Schwächung der traditionellen Organisationen des Bildungssektors einherging: auf der lokalen Ebene mit einer Schwächung der Örtlichen Bildungsbehörden („Local Education Authorities“, LEAs)²⁴⁹, auf der sektoralen mit einer Schwächung der ITBs und auf der nationalen mit einer Verschiebung der Kompetenzen in der Berufs(aus)bildungspolitik vom Bildungs- und Wissenschafts-

²⁴⁶ Nach Richardson/Moon (1985: 29) deuteten die Wählerumfragen Anfang der 1980er Jahre eindeutig darauf hin, daß die Wähler der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oberste Priorität einräumten.

²⁴⁷ Finegold/Soskice (1988) geben leider keine genaue bibliographische Angabe des Originaldokuments.

²⁴⁸ Vgl. A New Training Initiative: A Programme for Action, Cmnd. 8455, 1981, London: HMSO.

²⁴⁹ Die „Local Education Authorities“ sind für das Erziehungswesen zuständige kommunale Verwaltungseinheiten.

ministerium („Department of Education and Science“, DES) zur MSC und zum Beschäftigungsministerium. Einen wesentlichen Grundstein für diese Verschiebungen legte dabei die Schwächung der ITBs durch die Reform von 1981.

12.1 Die Reform in der Berufsausbildung

Während der Vorbereitungen zum YTS wurden die ITBs Opfer der anti-korporatistischen Regierungspolitik Thatchers. Durch das Beschäftigungs- und Ausbildungsgesetz von 1981 („Employment and Training Act“) wurden siebzehn ITBs abgeschafft. Nur sechs ITBs wurden beibehalten, darunter die einflußreichen ITBs der Maschinenbau- und Bauindustrie. In den restlichen Branchen wurden freiwillige Gremien zur Koordinierung der Berufsausbildung gegründet, die sogenannten „Non-Statutory Training Organisations“ (NSTOs)²⁵⁰.

Als wichtiger Vorbereitungsschritt zur Revision des ITB-Systems gilt neben einem Bericht des Planungsstabes der Regierung²⁵¹ eine Evaluierungsstudie der MSC über die Auswirkungen des Beschäftigungs- und Ausbildungsgesetzes von 1973. Im Rahmen dieser Evaluierung, deren Endbericht 1980 unter dem Titel „Outlook on Training“ veröffentlicht wurde, sprach sich die MSC dafür aus, die ITBs und die Umlagefinanzierung beizubehalten, zugleich aber die Funktionen der Arbeitsverwaltung und der Ausbildungskommissionen stärker zu trennen und die Finanzierungsstrukturen zu reformieren (vgl. hierzu und zum folgenden MSC 1980: chapter 4, 6, 9). Die Kommission empfahl sogar die Aufhebung der Obergrenzen der Ausbildungsabgabe. Wie vor 1973 sollten die Unternehmen die Gesamtkosten tragen. Dabei verwies man auch auf ausgeprägte Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Industrie bezüglich der Effektivität der gegenwärtigen Regelungen (vgl. hierzu auch Senker 1992: 50; Vickerstaff 1985: 61-65). Stringer/Richardson (1982: 31) erkennen an dieser Evaluierungsstudie, daß die MSC bei der Beurteilung der Arbeit der ITBs in einem Dilemma gestanden hätte: Auf der einen Seite sei sich die MSC bewußt gewesen, daß die Regierung an eine Abschaffung der ITBs dachte. Auf der anderen Seite hätte die MSC jedoch auch erkannt, daß eine Schwächung der ITBs ihre eigene Position in der beruflichen Ausbildung stärken würde. Nach Stringer/Richardson (1982: 31) übte die MSC, weil sie sich in ihrer Studie nicht eindeutig gegen die Revision des ITB-Systems aussprach, einen unverkennbaren Einfluß auf die Revision des Systems aus. Zumindest opponierte sie nicht. Zugleich ist jedoch auch festzuhalten, daß es inner-

²⁵⁰ Die „Non-Statutory Organisations“ sind private und gesetzlich nicht vorgeschriebene Organisationen. Später wurden die NSTOs in ITOs („Industry Training Organizations“) umbenannt.

²⁵¹ Die Regierung veröffentlichte 1980 eine Studie, in der sie die Abschaffung der ITBs und des Umlagesystems forderte. Die Regierung warf den Kommissionen vor, daß diese mit ihren branchenorientierten Ausbildungsstandards enge traditionelle Fertigkeiten statt eine flexible branchenübergreifende Qualifikation fördern würden (vgl. Reissert 1984: 81).

halb der MSC zu Spannungen kam, weil die Einzelgewerkschaften und der TUC die Abschaffung der ITBs stark kritisierten (vgl. Thompsen 1996: 205). Der TUC bezeichnete die Abschaffung als „frankly incredible“ (Rainbird 1990: 13); die Kritik blieb jedoch ohne Folgen.

Wichtiger als die Diskussionen über diese Reform sind aber vielmehr deren indirekte Konsequenzen. Indem die Regierung das ITB-System schwächte, stärkte die Regierung nun in der Tat die Position der MSC: Denn die MSC wurde damit zur einzigen Institution, die die berufsbildungspolitischen Interventionen der Regierung durchführen konnte, was den ‚policy-making‘-Prozeß in der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik weiter zentralisierte. Namentlich verlagerte sich durch die Abschaffung des Umlagesystems die Finanzierungsverantwortung für die Berufsausbildung (und damit für die aktive Arbeitsmarktpolitik) von der Branche in den staatlichen Bereich (vgl. Reissert 1984: 82).

Die Schwächung der ITBs hatte jedoch auch zur Folge, daß die MSC in Zukunft bei der Ausführung von Ausbildungsprogrammen enger mit den Einzelgewerkschaften zusammenarbeiten mußte (vgl. Mason/Russell 1987: 22). Die Schwächung der „Mesoebene“ (ITBs) verstärkte die Rolle der Einzelgewerkschaften als Kooperationspartner. Wie sich später zeigen wird, war diese Stärkung der Einzelgewerkschaften bei der Durchführung des YTS nicht unmittelbar positiv besetzt. Eine Beibehaltung der ITBs hätte, so läßt sich vermuten, vielleicht zu einer Reduzierung der Spannungen, die YTS erzeugte, beitragen können.²⁵²

12.2 Die „Neue Ausbildungsinitiative“

Die Kritik der Gewerkschaften, daß das unter Labour eingeführte YOP eine Einsparung fester Arbeitsplätze bedeutete und wenig zur beruflichen Ausbildung der Jugendlichen beitrüge, brachte YOP Anfang der 1980er Jahre in eine Legitimitätskrise. Mit der NTI und dem YTS sollte die Ausbildungskomponente in der Arbeitsmarktpolitik wieder mehr Gewicht bekommen und dem „Glaubwürdigkeitsverlust“ von YOP entgegengewirkt werden (vgl. Mason/Russell 1987: 19-20).

YTS bedeutete dabei nicht nur ein neues Programm, sondern auch eine Neuakzentuierung der politischen Ausrichtung (vgl. Finegold/Soskice 1988: 32). YTS sollte die berufliche Erstausbildung der Jugendlichen vorantreiben und verbessern.

²⁵² Das läßt sich wirklich nur vage vermuten, ist aber angesichts der „kooperativen“ Positionen der Gewerkschaften in der Bauindustrie, deren ITB ein wichtiges Implementationsorgan im Rahmen von YTS war, nicht unplausibel.

In der 1981 verkündeten NTI beklagte die Regierung einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, weil sich die Betriebe und Arbeitnehmer nicht schnell genug an wirtschaftliche und technologische Veränderung anpassen würden. Auch seien die derzeitigen Investitionen des öffentlichen und des privaten Sektors in die Berufsbildungspolitik nur als „Stückwerk“ (zit. nach Mason/Russell 1987: 20) zu betrachten.²⁵³ Dieses Regierungspapier umriß dabei drei Ziele der NTI: bessere Regelungen für eine Berufsgrundausbildung mit festgelegten Anforderungen, bessere berufliche Bildung und Ausbildung für alle Jugendlichen und Erschließung weiterer Ausbildungsmöglichkeiten für Erwachsene. Die Regierung betonte dabei insbesondere die Bedeutung der Betriebe in der Berufsausbildung (vgl. Mason/Russell 1987: 20). Die NTI markiert damit eine zentrale Abkehr von früheren Zielen in der Berufsausbildungspolitik. Konzentrierte man sich seit den 1960er Jahren durch die Gründung des ITB-Regimes vor allem darauf, die Berufsbildung in bestimmten Sektoren und Berufen zu verbessern, sollte nun für alle Jugendlichen eine allgemeine Berufsausbildung zugänglich sein (vgl. Ryan 1984: 31).

Durch diesen Versuch einer Standardisierung der Ausbildung und einer Stärkung der betrieblichen Ausbildung bedeutete die NTI aber auch einen „Angriff“ auf das Lehrlingswesen, da die ‚craft unions‘ mit der ‚apprenticeship‘ ja eine konträre Strategie verfolgten: Um das Lohn- und Qualifikationsniveau in ihrem Interessenbereich (Beruf) zu regulieren und zu kontrollieren, waren sie gegen eine Standardisierung der Berufsausbildung durch festgelegte Qualifikationsanforderungen (vgl. hierzu umfassend Rainbird 1990).

Obwohl die in der NTI festgelegten Ziele von allen Seiten befürwortet wurden, „gab es nur geringe Übereinstimmung darüber, wie man die Politik umsetzen“ (Anderson/Fairley 1983: 202) sollte. Dabei wird die Rolle der MSC in der Entscheidung das YTS einzurichten als gering betrachtet (vgl. Marsh 1992: 180)²⁵⁴, obwohl die MSC mit dem von ihr veröffentlichten Vorpapier ‚A New Training Initiative‘²⁵⁵ „Initiator“ (Thompson 1996: 206) des YTS war.

²⁵³ Die Berufsausbildungspolitik der Regierung zeigte damit aber auch Widersprüche: Denn zur selben Zeit als man im Rahmen der NTI die mangelnde Interventionsbereitschaft in der beruflichen Ausbildung beklagte, wurde ja die Mehrheit der ITBs abgeschafft (vgl. Rainbird 1990: 15).

²⁵⁴ Keep (1986: 7) weist zudem darauf hin, daß die Vorstellungen der MSC und der Regierung bezüglich der neuen Ausbildungsinitiative und des YTS keineswegs deckungsgleich waren: Während für die Regierung die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit oberste Priorität gehabt hätte, sei es der MSC darum gegangen, durch eine Verbesserung der beruflichen Grundausbildung die Wettbewerbsposition Großbritanniens zu stärken.

²⁵⁵ Das Vorpapier ‚A New Training Initiative‘ wurde von der MSC im Mai 1981 veröffentlicht und mündete in das MSC-Papier ‚A New Training Initiative: An Agenda for Action‘. Sowohl der TUC als auch die CBI stimmten der ‚Agenda for Action‘ zu. Der TUC erkannte ‚Agenda for Action‘ als eine Bestätigung seiner Strategie „Ausbildung für Alle“ (TUC 1982: 4; zit. nach King/Schnack 1990: 199), die CBI sah das Papier „substantiell auf der Linie der CBI“ (CBI 1982: 1; zit. nach King/Schnack 1990: 199).

Grundsätzlich konnten der TUC und die CBI über ihre Mitgliedschaften in den Arbeitsgruppen der MSC (wie dem ‚Youth Training Board‘ und der ‚Advisory Group on Contents and Standards‘) Einfluß auf die Vorbereitung des Programmentwurfs ausüben. Und obwohl die CBI und der TUC in vielen Punkten eine unterschiedliche Position vertraten, nahmen sie diese Möglichkeit auch wahr. Dabei gingen die beiden Dachverbände - und das verwundert schon eher - in der Frage der Höhe der Unterstützungszahlung, die sie im ursprünglichen Programmentwurf als zu niedrig betrachteten, eine „Koalition“ ein. Auch wehrten sich die CBI und der TUC gemeinsam gegen die Pläne der Regierung, die Teilnahme an YTS für die Jugendlichen unter Androhung der Aussetzung von Leistungen verpflichtend zu machen. CBI und TUC trugen ihre Einwände im Rahmen der Arbeitsgruppe ‚Youth Task Group‘ der MSC im April 1982 vor (vgl. Finn 1985: 120).

In beiden Punkten gab die Regierung, nachdem die CBI und der TUC ihre gemeinsame Position dem Beschäftigungsminister mitteilten, nach (vgl. Marsh 1992: 188-189). Keep (1986: 19) sieht die Konzessionen der Regierung darin begründet, daß sie - konfrontiert mit der „united opposition“ - den Erfolg der Implementation des Programms in Gefahr sah und mit dem Programm noch vor den allgemeinen Wahlen beginnen wollte.

David Young, der O’Brian im Frühjahr 1982 als Vorsitzender der MSC ablöste, äußerte dabei durchaus Sympathie für das Vorhaben seines Beschäftigungsministers Norman Tebbit, die Zahlung der Leistung bei einer Teilnahmeverweigerung der Jugendlichen auszusetzen. Die Motive, mit dem TUC und der CBI in dieser Frage eine Einigung zu erzielen, beschreibt Young später selbst folgendermaßen:

Norman Tebbit had said that young people refusing to go on the scheme would have their benefit stopped. All my sympathies were with him but I knew that if we did that we would loose union support. The state of industry was so parlous at the time that we would lose our employer support as well if there was any danger of the unions blacking the programme (Young 1990: 80).

Die gemeinsame Intervention der beiden Dachverbände darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß ihr Einfluß auf die Entstehung des Programmentwurfs dennoch als gering eingeschätzt wird.²⁵⁶ Die Macht, die der Beschäftigungsminister Tebbit auf die Politik der MSC ausübte, spiegelt sich darin wider, daß Tebbit zu jener Zeit durchaus auch daran dachte, die MSC abzuschaffen, wenn die Gewerkschaften dem neuen Programm zu kritisch gegenüber gestanden hätten (vgl. Benn/Fairley 1986:

²⁵⁶ Auch sollte man an dieser Stelle anfügen, daß die Intervention von CBI und TUC die Pläne der Regierung YTS nur verzögerte, nicht aber verhinderte. Norman Tebbit brachte die Senkung der Unterstützungszahlungen und die Teilnahmeverpflichtung 1984 erneut zur Sprache (vgl. Robertson 1986: 285). Aus Protest gegenüber Tebbits Plänen gingen 1985 250.000 Jugendliche auf die Straße. Die Verpflichtung wurde daher erst nach den Wahlen 1987 eingeführt (vgl. Ainley 1993: 121).

44). Evans (1992: 59) erkennt an diesem Zusammenhang, daß die MSC nach 1981 einen sehr viel geringen Einfluß auf die Politik als die Jahre vorher ausüben konnte und die MSC „ultimately an arm of state policy“ gewesen sei.

Nach Brown/Fairley (1988: 25) erklärt vor allem der damalige politische Kontext die Entstehung des YTS Programms: Der Anstieg der (Jugend-)arbeitslosigkeit, der Niedergang der ‚apprenticeship‘, die Angebotsorientierung der Regierung, die ‚Irrelevanz‘ der ITBs, der Mangel an Berufsorientierung in der schulischen Ausbildung, die städtischen Unruhen unter den Jugendlichen im Sommer 1981 (die sogenannten ‚urban riots‘) sowie der ausbildungspolitische ‚Rückstand‘ Großbritanniens im Vergleich zu vielen europäischen Konkurrenten setzten die Regierung unter Handlungsdruck. Für Finn (1985: 117) unternahmen die ‚Tories‘ im Rahmen der ‚inner-city riots‘ einen ‚U-turn‘. Ohne Zweifel waren politische Überlegungen und die Dominanz der Regierung im ‚policy network‘ die wichtigsten Faktoren, die die Entscheidung, das YTS einzuführen, erklären (so auch March 1992: 185).

Bezeichnend für die Zentralisierung des ‚policy-making‘-Prozesses in der Vorbereitungsphase der NTI und des YTS ist, daß im Parlament über das Programm, obwohl es Ausgaben in Höhe von über einer Milliarde Pfund mit sich brachte, kaum diskutiert wurde (vgl. Mason/Russell 1987: 142). Auch wurde David Young 1983, von dem der Beschäftigungsminister Tebbit behauptete, er sei ‚one of us‘ (Evans 1992: 68), von Tebbit ohne Absprache mit den organisierten Interessen zum Vorsitzenden der MSC berufen. Young galt dabei als starker Unterstützer von Thatchers Politik.²⁵⁷ O’Brian wurde abgelöst, weil man mit ihm einen Politikstil verband, der die Entscheidungen innerhalb der MSC zu sehr auf Konsens ausrichtete.²⁵⁸ Der Hardliner Young war dabei nicht gerade entzückt über die neue Aufgabe, die ihm zugeteilt wurde. In seiner Autobiographie beschreibt er den Moment der Ernennung zum Vorsitzenden der MSC, des ‚Kafkaesque bureaucratic nightmare‘, wie er die MSC nannte (Young 1990: 74; meine Herv. CT), folgendermaßen:

There was much to get used to in the Commission. Conceived during the Heath Government it was born out of wedlock during the Wilson Government in 1974. *By one of life’s better ironies it represented all that I came into government to change, and yet here I was charged with the task of running it.* It was the corporate state personified and yet, at the end of the day, few other bodies could have dealt with the emergencies of the early eighties (Young 1990: 74; meine Herv. CT).

²⁵⁷ David Young wurde 1984 schließlich Minister ohne Geschäftsbereich, bevor er 1985 das Amt des Beschäftigungsministers übernahm. Nach Young wurde Brian Nicholson Vorsitzender der MSC.

²⁵⁸ David Young, der Nachfolger von O’Brian, beschreibt seinen Vorgänger folgendermaßen: „He [O’Brian] had acted purely as a chairman, spending a great deal of his time going around the country, visiting Commission establishments, chairing the CMC, the Chair Management Committee, and building up a great reservoir of good will. He was a very kind man and took great pains with all our people.“ (Young 1990:78)

Mit der Ernennung David Youngs übernahm in der britischen Arbeitsmarktpolitik die „Gang of Four“ (Margaret Thatcher, Sir Keith Joseph, Norman Tebbit, David Young) die Führungsrolle (vgl. Ainley/Corney 1990: 81). Young und Tebbit galten als zwei von „Thatcher’s most influential and trusted lieutenants“ (Robertson 1986: 285). Durch die ‚Technical Vocational Education Initiative‘ (TVEI)²⁵⁹ baute die „Troika“ Joseph, Tebbit und Young den Einfluß der MSC, und damit des ‚Department of Employment‘, auch in der Schulpolitik aus (vgl. Evans 1992: 60). Keith Joseph, der in dieser Phase ‚education secretary‘ im Bildungsministerium war, akzeptierte und unterstützte diese Einflußnahme (vgl. Robertson 1986: 285). Die MSC gewann so im Rahmen der TVEI auf Kosten der LEAs auf lokaler Ebene weiter an Kompetenzen hinzu (vgl. Evans 1992: 194).

12.3 Das ‚Youth Training Scheme‘ und die Schwächung des Bildungssektors

YTS gilt als Meilenstein der neoliberalen Ausrichtung Thatchers Arbeitsmarktpolitik. King (1993: 214) verortet YTS als Kernstück eines „neoliberalen Ausbildungsregimes“, Robertson (1986: 275) als Element der „marktorientierten Arbeitsmarktpolitik“ der Konservativen.

Das YTS Programm bot dabei drei verschiedene Möglichkeiten der Implementation. Beim sogenannten Modus A (‚employer led‘) wurde die Maßnahme von privaten Unternehmen oder nationalisierten Betrieben durchgeführt. Beim Modus B1 (‚local authority led‘) und Modus B2 (‚college of further education led‘)²⁶⁰ wurde die Durchführung der Maßnahmen den Kommunalbehörden oder gemeinnützigen Einrichtungen übertragen. Die Regierung zeigte sehr schnell eine deutliche Präferenz für den Modus A. In den Jahren 1983 und 1984 waren 69 Prozent der Teilnehmer in diesem Modus integriert (vgl. Marsh 1992: 190). Koordiniert wurde die Durchführung auf der lokalen Ebene durch die Regionalen Büros (‚Regional Offices‘) der TSA, welche gegenüber den, aus Vertretern der Arbeitgeber, Gewerkschaften und Kommunalbehörden besetzten, Gebietsarbeitsmarkträten (‚area manpower boards‘) rechenschaftspflichtig waren. Die Teilnahmedauer des Programms betrug zunächst ein Jahr, wurde im April 1986 für die 16jährigen Schulabgänger aber auf 2 Jahre angehoben.

²⁵⁹ Die TVEI wurde zur gleichen Zeit wie die NTI initiiert und zielte darauf, die Lehrpläne der letzten vier Schuljahrgänge der ‚Secondary Education‘ mehr berufsvorbereitend auszurichten. Die LEAs empfanden die TVEI als massiven Eingriff in ihre Sphäre (zur TVEI und der Kritik der LEAs vgl. Evans 1992: 60-64).

²⁶⁰ Die ‚Colleges of Further Education‘ werden von den Örtlichen Bildungsbehörden (‚Local Education Authorities‘) unterhalten. Sie waren als Träger theoretischer Teile an den Qualifizierungsprogrammen für arbeitslose Jugendliche eingebunden.

Die Durchführung des YTS war somit sehr stark betriebsbezogen und auf die Bedürfnisse der Unternehmen ausgerichtet. Mehrere Implementationsstudien indizieren, daß die Rolle der Kommunalbehörden und der Weiterbildungskollegs („Colleges of Further Education“) im Laufe der Zeit immer mehr zugunsten der Betriebe zurückgedrängt wurde (vgl. Marsh 1992: 191-193). YTS wurde während der gesamten Laufzeit sehr stark von der CBI unterstützt. Der Einfluß des TUC und der Gewerkschaften wird dagegen als gering eingeschätzt (vgl. Mason/Russell 1987: 143-149).

Durch das Übergewicht des Modus‘ A („employer led“-Maßnahmen) „privatisierte“ (Robertson 1986: 292) die Regierung YTS. Die Subventionen an die Kommunalbehörden und die gemeinnützigen Einrichtungen wurden stetig gekürzt (vgl. Robertson 1986: 292). Aufgrund dessen verweigerten die Vertreter der Kommunalbehörden 1984 auch ihre Zusammenarbeit in der MSC (vgl. Mason/Russell 1987: 34). Rhodes (1988: 130) vermutet daher, daß Thatcher durch das YTS *gezielt den Bildungssektor schwächen* wollte und die MSC von dieser Politik profitiert hätte. Auf der nationalen Ebene, so Finegold/Soskice (1988), hatte dies die Konsequenz, daß die MSC (und damit auch das Beschäftigungsministerium) gegenüber dem Bildungsministerium an Dominanz gewann:

The MSC has also become a major power in the educational world because it offered the Conservatives a means of bypassing the cumbersome DES bureaucracy (Finegold/Soskice 1988: 33).

In den 1980er Jahren brach die MSC immer stärker in das „Territorium des Bildungsministeriums“ (Moon/Richardson 1985: 75) ein. Rhodes (1988: 394) spricht hierbei von einer „politischen Taktik“, durch die MSC das Bildungsministerium und die Örtlichen Bildungsbehörden zu umgehen. Diese Politik kulminierte Mitte der 1980er Jahre in den Versuchen des im Jahr 1985 ins Amt berufenen Beschäftigungsministers Lord Young, das Bildungsministerium und das Beschäftigungsministerium zu einem Ministerium zusammenzulegen (vgl. Ainley 1993: 122). Auf dem Höhepunkt ihrer politischen Bedeutung (1984-1986) geriet die MSC im zunehmenden Maße unter die Kontrolle der Regierungspolitik (vgl. Evans 1992: 196).

12.4 Das ‚Youth Training Scheme‘ und die Reaktionen der ‚trade unions‘

Mit YTS wurde wie mit keinem anderen Programm der MSC die Fragmentierung der Interessen innerhalb der britischen Einzelgewerkschaften wiederbelebt. Die Reaktionen der Gewerkschaften auf YTS unterschieden sich dabei hauptsächlich danach, ob die jeweilige Gewerkschaft eine Tradition der berufsfachlichen Ausbildung verfolgte oder nicht. In Sektoren mit eigener berufsfachlicher Ausbildung dominierte der Widerspruch gegen die Programme und damit eine partikularistische Strategie. Aufgrund der äußerst fragmentierten Reaktion der Gewerkschaften auf YTS wäre daher die Annahme, daß die Phase der tripartistischen Arbeitsverwaltung zu einer Institu-

tionalisierung kohärenter Interessen in der britischen Arbeitsmarktpolitik hätte beitragen können, fehl am Platz. Das Gegenteil trat ein. Durch YTS wurden vielmehr soviel Widersprüche und Kritikpunkte unter den Gewerkschaften erzeugt, daß die Spannungen innerhalb der Gewerkschaften die Abschaffung der tripartiten MSC im Jahr 1988 beförderten. Durch dieses hohe Spannungspotential wird verständlich, warum der Strukturreform im Jahr 1988 kein Widerstand seitens der organisierten Interessen gegenüberstand. Ein weiterer Faktor für den geringen Widerstand bei dieser Reform ist sicherlich auch, daß sie de facto nur unwesentliche Veränderungen mit sich brachte. Denn im Grunde wurde durch die Reform von 1988 die sich bereits unter dem MSC-Regime abzeichnende Etatisierung des ‚policy-making‘ sowie die ‚employer led‘-Dezentralisierung der Implementation nur logisch zu Ende geführt.

Bei der Einführung von YTS rief der TUC seine Mitgliedsgewerkschaften zur Unterstützung des Programms auf. Er empfahl, „von innen her zur Reform“ von YTS „beizutragen“ (Dingeldey 1997: 247). Da der TUC bei der Regierungsübernahme Thatchers die Abschaffung der MSC befürchtet hatte, machte es für diesen in der damaligen Situation durchaus Sinn, die „Institution“ zu verteidigen (vgl. Eversley 1986: 218-219).

Die britischen Gewerkschaften nahmen nun jedoch sehr unterschiedliche Positionen bezüglich der Berufsausbildung (vgl. Rainbird 1990) und der Rekrutierung und Organisation von Schulabgängern ein (vgl. Eversley 1986). YTS, das in seiner Ausrichtung sowohl als sozialpolitisches Programm zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit als auch als Instrument für eine grundlegende Verschiebung der institutionellen Festlegungen in der Berufsausbildung und Versuch zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Löhne interpretiert werden kann (vgl. Ryan 1984: 177), brachte diese Fragmentierung der Gewerkschaften besonders deutlich zutage.

Dabei können unter den gewerkschaftlichen Kritikern zwei Hauptfraktionen festgestellt werden. Die einen geißelten YTS als „Lohndrückerei“ und Instrument zur Abschaffung regulärer Arbeitsplätze. Andere befürchteten demgegenüber den Verlust der Kontrolle über die Berufsausbildung und wehrten sich heftig gegen die mit YTS versuchte Standardisierung. Diese zwei Positionen reflektieren ein wesentliches Merkmal der disparaten Organisationsstruktur der Gewerkschaften: die Unterteilung zwischen ‚general unions‘, ‚industrial unions‘ und ‚craft unions‘ (Berufsgewerkschaften), und damit die Unterteilung zwischen Gewerkschaften, deren Rekrutierungsbasis in der Hauptsache entweder ‚unskilled workers‘ oder ‚skilled workers‘ darstellen. Während die ‚general unions‘ in der Regel die ungelerten Arbeitnehmer vertraten, rekrutierten die ‚industrial unions‘ sowohl ‚skilled workers‘ als auch ‚unskilled workers‘. Demgegenüber beschränkten die ‚craft unions‘, die ältesten britischen Gewerkschaften, ihre traditionelle Organisationsbasis ausdrücklich auf ausgebildete Facharbeiter (‚skilled workers‘). Diese drei Typen von Gewerkschaften ent-

wickelten höchst unterschiedliche Strategien im Hinblick auf Löhne, Arbeitsbedingungen und Ausbildung, was zu entsprechend unterschiedlichen Antworten auf die Arbeitsmarktprogramme der MSC führte.²⁶¹

Rainbird faßt die unterschiedlichen Reaktionen auf YTS von ‚craft unions‘ und ‚general unions‘ folgendermaßen zusammen:

Whilst craft unions, with long-standing concerns with the defence of apprenticeship have had to respond to the potential for dilution and substitution presented by the combination of YTS and the introduction of skill tests on completion of training, general unions whose members have rarely received training have had to respond to a policy which on the one hand appears to offer benefits; that is to say it has introduced training where non previously existed, whilst guarding against members' fears of job substitution and abuses of young people as a source of cheap labour (Rainbird 1990: 26).

Die britischen Gewerkschaften verfolgen also höchst unterschiedliche Strategien in der Organisierung des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es nicht nur die Unterscheidung zwischen ‚craft unions‘ und ‚general unions‘ war, die zu disparaten Reaktionen führte. Unterschiedliche Positionen ergaben sich vielmehr auch daraus, wie die institutionellen Settings in der Aus- und Weiterbildung in der jeweiligen Branche ausgestaltet waren, welchen Sektor die Gewerkschaft in der Hauptsache vertrat, aus den regionalen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und zu guter Letzt aus YTS selbst. Denn dieses war auf der lokalen Ebene mit höchst unterschiedlichen Implementationsstrukturen verbunden (vgl. Eversley 1986: 216-217).

Diese Überlagerung durch andere Einflußfaktoren führte zum Beispiel zur Kontrastierung der Reaktionen in den beiden Branchen Maschinenbau („engineering“) und Bau („construction“), die beide durch ‚craft unions‘, also durch Gewerkschaften mit einer großen Tradition an eigener beruflicher Fachausbildung („apprenticeship“),

²⁶¹ Nicht nur innerhalb der britischen Gewerkschaften, sondern auch innerhalb der britischen *Arbeitgeber* läßt sich ein höchst disparates Verhältnis zu Fragen der Berufsausbildung feststellen. Sowohl die Interessen der Gewerkschaften in der Berufsausbildung als auch die der Arbeitgeber werden stark durch branchenmäßige Faktoren beeinflusst. Als Referenz können hier die Studien von Rainbird/Grant (1985) und Rainbird (1990) dienen (vgl. auch Grant 1984, 1986). Während Rainbird/Grant (1985) die Haltung der Arbeitgeber und ihre Rolle in der Berufsausbildungspolitik für die Branchen Maschinenbau, Chemie, Nahrungsmittel und Bau untersuchen, stellt Rainbird (1990) das Äquivalent zu dieser Fragestellung hinsichtlich der Gewerkschaften dar. Beide Studien kommen zu dem Schluß, daß die Bildungspolitik der Gewerkschaften und der Arbeitgeber einer stark sektoralen Ausrichtung unterliegt. Die Unterschiede zeigen sich deutlich in der Arbeit der Berufskommissionen sowie in den Stellungnahmen der Einzelgewerkschaften und Einzelarbeitgeberverbände zu den Arbeitsmarktprogrammen der MSC, wie z.B. dem YTS. So betrachteten in der Bauindustrie sowohl die Gewerkschaften (vgl. Rainbird 1990: 150) als auch die Arbeitgeber (vgl. Rainbird/Grant 1985: 90) das YTS als Programm zur beruflichen Erstausbildung, während die Interessengruppen in der Chemie und Nahrungsmittelindustrie nur die sozialpolitische Intention des YTS-Programms erkannten. Nach Rainbird/Grant (1985) gründen sich diese branchenspezifischen Reaktionen auf Faktoren, wie z.B. Arbeitsintensität, Niveau der Qualifikation, Existenz von ITBs oder NSTOs, Änderungen in der Ausbildungsabgabe usw.; Gewerkschaften und Arbeitgeber in arbeitsintensiven Branchen, die auf qualifizierte Arbeitskräfte zurückgreifen müssen, würden stärker in die berufliche Ausbildung investieren.

dominiert waren, und die beide in den 1980er Jahren noch eine sektorale Regulierung der Berufsausbildung durch die ITBs besaßen.

Während die ‚Union of Construction Allied Trades and Technicians‘ (UCATT), die wichtigste Gewerkschaft in der Bauindustrie, bei YTS nun jedoch kooperierte, weil sie das Programm als Mittel der Wiederbelebung der Berufsausbildung betrachtete und soziale Zielsetzungen zurückwies (vgl. Mason/Russell 1987; Rainbird 1990; Eversley 1986), wehrte sich die AUEW, die wichtigste ‚craft union‘ in der Maschinenbauindustrie, heftigst gegen die Implementierung von YTS. Die AUEW nahm YTS als Mittel wahr, ihren Einfluß in der ‚apprenticeship‘ zu reduzieren (vgl. Rainbird 1990; Eversley 1986: 213). Sie verweigerte die Kooperation, weil sie fürchtete, daß YTS zur Einführung einer zweijährigen Berufsausbildung bei niedriger Bezahlung führen könnte (vgl. Rainbird 1990: 31).

Dabei ist zu berücksichtigen, daß sowohl in der Bau- als auch in der Maschinenbauindustrie die ITBs zu diesem Zeitpunkt noch am effektivsten funktionierten, in beiden Sektoren jedoch während der 1970er und 1980er Jahre die ‚apprenticeship‘ im Gefolge der Rezession und Deindustrialisierung kollabierte (vgl. Eversley 1986: 213). Der Preis, den die UCATT für ihre Kooperation bei YTS zahlte, war jedoch sehr hoch. Durch YTS wurden die Löhne für die Lehrlinge in dieser Branche halbiert (vgl. Eversley 1986: 211).²⁶²

Eine andere markante Trennungslinie zwischen Befürwortern und Gegnern von YTS ergab sich auch in der Druckindustrie. Wie die Bau- und die Maschinenbaubranche griff die Druckindustrie ebenfalls auf ‚skilled workers‘ zurück und wies eine starke ‚apprenticeship‘-Tradition auf. Während hier nun die ‚craft union‘ NGA (‚National Graphical Association‘) auf den jährlichen Konferenzen des TUC als eine der stärksten Kritikerinnen auftrat und YTS mit der Bildung eines Pools an billigen und niedrig qualifizierten Arbeitnehmern verband, nahm die ‚Society of Graphical and Allied Trades‘ (SOGAT) eine weitaus geringere Feindseligkeit bezüglich YTS ein (vgl. Eversley 1986: 210-211). Im öffentlichen Sektor galten die SCPS, CPSA, die ‚National and Local Government Officers Association‘ (NALGO) und die ‚National Association of Teachers in Further and Higher Education‘ (NAPHTE) als harte Gegner von YTS (vgl. Eversley 1986: 204-209).

Unter den ‚general unions‘, deren Rekrutierungsbasis überwiegend gering qualifizierte Arbeitnehmer darstellen, kritisierten die ‚Transport and General Workers Union‘ (TGWU) und ‚General Municipal, Boilermakers and Allied Trade Union‘ (GMBATU) die Substitution „erwachsener“ Arbeitnehmer durch billigere und junge

²⁶² Innerhalb der Gewerkschaften in der Bauindustrie war das ‚Community Programme‘ weitaus umstrittener als YTS (vgl. Eversley 1986: 212).

Arbeitskräfte (vgl. Rainbird 1990: 59). Die ‚Union of Construction Allied Trades and Technicians‘ (USDAW) sprach sich dagegen für YTS aus, weil sie vermeiden wollte, daß die YTS-Teilnehmer nur auf nicht-gewerkschaftlich organisierten Arbeitsplätzen plaziert werden. Die TGWU, GBMATU und die USDAW gehörten nach Eversley (1986) zu denjenigen Gewerkschaften, die unter bestimmten Bedingungen YTS zustimmten („conditional approval approach“). Dies waren vorrangig solche Gewerkschaften, die traditionell wenig Ausbildung betrieben oder deren Mitglieder sehr heterogen waren. Abhängig von den Konditionen, die die Programme bezüglich Arbeitsbedingungen, Gleichbehandlung usw. boten, opponierten oder unterstützten diese Gewerkschaften die Projekte (vgl. Eversley 1986: 214).²⁶³

Die Bandbreite der gewerkschaftlichen Reaktionen auf YTS reichte damit von der absoluten Opposition bis zur Unterstützung bestimmter Projekte (vgl. Eversley 1986: 214). Während diejenigen Einzelgewerkschaften, die sich traditionell um die Berufsausbildung wenig kümmerten, der Politik des TUC im MSC ohne Widerworte folgten (vgl. Eversley 1986: 201), waren Gewerkschaften mit einem starken Lehrlingswesen durch YTS sehr stark betroffen. YTS transformierte die Bedingungen des Arbeitseintritts (niedrigerer Lohn) für Jugendliche und unterminierte direkt die Ausbildungsbemühungen der Gewerkschaften:

Not surprisingly the YTS made rapid inroads into previously apprenticed areas. In construction, road transport, hotels and electrical contracting YTS has displaced the first year of apprenticed areas ... in all these sectors the MSC scheme has brought about a lowering of pay, security and training quality, which is bound, in the long term, to weaken the unions (Eversley 1986: 210).

Die Kritik derjenigen, die mit YTS eine Abschaffung regulärer Arbeitsplätze verbanden, wurde durch Studien der MSC empirisch bestätigt. So berichtete die MSC 1984, daß 25 Prozent der YTS-Teilnehmer Arbeitsplätze von jungen Arbeitnehmern besetzen würden (vgl. Eversley 1986: 203). Damit behinderte YTS die Rekrutierung von Berufsanfängern durch die Gewerkschaften (vgl. Eversley 1986: 204).

Der MSC forderte die Arbeitgeber sogar auf, das Ausbildungssystem der Gewerkschaften zu meiden und zum YTS zu wechseln (vgl. Eversley 1986: 210). Die Vertreter des TUC, welche als Mitglieder der MSC die politische Verantwortung für das YTS zu tragen hatten, waren deshalb durchaus heftigen Angriffen seitens einiger Einzelgewerkschaften ausgesetzt. Auf den Kongressen des TUC entlud sich dieser Konflikt regelmäßig. Obwohl der TUC auf den Kongressen die Fähigkeit besaß, seine Antworten auf die Politik der MSC zu verteidigen, war er mit einem ansteigenden Druck seitens der Gewerkschaftsbewegung konfrontiert (vgl. Eversley 1986: 217).

²⁶³ Zu den Gewerkschaften mit „conditional approval approach“ zählt Eversley neben den oben genannten auch die ‚Association of Scientific, Technical & Managerial Staffs‘ (ASTMS).

12.5 Die Abschaffung der ‚Manpower Services Commission‘

Unter Thatcher wurden mit YTS somit neoliberale und monetaristische Präferenzen politisch umgesetzt, die von den Einzelgewerkschaften stark kritisiert wurden (vgl. Thompsen 1996: 211). Der Einfluß der Regierung auf die Arbeitsmarktpolitik und die Arbeitsverwaltung war außerordentlich ausgeprägt. Standing (1986: 94) hebt hervor, daß die Entscheidungen und die Formulierung der Politik „unter ministerieller Kontrolle zentralisiert“ wurden. Die „Commission“ wurde „more a delivery service than an independent vehicle for shaping manpower policy“ (Standing 1986: 94). Was brachte nun aber die ‚Manpower Services Commission‘ zu Fall? Warum trat an die Stelle des Korporatismus im Jahr 1990 endgültig eine „markt-sensitive Form der staatlichen Zentralisierung“ (Evans 1992: 93)?

Die Abschaffung der MSC stand in engem Zusammenhang mit der geplanten Einführung eines neuen Programms, dem ‚Employment Training Program‘ (ET). Dabei entzog der TUC bereits dem Vorprogramm von ET, dem ‚Job Training Scheme‘ (JTS), das von der Regierung 1987 angekündigt wurde, die Unterstützung. JTS sollte arbeitslosen Jugendlichen, die zwischen 18 und 25 Jahre alt und bereits länger als sechs Monate arbeitslos waren, eine sechsmonatige Ausbildung und Arbeitserfahrung bieten. Der Punkt, an dem der TUC diesem Programm seine Unterstützung entzog, war dabei der Plan, die Teilnahme für Leistungsempfänger verpflichtend zu machen und den Teilnehmern nur eine Unterstützung in Höhe des Arbeitslosengeldes zu zahlen. Der TUC rief seine Einzelgewerkschaften dazu auf, mit Betrieben, die JTS einführen wollten, nicht zusammenzuarbeiten (vgl. Thompsen 1999: 11-12).

Parallel zu diesen Unstimmigkeiten mit den arbeitsmarktpolitischen Programmen der MSC kündigten die Konservativen im Manifest für die Wahlen 1987 eine grundlegende institutionelle Neustrukturierung der Arbeitsverwaltung an. Die Arbeitsverwaltung und die Arbeitsämter sollten wieder dem Beschäftigungsministerium unterstellt und die MSC in eine reine Ausbildungsbehörde („Training Agency“) umgewandelt werden. Dabei sollte der Einfluß der Arbeitgeber auf die Ausbildungsbehörde gestärkt werden. Im Beschäftigungsgesetz („employment act“) von 1987 wurden diese Punkte dann auch sogleich umgesetzt. Die Arbeitsämter wurden zum 26. Oktober 1987 mit den Arbeitslosenunterstützungsbüros wieder zur Arbeitsverwaltung („Employment Service“) vereint und wieder dem Beschäftigungsministerium zugeordnet. Die MSC wurde in Ausbildungskommission („Training Commission“) umbenannt. Mit dieser organisatorischen Umordnung ging eine Erhöhung des Anteils der Stimmen der Arbeitgeber von drei auf neun einher. Diesen standen weiterhin nur die drei Stimmen der Gewerkschaften gegenüber (vgl. Thompsen 1996: 217-218).

Die Entscheidung zu dieser Schwächung der institutionellen Teilhabe des TUC an der ‚Commission‘ traf David Young dabei bereits im Vorfeld zu den Vorbereitungen für das Wahlmanifest der Konservativen Partei. In seiner Autobiographie²⁶⁴ kommentiert Young die Gespräche der „Strategie Gruppe“ vom 28. April 1987, welche die Zukunft der MSC betrafen, folgendermaßen:

We then moved on to structural changes and right away I could see the Prime Minister was very nervous over the proposal to abolish the MSC. In one of those rare moments of brilliance - even if I say so myself - I suddenly suggested that instead of abolishing the MSC we could substantially increase employer representation. This got general agreement, and the more I thought about it the better it actually appeared ... I explained to them that what I really envisaged was an [sic!] MSC with an amended constitution that would have 75 per cent employer representation, and 25 per cent would be the unions and educational interests (Young 1990: 195).

Young wollte bereits im Frühjahr 1987 die MSC abschaffen. Die „Nervosität“ Thatchers hinderte ihn aber daran. Hintergrund dabei war, daß Young schon Überlegungen zu einem alternativen institutionellen Arrangement getroffen hatte. Er plädierte für die Einrichtung von unternehmenszentrierten privaten Weiterbildungseinrichtungen. Die späteren Ausbildungs- und Unternehmensräte (‚Training and Enterprise Councils‘, TECs) wurden Ende 1986 konzeptionell entworfen (vgl. Young 1990: 190). Dabei unterstützte die CBI diese Pläne der Regierung (vgl. CBI 1989: 7; King 1992: 235; Evans 1992: 117; Fowler 1991: 301).

Vom Widerspruch des TUC gegen das JTS zeigte sich die Regierung unterdessen „unbeeindruckt“ (Thompson 1999: 12). Die konservative Kampagne, das Unterstützungsgeld für Jugendliche auf die Höhe der passiven Leistungen zu senken, intensivierte sich. Im September 1988 wurde das ET schließlich der Öffentlichkeit vorgestellt (vgl. DE 1988b; Evans 1992: 105-112).

Zur gleichen Zeit beschloß der TUC-Kongress den Boykott des ET-Programms. Die ‚Electrical, Electronic, Telecommunication and Plumbing Union‘ (EETPU) hatte sogar damit gedroht, aus dem TUC auszutreten, wenn dieser ET unterstützte (Evans 1992: 115). Wortführer der Programmgegner war Ron Todd, Generalsekretär der TGWU und zu jener Zeit als Vertreter für den TUC ein Mitglied der MSC (vgl. Thompson 1999: 13). Im Dezember 1988 nahm sich schließlich auch der Sonderausschuß für Beschäftigung in seinen ‚minutes of evidence‘ dem Widerspruch der ‚trade unions‘ gegenüber dem ET an. Auf die Frage des Ausschusses, worin denn die wesentliche Kritik der ‚trade unions‘ bestand, erläuterte ein Vertreter der Arbeitsverwaltung:

²⁶⁴ Ich danke Ewart Keep für den Hinweis, die Biographien David Youngs und Norman Fowlers bezüglich der politischen Hintergründe der Abschaffung der MSC zu Rate zu ziehen.

Their main concerns have centred around the question of whether or not the scheme is *voluntary* ... Secondly, there are some concerns or suspicions amongst some trade unions about *pay*, that the rate for the job should be paid on ET, particularly for the work-related parts of ET where, as you know, a training allowance is paid: and thirdly, there are some concerns about the *quality* of it (Employment Committee, Session 1989-90, HC 69, 6.12.1989, No. 27; meine Herv., CT).

Es waren also wieder dieselben Klagen (wie bei YTS), die von den ‚trade unions‘ vorgebracht wurden: die Bezahlung und die Qualität des Programmes. Sie übten nun allerdings auch Widerstand gegen das Vorhaben, die Teilnahme für Jugendliche verpflichtend zu gestalten.

Eine Durchsicht der Sitzungsprotokolle der ‚minutes of evidence‘ des Sonderausschusses für Beschäftigung in den Jahren zwischen 1987 bis 1990 ergab, daß die Exklusion des TUC aus der MSC auf den Sitzungen des Ausschusses erstaunlicherweise überhaupt nicht angesprochen wurde.²⁶⁵ Die Ausschußmitglieder, so hat man zumindest den Eindruck, haben die Beendigung des Korporatismus gar nicht bemerkt.

Norman Fowler, der nach den Wahlen 1987 das Amt David Youngs übernahm, wandelte die ‚Training Commission‘ sofort nach dem Boykott des TUC in eine Abteilung seines Ministeriums um. Fowler erklärte dabei, daß die ‚Commission‘ nicht von Boykotteuren geleitet werden könne:

It is clearly not possible for Commissioners representing an organisation which is committed to opposing Employment Training to continue to sit on the Commission which is responsible for running that programme (Fowler in Employment Gazette, Oct, 1988: 523; zit. nach Thompson 1996: 218).

Der TUC, so die allgemeine Einschätzung, gab der Regierung Thatcher durch seinen Boykott des ET somit die letztendliche Legitimation für die Abschaffung des Korporatismus (vgl. Evans 1992: 131-132).

Fowler hielt die MSC aber auch für eine „outdated machinery“, die der Regierungspolitik allgemein im Wege stand. Dabei bezieht er sich explizit auf die Versuche seines Vorgängers Young, die MSC abzuschaffen:

To be blunt, the TUC had demonstrated what critics already believed, namely that the commission had *become a piece of outdated machinery* whose only function was to delay action. My predecessor, Lord Young, had sought to abolish it prior to the 1987 election but had lost the argument. *Now it was clear that there was no option.* The Manpower Services Commission was abolished and, as in the case of the abolition of one or two of the giant metropolitan councils, there was scarcely a murmur of dissent (Fowler 1991: 300; meine Herv., CT).

²⁶⁵ Vgl. Employment Committee, Session 1987-88, HC 247, 13.1.1988, London: HMSO; Employment Committee, Session 1988-89, HC 129-i, 18.1.1989, London: HMSO; Employment Committee, Session 1989-90, HC 69, 6.12.1989, London: HMSO; Employment Committee, Session 1989-90, HC 147, 17.1.1990, London: HMSO.

So war vermutlich der Boykott des TUC nur das Vorspiel der Abschaffung des Korporatismus, aber letztendlich nicht der ausschlaggebende Grund.

Vielmehr konvergierten im Herbst 1988 verschiedene Trends: Die grundsätzliche Vorentscheidung David Youngs, sich von der MSC zu trennen, ein nachhaltiger Rückgang der Arbeitslosigkeit und die Präferenz der Arbeitgeber für ein durch sie geleitetes Institutionensystem gaben den Weg für eine Trennung vom Korporatismus frei (vgl. hierzu Evans 1992: 132; Peck 1994: 100, 106).

Sowohl David Young²⁶⁶ als auch Norman Fowler glaubten die Krise auf dem Arbeitsmarkt sei überwunden. Beide rechneten bereits für das Jahr 1987 damit, daß der britische Arbeitsmarkt der 1990er Jahre eine wesentlich günstigere Performanz aufweisen würde, als man es in den 1980ern erlebt hatte. So bemerkte Norman Fowler vor dem Sonderausschuß für Beschäftigung am 18. Januar 1989:

I think I will not say a great deal, just to make the initial point which was in the White Paper itself, that the labour market in the 1990s will be, I think, very radically different from the labour market to which we have been accustomed (Employment Committee, Session 1988-89, HC 129-i, 18.1.1989: No 1).

Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren, so ging diese zwischen 1983 und 1989 tatsächlich rapide zurück. Während 1983 noch 29 Prozent der Jugendlichen dieser Altersgruppe arbeitslos waren, betrug die Quote 1989 nur noch 5,6 Prozent (vgl. Tabelle 3).

Als der Problemdruck nachließ, wurde im Dezember 1988 die neue Struktur im White Paper ‚Employment for the 1990s‘ endgültig umrissen: Die ‚Training Commission‘ sollte abgeschafft und in eine Ausbildungsbehörde (‚Training Agency‘, TA) umgewandelt werden, die unter direkter Kontrolle des Beschäftigungsministeriums steht. Zwei Drittel der Sitze sollten den Arbeitgebern zugestanden werden (vgl. DE 1988a: 31, 40-43). Im Jahr 1991 wurde die TA schließlich in eine Abteilung des Beschäftigungsministeriums umgewandelt (‚Training, Enterprise and Education Directorate‘, TEED). An die Stelle der lokalen Büros der ‚Training Agency‘ trat 1989/1990 das dezentralisierte und arbeitgebergeleitete TEC-System (vgl. hierzu Mosley/Degen 1994).²⁶⁷

²⁶⁶ David Young sehnte angesichts der Wahlen einen Rückgang der Arbeitslosigkeit förmlich herbei (vgl. Young 1990: 178-187).

²⁶⁷ Die TECs sind private Unternehmen, die heute anstelle der Bezirksbüros der ‚Training Agency‘ auf Vertragsbasis die Weiterbildungsprogramme des ‚Department of Employment‘ verwalten. Geleitet werden die TECs von einem Aufsichtsrat, der zu zwei Drittel aus Vertretern lokaler Unternehmen besteht (vgl. Mosley/Degen 1994: 7).

Nach 14 Jahren Inkorporierung waren die Gewerkschaften wieder aus dem arbeitsmarktpolitischen Institutionensystem ausgeschlossen. Die Phase korporatistischer Arbeitsmarktpolitik war damit für Großbritannien beendet. War die Regierung Thatcher pragmatisch genug den in der MSC personifizierten, aber verhaßten „corporate state“ als Krisenmanager zu behalten, so war sie doch ideologisch auch radikal und politisch stark genug, die MSC nicht zu einer Dauereinrichtung werden zu lassen (vgl. auch Evans 1992: 134; Thompsen 1996: 240).

12.6 Zusammenfassung

Unter dem Thatcherismus wird besonders deutlich, daß die britische Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik im hohen Ausmaß der Gestaltung durch Whitehall zur Verfügung stand. Zu Beginn der Amtszeit Thatchers wurden Überlegungen laut, die Arbeitsverwaltung wieder ins Beschäftigungsministerium zu reintegrieren. Es war die arbeitsmarktliche Krise, die der korporatistischen MSC jedoch trotz des „Anti-Korporatismus“ der Konservativen den Fortbestand sicherte. Die MSC wurde unter Thatcher zu einer Art „Super-Ministerium“ (Hennessy 1989: 453). Sie gilt als institutioneller Kern von grundlegenden Verschiebungen in der Berufsausbildungspolitik. Mit dem Bedeutungszuwachs der MSC ging die gezielte und bewußte Schwächung anderer Institutionen einher: auf der nationalen Ebene die des Bildungs- und Wissenschaftsministeriums, auf der sektoralen die der ITBs und auf der lokalen die der Örtlichen Bildungsbehörden.

Mit der Schwächung des ITB-Systems rückten die Einzelgewerkschaften zum möglichen und notwendigen Kooperationspartner in der Arbeitsmarkt- und Berufsausbildungspolitik auf. Zugleich bedeutete die Ausbildungspolitik der Konservativen im Rahmen der NTI und des YTS aber auch einen Angriff auf den Status der ‚craft unions‘. Die ‚craft unions‘ waren gegen den Versuch einer Standardisierung der Berufsausbildung.

Die Möglichkeiten der MSC, sich als eigenständiger Interessenträger und Handlungsakteur zu präsentieren, schwanden unter Thatcher zunehmend. Die Arbeitsmarktpolitik wurde durch die „Gang of Four“ (Thatcher, Joseph, Tebbit und Young) bestimmt. Mit David Young als Vorsitzenden der MSC und Norman Tebbit als Beschäftigungsminister wurden treue Anhänger Thatchers in den wichtigsten Positionen plaziert. In der von Beschäftigungsminister Macmillan 1972 angekündigten Kommandokette „Parliament-Department of Employment-Commission-agencies“ (vgl. House of Commons Papers Vol. 852, Col. 1145-1146) fiel das erste Glied, die parlamentarische Kontrolle, weg. Das dritte und das vierte Glied, die „Commission“ und die „agencies“, wurden zum verlängerten Arm des zweiten Gliedes, des „Department of Employment“.

Die Arbeitsmarktpolitik war zwischen 1979 und 1988 strikt auf die Interessen der Unternehmen ausgerichtet. Institutionalisiert wurde dies durch das Übergewicht der Modus A-Maßnahmen. Weil die Maßnahmen der MSC so im zunehmenden Maße unternehmensorientiert implementiert wurden, verloren die Örtlichen Bildungsbehörden an Bedeutung.

YTS war mit einer breiten Kritik von Seiten der Einzelgewerkschaften verbunden. Viele Gewerkschaften warfen der MSC, dem TUC und der Regierung vor, YTS werde gezielt zur Schwächung der ‚apprenticeship‘ eingesetzt. Die Reaktion der Einzelgewerkschaften war allerdings auch fragmentiert. Es gab auch Gewerkschaften, die bei YTS bewußt und gezielt kooperierten. YTS wirkte auf die britische Gewerkschaftsbewegung somit auch fragmentierend.

In den Jahren 1987 und 1988 wurde damit das institutionalisiert, was dem Grunde nach bereits im Gange war: die Abschaffung des Korporatismus. Dabei fällt auf, daß das Parlament bei der Entscheidung David Youngs und Norman Fowlers, die MSC aufzugeben, keinen Widerstand zeigte. Die Abschaffung stand im Zusammenhang mit einem Boykott des TUC an einer weiteren Mitarbeit in der MSC, sie lag aber dennoch auch schon lange Zeit davor in der Luft. Young and Fowler warteten nur solange bis die Umstände ‚reif‘ genug waren: Bis sie die Arbeitslosigkeit, und vor allem die unter Jugendlichen, als Problem überwunden wahrnahmen.

Gleichwohl ist zu betonen, daß sich unter den Konservativen eine Linie fortsetzte und verstärkte, die bereits unter Labour erkennbar war. Die Gestaltungsmacht Whitehalls war, was die britische Arbeitsverwaltung anbelangte, also unabhängig von parteipolitischen Prioritäten.

Während sich die britische Arbeitsverwaltung in der hier betrachteten Periode auf der ‚Schnellspur der Zentralisierung‘ befand, ist die Korporatisierung und Entkorporatisierung der niederländischen Arbeitsverwaltung durch eine entgegengesetzte Tendenz gekennzeichnet, durch eine ‚Schnellspur der Dezentralisierung‘. Was damit gemeint ist, soll im folgenden anhand der Strukturreformen der niederländischen Arbeitsverwaltung zwischen 1963 und 1999 erläutert werden.

Teil IV Die Arbeitsverwaltung in den Niederlanden: Ein Leben auf der Schnellspur der Dezentralisierung

Die Kommunen bekommen immer mehr Geld für die Arbeitsmarktpolitik. So werden die gegenseitigen Beziehungen in der tripartiten Zusammenarbeit zu Auftraggeber- und Einkaufsbeziehungen. Bei dieser Entwicklung hat der Staat in den letzten Jahren nicht nur die Sozialpartner immer weiter von seiner Politik entfernt, sondern er dreht der sektoralen Arbeitsmarktpolitik auch den Hals um (FNV 2000: 22-23; meine Übersetzung, CT).

Kapitel 13 Einleitung

Verfolgen wir die niederländische Arbeitsverwaltung vom Ende des Zweiten Weltkrieges und der deutschen Besatzung bis heute, fällt eine ausgesprochene Starrheit und eine mindestens ebenso ausgeprägte Fragilität dieser Institution auf. Nachdem die Arbeitsverwaltung zwischen 1945 und 1990 im Schatten des Zentralstaates stand und wenig zur Bewältigung der niederländischen Beschäftigungskrise in den 1970er und 1980er Jahren beitrug, wurde sie in den 1990er Jahren zum Spiegelbild der grundlegendsten Reform des niederländischen Wohlfahrtsstaates seit 1945. Gerade zu dem Zeitpunkt, als man die Arbeitsverwaltung durch eine „Korporatisierung“ aus der Klammer des Sozialministeriums „befreite“, erfaßte eine „Entkorporatisierungswelle“, die durch einen radikalen Strategiewechsel des Staates wie der Gewerkschaften und der Arbeitgeber getragen wurde, die niederländische Sozialpolitik. Noch bevor die Reform der Korporatisierung überhaupt wirken konnte, hatten sich die Reformer auch bezüglich der Strukturen der Arbeitsverwaltung wieder umorientiert. Der Korporatisierung zu Beginn der 1990er Jahre folgte die Entkorporatisierung am Ende des 20. Jahrhunderts.

Angesichts dieses rasanten institutionellen Wandels stellt sich die Frage, warum man 1991 überhaupt die Gewerkschaften und Arbeitgeber herangezogen, also Korporatismus eingeführt hat. Betrachtet man sowohl Korporatisierung als auch Entkorporatisierung der Arbeitsverwaltung in ihrem politischen und ökonomischen Kontext, so bietet sich folgende Interpretation an: Die korporatistische Arbeitsverwaltung deckte sich nicht mit den Strategien und Interessen der staatlichen Akteure, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber. Diese verfolgten vielmehr Strategien, bei denen die Arbeitsverwaltung und ihr Einfluß auf diese Institution nicht an zentraler Stelle standen. Um zu zeigen, worin die Spannungen zwischen Interessenkonstellationen und Strukturen bestanden, wird im folgenden der Weg in die korporatistische und der Weg aus der korporatistischen Arbeitsverwaltung nachgezeichnet sowie ein orientierender Blick auf die Vorgeschichte (1963-1980), Zeitgeschichte (1980-1990) und Nachgeschichte (1990-1999) dieser Reformen geworfen.

Kapitel 14 widmet sich der Vorgeschichte und damit derjenigen Phase des niederländischen „Modells“, die als Phase der Polarisierung und Radikalisierung des Verhältnisses zwischen den Arbeitsmarktpartnern und der Regierung unter dem Stichwort ‚Dutch Disease‘ bekannt wurde. Bei der Darlegung der *Immobilitäten und Krisen* der Niederlande in der Zeit zwischen 1963 und 1980 muß auf folgende Fragen eingegangen werden: Warum traf die Ölkrise die Niederlande so nachhaltig? Warum geriet die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben immer mehr aus der Kontrolle des Staates? Warum setzte sich entgegen der Entwicklungen in Deutschland und Großbritannien eine aktive und korporativ verfaßte Arbeitsmarktpolitik nicht durch? In der für

die Niederlande seit den 1930er Jahren schwersten Arbeitsmarktkrise verfestigte sich die Position des Sozialministeriums in der Arbeitsmarktpolitik, „versagte“ die Arbeitsverwaltung, scheiterte der Versuch einer Konzertierung in der Arbeitsmarktpolitik und schlug die keynesianische Beschäftigungspolitik des Sozialministeriums fehl. Stattdessen wurde die Reduzierung des Arbeitsangebots durch die Erwerbsunfähigkeitsrente (,Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering‘, WAO) zur dominanten Strategie.

Für unseren Zusammenhang zeigt diese Vorgeschichte zweierlei Aspekte auf: Zum einen bilden die Starrheit der Strukturen der Arbeitsverwaltung sowie die Polarisierung des Verhältnisses zwischen den Arbeitsmarktpartnern und der Regierung zu dieser Zeit - im Vergleich zu den folgenden beiden Jahrzehnten (1980 bis 1999) - einen „*negative case*“. Im Kontrast zu den Reformen der letzten 20 Jahre Jahre zeigt die Phase der Immobilität die Bedeutung von Strategiewechseln der Gewerkschaften und Arbeitgeber für den institutionellen Wandel in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik. Zum anderen schuf die Politik der ‚Dutch Disease‘ für den niederländischen Wohlfahrtsstaat der 1980er und 1990er Jahre eine sehr *spezifische Problemlage*: Die Niederlande starteten in die 1980er Jahre mit einer der höchsten Sozialquoten im OECD-Bereich und mit einer exorbitant hohen Anzahl an Erwerbsunfähigen (WAO-Krise) und Langzeitarbeitslosen. Durch die Politik der 1960er und 1970er Jahre entwickelte der niederländische Sozialstaat eine beträchtliche Eigendynamik und garantierte ein Sicherungsniveau, das in den 1980er Jahren nicht mehr bezahlbar war. Diese Problemlage bildete nicht nur den Anlaß für die Strukturreform des Wohlfahrtsstaates in den 1990er Jahren, sie formte und diktierte auch die Strukturreform der Arbeitsverwaltung, die 1991 mit der Korporatisierung dieser Institution endete.

Der Blick in die Zeitgeschichte der Korporatisierung, gemeint sind die 1980er Jahre, verdeutlicht, daß sich die Akteure nach der Erfahrung der ‚Dutch Disease‘ umorientierten und Strategien zur Bewältigung der Krise entwickelten. *Kapitel 15* und *Kapitel 16*, in denen die Kommunalisierung und Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik (Kapitel 15) sowie die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung (Kapitel 16) diskutiert werden, sollen diese Zusammenhänge aufzeigen.

Nachdem Gewerkschaften und Arbeitgeber in den 1970er Jahren wenig zur Lösung des niederländischen Beschäftigungsproblems beigetragen hatten und beitragen wollten, begannen sie seit 1979, in verschiedenen Branchen Übereinkünfte über Beschäftigungssicherheit und Aus- und Weiterbildung tarifvertraglich zu regeln. Dies führte zu einer *Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik*. Auch auf der Seite des Staates orientierte man sich um. Nach Jahrzehnten des Desinteresses wurden die unteren Gebietskörperschaften arbeitsmarktpolitisch aktiv. Die Kommunen bemühten sich, dem Anstieg und der Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit entgegenzutreten. Auch das

Sozialministerium aktivierte die nach 1945 in der Arbeitsmarktpolitik völlig entmachteten Kommunen. Die Folge war eine *Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik*.

Damit fuhr das Sozialministerium in seiner arbeitsmarktpolitischen Strategie in den 1980er Jahren jedoch auf zwei Gleisen. Denn während das Sozialministerium diesen Prozeß der Kommunalisierung vorantrieb, verfolgte es in der Auseinandersetzung um die Strukturreform der Arbeitsverwaltung zugleich eine entgegengesetzte Strategie: Es wehrte sich gegen eine Integration der Kommunen in die Strukturen der Arbeitsverwaltung.

Wie ist dies zu verstehen? Die *Korporatisierung der Arbeitsverwaltung* ist als Kompromiß zweier Strategien entstanden: der „*territorialen Dezentralisierung*“ und der „*funktionalen Dezentralisierung*“. Die Provinzen und Kommunen drängten darauf, die Arbeitsmarktpolitik zu ihrem Zuständigkeitsbereich zu erklären, und wurden dabei vom Innen- und Finanzministerium unterstützt, diese „territoriale Dezentralisierung“ der Arbeitsmarktpolitik durchzusetzen. Währenddessen bestanden im Sozialministerium anfänglich keinerlei Pläne, die Kommunen und Provinzen an der Arbeitsverwaltung zu beteiligen. Allenfalls war das Sozialministerium geneigt, die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen in die Arbeitsverwaltung miteinzubeziehen, und damit eine „funktionale Dezentralisierung“ zu gestatten.²⁶⁸ Der Position des Innen- und Finanzministeriums - „territoriale Dezentralisierung“ - stand damit die Haltung des Sozialministeriums - „funktionale Dezentralisierung“ - gegenüber. Die 1991 erfolgte Korporatisierung der Arbeitsverwaltung, d.h. die Mitbeteiligung der Gewerkschaften, der Arbeitgeber *und* der Kommunen, kann als strategische Entscheidung gewertet werden, *beiden* Dezentralisierungsstrategien gerecht zu werden.

Paradoxerweise scheint in der Korporatisierung der Arbeitsverwaltung allerdings die in den 1990er Jahren folgende Entkorporatisierung bereits angelegt gewesen zu sein. Denn die Korporatisierung fiel in eine Zeit, in der ökonomische und politische Entwicklungen einsetzten, die die zentrale Position einer öffentlichen Arbeitsverwaltung in der Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich in Frage stellten.

²⁶⁸ „*Territoriale Dezentralisierung*“ bezeichnet in den Niederlanden die Delegation von staatlichen Aufgaben und Entscheidungsbefugnissen an die *Provinzen* und *Gemeinden*; „*funktionale Dezentralisierung*“ bedeutet die Delegation von Aufgaben und Entscheidungsbefugnissen an *selbständige Verwaltungsorgane oder Selbstverwaltungsorgane*, die von Vertretern der *Gewerkschaften* und der *Arbeitgeber* geleitet werden (vgl. Vries 1995: 343). Zum Begriff der „*funktionalen Dezentralisierung*“ vgl. auch Kapitel 8.

Während innerhalb der Ministerialbürokratie und des Sozialökonomischen Rates („Sociaal Economische Raad“, SER)²⁶⁹ der Streit um die Strukturreform der Arbeitsverwaltung virulent war, während man versuchte, die beiden Konzepte einer „territorialen“ und „funktionalen Dezentralisierung“ der Arbeitsmarktpolitik durch eine tripartite Organisationsform der Arbeitsverwaltung zu verbinden, setzte sich durch die Politik des Sozialministeriums ein Trend zur Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik durch.

Das Sozialministerium verfolgte eine fragmentierte und fragmentierende Politik: Einerseits kämpfte es in der Auseinandersetzung mit den Kommunen, den Provinzen und dem Innenministerium bei der Korporatisierung der Arbeitsverwaltung um sein angestammtes Feld, die Arbeitsverwaltung; andererseits baute es aber zugleich durch mehrere Gesetzesänderungen und Maßnahmen die Kommunen als eigenständigen arbeitsmarktpolitischen Akteur außerhalb der und in Konkurrenz zur Arbeitsverwaltung auf.

Der Blick in die Nachgeschichte (1990-1999) zeigt schließlich, daß die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung sowohl der interessenpolitischen Ausrichtung der staatlichen Akteure als auch der der Sozialpartner in keiner Weise gerecht geworden ist (*Kapitel 17*). Die Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt und der drohende Kollaps des Wohlfahrtsstaates hatten in den Niederlanden nicht nur einen Prozeß der Strukturreform der Arbeitsverwaltung in Gang gesetzt. Das ganze institutionelle Setting des Wohlfahrtsstaates geriet in den 1990er Jahren unter einen immer stärker werdenden Veränderungsdruck.

Die Arbeitsverwaltung wird mittlerweile vom Strukturwandel in der Sozialversicherung mitgerissen. Bei der gegenwärtigen *Entkorporatisierung der Arbeitnehmersicherung* werden die Kommunen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zur Mitregierung („medebewind“, vgl. Fn.158). Die Arbeitsverwaltung wird dabei nicht nur zugunsten dezentraler Problembearbeitungsstrukturen transformiert, sondern soll schlichtweg abgeschafft werden. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber setzen ihre sektorale Arbeitsmarktpolitik fort.

²⁶⁹ Der SER wurde 1950 als öffentlich-rechtliche Organisation gegründet und ist das wichtigste Beratungsorgan der Regierung in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen und Gesetzesvorhaben. Der SER ist tripartistisch. Arbeitgeber und Gewerkschaften haben je elf Sitze, weitere elf Sitze werden von Mitgliedern eingenommen, die von der Regierung ernannt werden. Anzumerken ist, daß sich die Verhandlungsstränge zwischen dem SER und der bereits erwähnten STAR ergänzen, nicht nur weil die STAR Untermieterin im Gebäude des SER ist, sondern auch weil bisweilen die gleichen Vertreter sowohl im SER als auch in der STAR sitzen.

Hat man in den Niederlanden 60 Jahre gebraucht, um die Arbeitsverwaltung durch eine Korporatisierung aus den Strukturen des Sozialministeriums zu lösen (1930-1990), so dauerte es nicht einmal 10 Jahre (1990-2000), um die Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber wieder zum Beiwerk zu machen und den Zentralstaat wieder als zentralen Richtungsweiser zu institutionalisieren. Die Interessen und Strategien des Zentralstaates setzten sich in den Reformen durch, was die gegenwärtigen sozialstaatlichen Reformen generell kennzeichnet und die niederländische Arbeitsverwaltung endgültig auf die *Schnellspur der Dezentralisierung* führte: Die ausführenden Strukturen verlagern sich auf die Kommunen, die Träger der Arbeitnehmersicherung (‘uitvoeringsinstellingen’, uvis) und den Markt.

Angesichts der durch die „Versäulung“ ausgelösten Brennpunkte während der formativen Phase bleibt abschließend noch zu klären, ob die konfessionelle Ausrichtung der Akteure, die für die Entstehung der niederländischen Arbeitsverwaltung so wichtig war, auch die Strukturreformen seit den 1960er Jahren beeinflusst hat. Die Antwort ist einfach: Die Niederlande hatten sich in den 1960er Jahren „entsäult“. Die Spannungen und Konfliktlinien innerhalb der organisierten Interessen legten sich, die konfessionellen Gewerkschaften und Parteien verloren an Bedeutung. Die „Versäulung“ wirkte so nur indirekt weiter. Die Institutionen, die während der „Versäulung“ geschaffen wurden, sind der Bezugs- und Ausgangspunkt der Reformen in der „entsäulten“ Niederlande.

Kapitel 14 Immobilitäten und Krisen (1963-1980)

Als der ehemalige Generaldirektor der Arbeitsverwaltung, Renardel de Lavalette, in seiner Jahresrede 1980 beklagte, daß man die Arbeitsverwaltung zum "Sündenbock und Packesel" (zit. nach Gestel 1994: 48)²⁷⁰ der arbeitsmarktlichen Krise der 1970er Jahre mache, hatte diese Etikettierung der Arbeitsverwaltung durchaus ihre sachliche Berechtigung. Bei der Bewältigung der größten Krisenperiode der niederländischen Ökonomie der Nachkriegszeit spielte die Arbeitsverwaltung nur eine Nebenrolle. In der formativen Phase als Teil des Sozialministeriums institutionalisiert und nur für die Arbeitsvermittlung zuständig, führte sie während der Krise der 1970er Jahre ein Schattendasein in der niederländischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Bei den Tarifpartnern und in der Öffentlichkeit hatte die Arbeitsverwaltung ein äußerst schlechtes Image; sie sei, so Visser/Hemerijck (1998: 221), einem „allgemeinen Gespött“ ausgesetzt gewesen.

Die niederländische Arbeitsverwaltung betrieb keine aktive Arbeitsmarktpolitik („arbeidsvoorzieningsbeleid“). Die Beschäftigungspolitik des Sozialministeriums²⁷¹ („werkgelegenheidsbeleid“) dominierte. Diese bestand zum Großteil aus dessen Sonderbeschäftigungsprogrammen. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik war eine Aufgabe des Zentralstaates. Gewerkschaften und Arbeitgeber zeigten an dieser Politik wenig Interesse. Wie in Großbritannien stand die Arbeitsverwaltung in den Niederlanden in den 1960er und 1970er Jahren in keinem guten Licht. Zwar wurde auch in den Niederlanden der von der OECD entwickelte und in Schweden praktizierte Gedanke der aktiven Arbeitsmarktpolitik von den Akteuren wahrgenommen. Er fand aber keinen nachhaltigen institutionellen Niederschlag, sondern mündete nur in zaghafte Konzertierungsversuche und in eine innerorganisatorische Erneuerung der Arbeitsverwaltung im Rahmen der Initiative „Arbeidsbureau Nieuwe Stijl“ (ANS). Die Arbeitsmarktkrise, die sich im Zuge der beiden Ölkrisen immer mehr verhärtete, wurde durch keynesianische Beschäftigungsmaßnahmen und Lohnzurückhaltung zu bekämpfen versucht. Dabei verschob sich im Verlauf der Krise zugleich der Schwerpunkt der beschäftigungspolitischen Strategie auf sozialstaatliche Abfederung und kompensatorische Maßnahmen.

Die Politik der Abfederung der Arbeitsmarktkrise durch den Sozialstaat wurde von allen Akteuren getragen. Folgt man der Einschätzung von Braun (1989), so haben die

²⁷⁰ Gestel verzichtet auf eine genau bibliographische Angabe der Rede von Renardel de Lavalette.

²⁷¹ Das 1933 gegründete Sozialministerium („Ministerie van Sociale Zaken“) wurde von 1952 bis 1972 in Ministerium für Soziales und Volksgesundheit („Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid“) umbenannt. Seit 1972 heißt es Ministerium für Soziales und Beschäftigung („Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid“). Im folgenden wird das Ministerium immer als Sozialministerium bezeichnet.

Niederlande zwischen 1973 und 1984 beschäftigungspolitisch auf ganzer Linie versagt. Mangelnde Strategiefähigkeit der Akteure in den industriellen Beziehungen sowie das politische Patt im Parteiensystem hatten die Niederlande zu einem „immobilen Korporatismus“ gemacht (vgl. Braun 1989: 9-11).²⁷² Der Streit zwischen dem neoklassisch orientierten Finanzministerium und dem keynesianisch orientierten Sozialministerium sowie die zunehmende Polarisierung der Sozialpartner verhinderten bis Anfang der 1980er Jahre die Entwicklung eines integrativen und effektiven arbeitsmarktpolitischen Ansatzes. Im Glauben, sich durch den Ausbau des Sozialstaates die gewerkschaftliche Zustimmung zu einer Lohnzurückhaltung „erkaufen“ zu können, investierte der Staat die mit der Ölkrise gestiegenen Erdgaseinnahmen in den Ausbau des Sozialsystem (vgl. Braun/Keman 1986: 87). Zugleich erlaubte die Kompetenzverteilung in der Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO) den Gewerkschaften und Arbeitgebern, die Kosten der Wirtschafts- und Strukturkrise auf die Sozialversicherung abzuwälzen. Da die Löhne weiter stiegen²⁷³ und der Indexierungsmechanismus die Leistungen des Sicherungssystems an die Entwicklung der Löhne koppelte²⁷⁴, schnellten die öffentlichen Sozialausgaben in den 1980er Jahren nahezu unkontrollierbar in die Höhe. Die Krise mündete in eine Krise der Erwerbsunfähigkeit. Gösta Esping-Andersen (1996) charakterisiert diese Zusammenhänge allgemein als „welfare without work“, Manfred G. Schmidt (1982) spricht vom „Passiven Sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat“ Niederlande. Im internationalen Vergleich ragten die Niederlande durch eine besondere Unfähigkeit hervor, erfolgreich auf die Beschäftigungskrise der 1970er und 1980er Jahre zu reagieren (vgl. z.B. Braun 1989; Schmidt 1983).

Das Bild einer starren und bürokratischen Arbeitsverwaltung und eines inflexiblen und immobilen Verhandlungsklimas, das die Niederlande der 1960er und 1970er Jahre boten, soll in den folgenden fünf Abschnitten näher erläutert werden. Dabei wird im ersten Abschnitt darauf eingegangen, wie der Versuch einer tripartiten Konzertierung in der Arbeitsmarktpolitik scheiterte und in einer innerorganisatorischen Modernisierung der bürokratischen Arbeitsverwaltung mündete. Im zweiten Abschnitt wird erläutert, warum und wie sich die ökonomischen Rahmenbedingungen

²⁷² Braun (1989: 9) spricht von einem „politischen Immobilismus“.

²⁷³ Der Anstieg der Löhne wurde dadurch verstärkt, daß sich in den Tarifverhandlungen der Arbeitsmarktpartner immer mehr die Praxis eines Inflationsausgleichs in den Löhnen durchsetzte (vgl. Vording 1993).

²⁷⁴ Zwischen 1959 und 1976 wurden sukzessive alle Transferleistungen der Arbeitnehmersicherungen an die Lohnentwicklung gekoppelt, bereits seit 1959 paßte man die Löhne des öffentlichen Sektors an die in der Privatwirtschaft an und im Jahr 1974 wurden auch die Mindesttransferleistungen an den 1968 eingeführten Mindestlohn rangehängt. Obwohl derartige Indexierungsmechanismen auch in anderen Wohlfahrtsstaaten, wie Österreich, Schweden oder Deutschland, existierten, bekam dieses System in den Niederlanden im Verlauf der 1970er und 1980er Jahre soviel Eigendynamik, daß die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben durch den Staat nahezu nicht mehr beeinflußbar war (vgl. Hemerijck 1995: 329-331).

für die Niederlande in den 1970er Jahren zunehmend verschlechterten: Wie kam es zur ‚Dutch Disease‘? Im dritten Abschnitt wird dargestellt, wie die sozialstaatliche Abfederung und die keynesianische Beschäftigungsstrategie im Zusammenwirken mit der Indexierung der Löhne und Sozialleistungen an die Preisentwicklung die ‚Dutch Disease‘ verstärkten. Der vierte und fünfte Abschnitt erörtern schließlich, wie die Probleme von den Akteuren erkannt wurden, sozialpolitische Reformen jedoch scheiterten und die Niederlande zu Beginn der 1980er Jahre daher mitten in einer Krise der Erwerbsunfähigkeit (WAO-Krise) stand.

14.1 Der Versuch einer Konzertierung und die Modernisierung der Arbeitsverwaltung

Mit dem Ende der deutschen Besatzung entschloß sich die niederländische Regierung, die zentralistische Organisation der Arbeitsverwaltung beizubehalten. Im Jahr 1954 verfestigte man die Zentralisierung, indem man das Reichsarbeitsbüro („Rijksarbeidsbureau“) und den Reichsdienst für die Ausführung von Arbeiten („Rijksdienst voor de Uitvoering van Werken“), die beide im Jahr 1944 eingerichtet worden waren, in der Direktion für Arbeitsverwaltung („Directie voor Arbeidsvoorziening“)²⁷⁵ des Sozialministeriums zusammengefaßte. Dem Sozialministerium wurde zudem die Verantwortung für die Ergänzungsbeschäftigungspolitik („aanvullende werkgelegenheidsbeleid“) übertragen (vgl. Maarse 1983: 109). Im Jahr 1964 wurde schließlich das Generaldirektorat Arbeitsverwaltung („Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening“, DG Arbvo) als Abteilung des Ministeriums gegründet. Die Arbeitsvermittlung führten zu diesem Zeitpunkt 73 lokale Arbeitsämter auf der Ebene der Kommunen („Gewestelijk Arbeidsbureau“, GABs) und elf Distriktarbeitsämter („Districtbureau“) auf der Ebene der Provinzen durch. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber waren allein durch ihre Mitgliedschaft in tripartiten Beratungsgremien („Commissies van Advies“), die den Direktoren der GABs sowie auf zentraler Ebene der DG Arbvo beigelegt wurden, an der Arbeitsverwaltung beteiligt (vgl. Burger 1993: 86; Hoffius/Vriend 1988: 49).

Diese Struktur der Arbeitsverwaltung wurde bis 1990 beibehalten. Es gab keine institutionalisierte Beteiligung der Gewerkschaften, Arbeitgeber oder dezentralen Gebietskörperschaften, durch die diese einen gestaltenden Einfluß auf die Politik der Arbeitsverwaltung hätten ausüben können. Die Arbeitsverwaltung war eine „hierarchisch, zentral geleitete Organisation“ (Gestel 1994: 43). Die oben erwähnten Beratungsgremien hatten nur eine geringe Bedeutung. Auch das DG Arbvo konstatierte,

²⁷⁵ Die Direktion bestand aus drei Abteilungen: dem Reichsarbeitsbüro („Rijksarbeidsbureau“), der Hauptabteilung für Ergänzungsbeschäftigung („Hoofdafdeling voor Aanvullende Werkgelegenheid“) und dem Dienst für Zusätzliche Ziviltechnische Arbeiten („Dienst voor Aanvullende Civieltechnische Werken“); vgl. hierzu Maarse 1983: 109.

daß von einer Mitbestimmung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Arbeitsverwaltung keine Rede sein könne.²⁷⁶

Das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik verhielt sich somit im ansonsten "hoch"- korporatistischen Modell der unmittelbaren Nachkriegszeit (bis 1963) gewissermaßen als Insel. Entgegen den korporativen Regulierungsformen in der Lohn- und Sozialpolitik besaß die Arbeitsverwaltung keinerlei institutionalisierte Verbindung zu den Tarifpartnern. Die Aufgabenbeschreibung der Behörde war sehr eng gefaßt (Arbeitsvermittlung und Berufsberatung). Dies sorgte dafür, daß die Arbeitsverwaltung nicht in das Blickfeld der Gewerkschaften und Arbeitgeber geriet. Die Institution hatte weder durch Konflikt noch durch Kooperation Bindungen zu den Sozialpartnern. Nicht nur zu den Gewerkschaften und Arbeitgebern klaffte eine Lücke, sondern auch zu den übrigen Politikfeldern. Die Institution wies „keine Verbindung nach außen“ (Sol 2000: 114) auf. Der Begriff Arbeitsverwaltung war ein „Synonym“ (Sol 2000: 108) für die Politik des Sozialministeriums und seines Generaldirektorats Arbeitsverwaltung. Maarse (1983) beschreibt die Abhängigkeit der niederländischen Arbeitsmarktpolitik vom Zentralstaat äußerst prägnant, wenn er konstatiert:

Arbeitsmarktpolitik ist in unserem Land vor allem Reichspolitik. Das soll heißen, daß innerhalb der Staatsorganisation die Verantwortung für ein gutes Funktionieren des Arbeitsmarktes primär beim Zentralstaat liegt (Maarse 1983: 81; meine Übersetzung, CT).

Sol ergänzt diese Einschätzung Maarses um eine historische Perspektive. Sie charakterisiert die Entwicklung der niederländischen Arbeitsverwaltung von ihrer Entstehung bis zum Ende des 20. Jahrhunderts folgendermaßen:

Von der Gründung bis in die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts präsentiert sich die öffentliche Arbeitsverwaltung meistens als ein Bereich des Staates, in dem die Arbeitsvermittlung durch einen Beamtenapparat ausgeführt wird, der in der Regel wenig ansprechende Resultate erreichen kann. Kurz und bündig, ein wenig spannendes Politikfeld ohne jede Spur von Tripartismus (Sol 2000: 31; meine Übersetzung, CT).

Zur ersten offensiven Kritikerin dieser niederländischen „Reichs-Arbeitsmarktpolitik“ wurde die OECD. Im Jahr 1967 veröffentlichte diese einen Bericht, in dem sie die Abwesenheit einer politikfeldübergreifenden und koordinierten Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden kritisierte. Die OECD forderte eine bessere Abstimmung zwischen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie eine Verbesserung der Kooperation zwischen der Arbeitsmarktpolitik, dem Ausbildungssystem, den Arbeitsbeziehungen und der sozialen Sicherung. Die OECD ermahnte die Akteure in den Niederlanden, das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu praktizieren. Als politische Koordinierungsform forderte die OECD Korporatismus:

²⁷⁶ Vgl. hierzu einen Brief der DG Arbvo vom 30. Oktober 1980 an den 1967 gegründeten Rat für den Arbeitsmarkt („Raad voor de Arbeidsmarkt“), vgl. SER 1985a: 95.

The examination has shown that countries with such manpower services and aids as are found in the Netherlands require, in addition, a system for co-ordinating policies and programmes designed to advance the national and social objectives positively and actively. There should be available extended administrative structures, information and resources for effective policy making and administration. Such a programme calls for close collaboration of government, management and employee organisations, both to develop a consensus and to secure the necessary complementary and supporting relations with agencies and programmes of the public, the enterprise and the unions (OECD 1967: 23).

The Examiners *believe* that a tripartite body ... could be instrumental in the effective realisation of the goals of a national active manpower policy (OECD 1967: 159; Herv. durch OECD).

The OECD Recommendation on an Active Manpower Policy calls for 'labour-management-government consultation and co-operation in promoting economic growth and improvements in the standards of all people'. Accordingly, the Examiners *propose* to inquire whether there is sufficient opportunity for participation by employers' and workers' organisations in the formulation and implementation of manpower policy (OECD 1967: 160; Herv. durch OECD).

Die OECD kritisierte in ihrem Bericht, daß die Arbeitsmarktpolitik innerhalb der niederländischen Ministerialbürokratie keinen eigenen und autonomen Stellenwert besäße und die Verantwortung für Arbeitsmarktpolitik auf zu viele Ministerien verteilt sei.²⁷⁷ Es fände keine Koordinierung zwischen den Ministerien, wie auch zwischen dem Regierungssektor und dem gesellschaftlichen Bereich statt:

Primary administrative responsibility for the components of manpower policy is shared by a number of ministries; for certain of the components there is no inter-ministerial apparatus for coordination; there is no administrative apparatus for the co-ordination of manpower policy in its totality; and there is little opportunity for reaching into the non-governmental sector to influence its performance and coherence with public policy (OECD 1967: 156).

Diese äußerst deutliche Kritik der OECD an der Konzeption und institutionellen Ausgestaltung der niederländischen Arbeitsmarktpolitik wurde von den Akteuren wahrgenommen. Man begann, die Zielstellung und Konstruktion der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik zu überdenken. Die Verarbeitung des OECD-Berichts mündete zunächst in Konzertierungsversuche und führte danach im Rahmen des Projektes „Arbeitsamt - Neuer Stil“ („Arbeidsbureau Nieuwe Stil“, ANS) in eine interne Reorganisation der Arbeitsverwaltung. Beides soll im folgenden näher erläutert werden.

Es waren die Gewerkschaften, die als erste auf den Bericht der OECD reagierten. In einem gemeinsamen (!) Papier kritisierten die Gewerkschaftsorganisationen NVV, NKV und CNV²⁷⁸, daß die Arbeitsmarktpolitik der Regierung zur Lösung der Allokationsprobleme auf dem Arbeitsmarkt wenig beitragen und die regionalen und

²⁷⁷ Arbeitsmarktpolitik ist hier im weiteren Sinne zu verstehen und schließt auch Politikbereiche, wie die Beschäftigungs- und Bildungspolitik, ein. Die OECD spricht an dieser Stelle sowohl Maßnahmen der Beeinflussung der Qualität und Quantität des Arbeitsangebots als auch solche der Qualität und Quantität der Arbeitsnachfrage an (vgl. OECD 1967: 156-157).

²⁷⁸ Vgl. Overlegorgaan NVV-NKV-CNV (1967): Notitie met betrekking tot de institutionele opzet van een arbeidsmarktbeleid, september 1967. Im Jahr 1976 schlossen sich der NVV und der Niederländischer Katholische Gewerkschaftsverband („Nederlands Katholieke Vakverbond“, NKV) zum Verband der Niederländischen Gewerkschaften („Federatie van Nederlandse Vakverenigen“, FNV) zusammen. Vorgänger des 1963 gegründeten NKV ist der RKWV.

kationsprobleme auf dem Arbeitsmarkt wenig beitragen und die regionalen und lokalen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt in den Maßnahmen der Regierung zu wenig Berücksichtigung finden würden (vgl. zum folgenden Voorden 1975: 121-123; Kleinfeld 1990: 314; Sol 2000: 112). Um die Koordination zwischen nationaler Arbeitsmarktpolitik und den Unternehmen zu verbessern, schlugen die Gewerkschaften vor, einen mit Vertretern der Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und Ministerien besetzten Rat für den Arbeitsmarkt („Raad voor de Arbeidsmarkt“) einzurichten. Die Gewerkschaften übertrugen dem Rat für den Arbeitsmarkt die Aufgabe, die Arbeit der verschiedenen Organisationen und Akteure auf nationaler, regionaler und Branchenebene zu koordinieren und Politikempfehlungen auszugeben, denen die Regierung unter Beachtung parlamentarischer Kontrolle folgen sollte und die für die Unternehmen als „moralische Verpflichtung“ gelten sollten. Zudem sollte der Rat, den sich die Gewerkschaften als unabhängiges Gremium im Rahmen des SER wünschten, die Möglichkeit haben, für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie die Förderung der Mobilität, einen speziellen Fond einzurichten. Komplementär zum Rat auf nationaler Ebene sprachen sich die Gewerkschaften für die Einrichtung von regionalen Räten auf der Ebene der Provinzen aus („Regionale Raden voor de Arbeidsmarkt“, Regionale Räte für den Arbeitsmarkt).²⁷⁹ Wie in Großbritannien traten also auch in den Niederlanden die Gewerkschaften als Ideengeber auf.²⁸⁰

Die Initiative der Gewerkschaften fand jedoch bei den Arbeitgebern wenig Anklang. So war in den Zeitschriften der Arbeitgeberorganisationen auch keinerlei Reaktion auf diesen Vorschlag erschienen (vgl. Voorden 1975: 121-123). Im Gegensatz zur passiven Haltung der Arbeitgeber befürwortete das Sozialministerium jedoch die Initiative. Es beauftragte den SER damit, eine Empfehlung für eine Reform auszusprechen.

In seiner Empfehlung vom Juni 1968 griff der SER in weiten Teilen den gewerkschaftlichen Vorschlag auf (vgl. SER 1968/7). Nachdem die Gewerkschaften und Arbeitgeber der Empfehlung des SER zustimmten, wurde im März 1969 der korporatistische Rat für den Arbeitsmarkt („Raad voor de Arbeidsmarkt“) als gesondertes Gremium innerhalb des SER eingerichtet. Mit der Errichtung des Rates für den Ar-

²⁷⁹ Daß diese Initiative der Gewerkschaften vor allem durch den protestantischen CNV vorangetrieben wurde, während der sozialistische NVV der Initiative skeptisch gegenüberstand, wertet Sol (2000: 112-113) als Ausdruck einer noch wirkenden „Versäulung“ der Gewerkschaftsbewegung. Während die konfessionellen Gewerkschaften der Politik des Staates skeptisch gegenüberstanden, positionierte der NVV die Verantwortung für die Bewältigung der Arbeitslosigkeit beim Staat. Inwieweit die Haltung der Gewerkschaften noch durch die „Versäulung“ geprägt war, läßt sich an dieser Stelle jedoch nicht weiter verfolgen. Der Stand der Forschung ließ es nicht zu, diesem Hinweis Sols, den sie aus in ihrer Arbeit nicht weiter ausgeführten Interviews gewann, näher nachzugehen.

²⁸⁰ Zu den Vorstellungen der britischen Gewerkschaften vgl. Abschnitt 10.4. (Teil III) dieser Arbeit.

beitsmarkt wurden die Beratungsgremien der Arbeitsverwaltung aufgelöst.²⁸¹ Im Jahr 1971 folgte schließlich die Gründung der Regionalen Räte. Der Rat für den Arbeitsmarkt hatte 39 Mitglieder und war drittelparitätisch besetzt, d.h. hier 1/3 Gewerkschaftsvertreter, 1/3 Arbeitgebervertreter und 1/3 unabhängige Sachverständige. Er besaß ein gewisses Maß an Autonomie, insofern er ohne Einschaltung des SER-Plenums Gutachten und Stellungnahmen anfertigen konnte (vgl. Voorden 1975: 125-126).

Die Regionalen Räte wurden kurz nach ihrer Gründung einer Evaluierung unterzogen. Das Ergebnis war: Die Regionalen Räte hatten nur eine geringe Bedeutung. Sie wurden selten eingeschaltet und besaßen weder auf Provinzialebene noch auf der Seite der Unternehmer genügend Rückendeckung. Die Provinzen brachten den regionalen Räten nur wenig Anerkennung entgegen. Hinsichtlich Arbeitsstil und Einbettung in die regionale Politik zeigten sich jedoch erhebliche regionale Differenzierungen (vgl. Kleinfeld 1990: 315-318). Eine Sonderstellung unter den Regionalen Räten nahm der Regionale Rat in Noord Brabant ein. Dieser befürwortete im Jahr 1972 in einer Note eine Korporatisierung der niederländischen Arbeitsverwaltung und kam damit dem schwedischen Modell sehr nahe (vgl. Voorden 1975: 202-203). Noord Brabant fand in der niederländischen Regierung aber wenig Gehör. Die Vorstellungen Noord Brabants hätten die Integrität des Zentralstaates in der Arbeitsmarktpolitik fundamental untergraben. Im Jahr 1980 stellte die Regierung schließlich den Fortbestand der Regionalen Räte in Frage (vgl. Kleinfeld 1990: 319).

Diese Institutionalisierung von (Regionalen) Räten für den Arbeitsmarkt könnte man als erstes Signal für ein Umdenken der Akteure werten. Die Studie von Voorden (1975)²⁸² macht jedoch deutlich, daß diesem Umdenken eine gewisse Nachhaltigkeit fehlte.

So wird die Errichtung der Räte von Voorden zwar als wichtiger Schritt für eine Integration der Sozialpartner in die Arbeitsmarktpolitik gewertet:

Mit der Einrichtung des Rates für den Arbeitsmarkt ist in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik ein wichtiger Schritt in Richtung Integration von Wirtschaft und staatlicher Politik getan worden (Voorden 1975: 126; meine Übersetzung, CT).

²⁸¹ Nachdem der Rat für den Arbeitsmarkt jedoch nicht die Erwartungen erfüllte, wurden die Beratungsgremien im Jahr 1977 wieder eingeführt (vgl. Sol 2000: 113).

²⁸² Für die Position der Akteure bei der Institutionalisierung des Rates für den Arbeitsmarkt kann im Rahmen dieser Arbeit im wesentlichen auf die Dissertation von Willem van Voorden zurückgegriffen werden, der die Positionen der Akteure zum Reformprozeß umfassend analysiert hat (vgl. Voorden 1975). Voorden untersucht in seiner policy-analytischen Studie die Entwicklung der niederländischen Arbeitsmarktpolitik in der Zeit vom Zweiten Weltkrieg bis in die Mitte der 1970er Jahre. Peripher und mit besonderem Blick auf die Haltung der Provinzen behandelt auch Kleinfeld (1990) im Rahmen seiner Dissertation über "Mesokorporatismus in den Niederlanden" die Thematik.

Zugleich brachten diese Räte, so Voorden, jedoch auch zum Ausdruck, daß der Zentralstaat nur zu einer „beschränkten Integration“ der Arbeitsmarktpartner bereit war, um seine traditionelle Vormachtstellung auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik nicht zu gefährden:

Man kann resümieren, daß mit der realisierten Beziehung zwischen dem Rat für Arbeitsmarkt und der Politik des Staates bewußt eine beschränkte Integration beabsichtigt war, um die eigene Identität und Politikverantwortung (und damit die Möglichkeiten zu einem autonomen Eingreifen) des Staates instand zu halten (Voorden 1975: 201; meine Übersetzung, CT).

Es sollte also keine Vermengung der gesellschaftlichen und staatlichen Kompetenzen auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik auftreten. Voorden leitet diese Zurückgezogenheit des Staates aus der Tatsache ab, daß die Initiative zu einer konzertierten Arbeitsmarktpolitik von außen, eben aus der Gewerkschaftsbewegung, kam (vgl. Voorden 1975: 201) und sich die Regierung daher für eine sehr offene Variante, das meint für eine sehr lose Verbindung der Räte zur Arbeitsverwaltung, entschied. Wie beim Sozialministerium gab es jedoch auch - folgt man der Einschätzung von Voorden (1975) - bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern keinen wirklichen Stimmungsumschwung zu einer korporativen Arbeitsmarktpolitik. Zwischen dem Staat, den Arbeitgeber- und den Gewerkschaftsorganisationen hätte hinsichtlich des Arbeitsmarktes keine „Einheitsfront“ existiert, wie sie im schwedischen Modell praktiziert werde:

Eine ‚united front‘ des Staates, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmerorganisationen hinsichtlich des Arbeitsmarktes war nicht vorhanden (Voorden 1975: 204; meine Übersetzung, CT).

Voorden (1975: 204-205) kommt daher zu dem Schluß, daß die Initiative, die zu den Arbeitsmarkträten führte, vielmehr das Ergebnis der geringen Aufmerksamkeit gewesen sei, die die Sozialpartner dem Arbeitsmarkt schenkten, als die Konsequenz einer wohlüberlegten Entscheidung, eine konzertierte Aktion herbeizuführen. Das Interesse der Gewerkschaften an der Arbeitsmarktpolitik wurde durch ihre Politik in den Arbeitsbeziehungen beeinflußt. Auch wenn ein kleiner Konsens bezüglich Eingriffen in den Arbeitsmarkt bestand, so war dieser bestenfalls der Polarisierung im ökonomisch-sozialen System zu verdanken. Durch die Rezession 1966/67 stieg die Arbeitslosigkeit und damit das Interesse der Arbeitsmarktpartner an Allokationsstörungen. Voorden rundet seine Bedenken hinsichtlich einer möglichen Orientierung der niederländischen Arbeitsmarktpolitik am korporatistischen Arrangement in Schweden damit ab, daß es der niederländischen Arbeitsmarktpolitik an einer allgemeinen Tradition der Aufgabenteilung zwischen Ministerien und korporatistischen autonomen Organen mangle. Auch Bekkum (1996a: 17) sieht als das wichtigste Hindernis, welches eine weitergehende Korporatisierung in den 1970er Jahren verhinderte, das überwiegend konfliktorientierte Verhalten der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen an.

Faßt man die Entwicklungen um die Einrichtung der Räte für den Arbeitsmarkt zusammen, so ist festzuhalten, daß der von der OECD entwickelte Gedanke der aktiven

Arbeitsmarktpolitik von den Akteuren in den Niederlanden wahrgenommen wurde, er sich aber nicht mit letzter Konsequenz durchsetzen konnte. In der Regierung wurde der Bericht der OECD so auch mit „Befremden“ (Sol 2000: 108) aufgenommen.

Nach der Initiative der drei Gewerkschaftsorganisationen unterzog der SER 1969 die Arbeitsverwaltung erneut einer kritischen Begutachtung (vgl. SER 1969). In seinem Bericht erkannte der SER, daß sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeber ein negatives Bild von der Arbeit der Arbeitsämter haben würden. Voorden faßt die damalige Kritik des SER folgendermaßen zusammen:

Das heutige Bild der lokalen Arbeitsämter läßt diese Einrichtungen noch zu sehr als ein Arbeitsamt erscheinen, wo Arbeitslose ihr Recht auf eine Arbeitslosenunterstützung erhalten, und als Vermittlungsbüro, das vornehmlich ungelernete und schwer vermittelbare Arbeitnehmer als Angebot hat (Voorden 1975: 127; meine Übersetzung, CT).

Der SER erkannte die starke Zentralisierung der Arbeitsverwaltung und Informationsdefizite der Bewegungsvorgänge auf dem Arbeitsmarkt als die Hauptursachen der mangelnden Effizienz. Im Jahr 1971 setzte der SER seine Kritik fort und leitete durch einen weiteren Bericht eine innerorganisatorische Reform ein: das ANS-Projekt (vgl. SER 1971). Der SER forderte, daß sich die Arbeitsämter modernisieren und einen stärkeren Dienstleistungscharakter bekommen sollten. Die Mitarbeiter sollten mehr Verantwortung für eine individuelle Betreuung der Arbeitslosen haben. Um den Arbeitsämtern bei den Arbeitsmarktpartnern ein besseres Image zu verschaffen, empfahl der SER, die Meldepflicht der Arbeitslosen aufzuheben. Die Arbeitsämter sollten zu Informationszentren werden und ihre Aktivitäten stärker mit Unternehmen, Arbeitnehmern, anderen staatlichen Einrichtungen und dem Berufsausbildungssystem koordinieren. Bei dem ANS-Projekt ging es jedoch vorrangig um eine Modernisierung der Arbeitsabläufe. Bezüglich der Aufgabenstellung der Arbeitsverwaltung wie auch bezüglich der Beziehung der Arbeitsmarkt- zur Sozialpolitik schwieg sich die ANS-Reform aus (vgl. hierzu Burger et al. 1995: 392-394).

Auch das ANS-Projekt ließ damit die bestehende Aufgabenverteilung in der Arbeitsmarktpolitik unberührt (vgl. Gestel 1994: 45). Nachdem man 1973 mit vier Modellarbeitsämtern startete, wurden zwischen 1979 und 1984 alle Arbeitsämter einer ANS-Modernisierung unterzogen (vgl. Rieken 1985: 159-163). Das ANS-Projekt verlief am Ende jedoch wenig erfolgreich (vgl. Gestel 1994: 45; Visser/Hemerijck 1998: 221).

Sowohl die (Regionalen) Räte für den Arbeitsmarkt als auch die ANS-Reform verdeutlichen, daß sich das OECD-Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden nicht institutionalisieren konnte. Die OECD gebrauchte ein Verständnis von aktiver Arbeitsmarktpolitik, das nicht zu den niederländischen Institutionen paßte (ähnlich Sol 2000: 108) und sich gegenüber den Strategien der Akteure auch nicht behaupten konnte.

14.2 Die Krise der ‚Dutch Disease‘

Während das OECD-Konzept in den Köpfen der Akteure versandete, stellten die Niederlande die korporatistische Theorie auf den Kopf. Entgegen der These Katzensteins (1985), daß kleine, korporatistische und weltmarktoffene Länder arbeitsmarktliche Krisen besser bewältigen würden²⁸³, verstärkte die Politik der Akteure die Folgen der Krise der 1970er Jahre (vgl. Braun 1989: 229-295; Wolinetz 1989: 79). In Abgrenzung zu Katzensteins Ansatz erkannte Braun (1989: 9) daher eine „politischen Immobilität“²⁸⁴. Wolinetz (1989: 87) sprach von „deadlocked“ Diskussionen in den Arbeitsbeziehungen und in den korporatistischen Verhandlungsgremien SER und STAR²⁸⁵.

Nachdem 1963 aufgrund des gewerkschaftlichen Widerstandes die staatlich geleitete Lohnpolitik aufgehoben werden mußte²⁸⁶, polarisierten sich vor dem Hintergrund der Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsposition die Arbeitsbeziehungen zunehmend. Als die Rezessionen, die durch die beiden Ölkrisen ausgelöst wurden, auf keynesianische und kompensatorische Weise (wenig erfolgreich) bekämpft wurden, sanken die Unternehmensgewinne, stiegen die Ausgaben der öffentlichen Hand,

²⁸³ Katzenstein (1985) unterschied zwischen „social corporatism“ (starke Sozialdemokratie und zentralisierte Gewerkschaften) und „liberal corporatism“ (schwache Gewerkschaften und starke Arbeitgeberorganisationen), die jedoch beide Arrangements erlauben würden, eine Krise durch eine gemeinsame Anpassungsstrategie meistern zu können. Als institutionelle Voraussetzungen für beide Formen nannte Katzenstein dabei: eine Ideologie der Sozialpartnerschaft, ein relativ zentralisiertes und konzentriertes System der Interessenvermittlung sowie freiwillige und informelle Koordinierung von konfligierenden Zielen durch einen kontinuierlichen, politischen Verhandlungsprozeß zwischen den Sozialpartnern, dem Staat und den politischen Parteien. Die Niederlande ordnete Katzenstein (zusammen mit Belgien und der Schweiz) dem „liberal corporatism“ zu.

²⁸⁴ Braun kritisierte an Katzenstein, daß sein Argument auf die Strukturen der Interessenvermittlung fokussiert und den Strategien der Akteure zu wenig Beachtung schenkt. Die Erfolglosigkeit der niederländischen Beschäftigungspolitik in den 1970er Jahren erklärte Braun durch eine mangelnde Strategiefähigkeit der Akteure. Diese führte er auf zwei „Schlüsselbegriffe“ zurück: „Konzertierung ohne Konsens“ und „machtpolitisches Patt“ (Braun 1989: 302).

²⁸⁵ Während SER und STAR in den 1960er und 1970er Jahren ihren Einfluß in der Politik verloren und unabhängige Experteneinrichtungen wie das Zentrale Planungsbüro (CPB) und der Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik (WRR) weit mehr Bedeutung hatten (vgl. Braun/Keman 1986: 85), gewannen die STAR und der SER im Rahmen des sogenannten „Polder-Modells“ wieder an Bedeutung. Gleichwohl ist die Rolle der STAR und des SER für die Lohnzurückhaltung der Arbeitsmarktpartner in den 1980er und 1990er Jahren umstritten. So vermuten Heertum-Lemmen/Wilthagen (1996: 207-239) einen eher geringen Einfluß der STAR auf die Tarifverhandlungen auf der Ebene der Branchen.

²⁸⁶ Durch die vom Staat und von den Arbeitsmarktpartnern sanktionierte Lohnzurückhaltung galten die Niederlande in der Nachkriegszeit als Vorbild in der korporatistischen Diskussion (vgl. Braun/Keman 1986: 80). Nach Windmüller (1969: 326-377) ragten die Niederlande mit ihrem System der Lohnfestsetzung im internationalen Vergleich heraus: Es gab den Niederlanden einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Nachbarländern. In den 1950er Jahren waren die niederländischen Löhne etwa 20 bis 25 Prozent niedriger als in Deutschland und Belgien.

stiegen die Löhne²⁸⁷ und stieg die Arbeitslosigkeit. Man befand sich in einem Teufelskreis, den man später als niederländische Krankheit („Dutch Disease“) bezeichnete (vgl. Braun 1989: 50). Der Begriff der „Dutch Disease“ beschreibt eine für die Niederlande unglückliche Abfolge von Ereignissen, die mit der Aufhebung der staatlich geleiteten Lohnpolitik (1963) begonnen hatte und sich mit der Ölkrise 1973 zu einem gewaltigen arbeitsmarktlichen Problem potenzierte.

Nachdem die staatlich geleitete Lohnpolitik dafür gesorgt hatte, daß es trotz unterschiedlicher Rentabilität zu einer einheitlichen Lohnentwicklung kam, setzte die Aufhebung der Lohnpolitik die bis dahin sehr konkurrenzfähigen arbeitsintensiven Industrien (Textil, Kleidung, Schiffsbau) unter starken Rationalisierungsdruck. In der Folge gerieten diese arbeitsintensiven Industrien in eine schwere Krise (vgl. Visser/Hemerijck 1998: 165). Zugleich stieg durch den mit der „Entsäulung“ verbundenen Wertewandel das Arbeitsangebot an Frauen²⁸⁸, und durch die Entkolonialisierung das der Migranten. Zu dem industriellen Beschäftigungsabbau und dem steigenden Arbeitsangebot traten in den 1970er Jahren die Folgen der Ölkrise 1973/74. Zwar profitierten die Niederlande zunächst von der Verteuerung der Energiepreise, weil die Einnahmen der Regierung aus dem Erdgasgeschäft in die Höhe schnellten. Der Umstand, daß die niederländischen Erdgasvorräte in den 1950er und 1960er Jahren zu einer bestimmten Ausrichtung der nachgeholten Industrialisierung verwendet wurden und man in Wirtschaftszweige (Chemie, ölverarbeitende Industrie und Metallindustrie) investierte, die durch die Ölkrise im besonderen Maße betroffen waren, schmälerte den „Gewinn“ aus dem Erdgasexport jedoch gewaltig. Die Ölkrise wurde so durch die Struktur der niederländischen Wirtschaft verstärkt:

Difficulties reflected not only the effect of the energy crisis, but also the structure of the Dutch economy. Post-war wage restraint had encouraged investment in labour-intensive industries, but the wage increases of the 1960s had transformed the Netherlands from a low wage to a high wage economy. Investment weakened and older sectors such as textiles and shipbuilding were in trouble (Wolinetz 1989: 87-88).

Der Problemdruck, den die beiden Ölkrisen (1973/74 und 1979) produzierten, war somit in den Niederlanden ungleich höher als in anderen Staaten. Zwischen 1973 und 1984 waren die Niederlande unter 17 OECD-Ländern das Land mit der höchsten Wachstumsrate der Arbeitslosigkeit (vgl. Braun 1989: 17). Vergleicht man, wie in der Tabelle 4, die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland in den 1980er Jahren, so wird deutlich, daß diese in den Niederlanden auch im Vergleich zu Deutschland und Großbritannien sehr viel höhere Ausmaße einnahm:

²⁸⁷ So stiegen die Löhne zwischen 1963 und 1965 um mehr als 40 Prozent (vgl. Empel 1997: 15-16).

²⁸⁸ Der ausgeprägte Konfessionalismus der Niederlande hatte dazu geführt, daß bis Ende der 1950er Jahre Frauen der Weg zum Arbeitsmarkt versperrt war (vgl. hierzu Moree 1986).

Tabelle 4: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland (1980 - 1990) (länger als 12 Monate arbeitslos, Anteil an allen Arbeitslosen)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Deutschland	17,0	16,2	21,2	28,5	32,7	31	32	48,2	46,7	49	46,3
Niederlande	25,9	22	31,6	43,7	54,5	55,3	56,3	46,2	50	49,9	48,4
Großbritannien	19,2	22	33,6	36,5	39,8	41	41,1	45,9	44,7	40,8	36

Quelle: OECD Employment Outlook, verschiedene Jahrgänge: für 1981 bis 1983: OECD (1986: 142); für 1980, 1986: OECD (1987a: 201); für 1987 bis 1990: OECD (1992: 281).

Die Niederlande erwarben sich den Rang eines arbeitsmarktlichen „Katastrophenlandes“ (Therborn 1985). Therborn warf den Niederlanden die „most spectacular employment failures in advanced capitalist world“ vor (zit. nach Visser 1998b: 269). Zum ersten Mal seit den 1930er Jahren sprach man in den 1970er Jahren wieder von Massenarbeitslosigkeit. Lag die durchschnittliche nationale Arbeitslosenquote 1970 noch bei 1,5 Prozent, so betrug sie 1980 bereits 5,8 Prozent (vgl. Gestel 1994: 45). Die von der OECD standardisierte Arbeitslosenquote erreichte in den Niederlanden 1982 schließlich 11,4 Prozent (in Deutschland: 5,9 Prozent; vgl. OECD 1993: 193). Hinzu kam die verdeckte Arbeitslosigkeit von Frauen und die hohe Zahl an Empfängern einer Erwerbsunfähigkeitsrente.

Da die Politik der ‚Dutch Disease‘ sowohl von allen politischen Parteien als auch von den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen getragen wurde, geriet das niederländische Korporatismusmodell in der international vergleichenden Forschung immer mehr in Mißkredit (vgl. Braun 1989: 1-11).²⁸⁹ Die ‚Dutch Disease‘ wurde damit auch als ein hausgemachtes Problem betrachtet: Politische und institutionelle wie ideologische Faktoren haben die Verschlechterung der ökonomischen Rahmenbedingungen verstärkt.

In der Beschäftigungspolitik äußerte sich die Verstärkung der Krise darin, daß man zunächst (zwischen 1972 und 1978) durch eine keynesianische Beschäftigungspolitik und danach (seit 1978/79) vor allem durch sozialstaatliche Kompensationen und Abfederungen die Arbeitslosigkeit zu bewältigen versuchte. Auf dem Höhepunkt der Krise (1979) fehlte der Niederlande somit eine arbeitsmarktpolitische Strategie. Arbeitsmarktpolitik „flankierte“ nur die keynesianischen Beschäftigungsstrategien sowie die kompensatorischen Politiken, denen man den Vorzug gab:

²⁸⁹ In der unmittelbaren Nachkriegszeit (bis 1963), als die Niederlande durch ihre staatlich geleitete und konsensuale Lohnpolitik beeindruckten, galten die Niederlande noch als nachahmenswertes Modell (vgl. Shonfield 1969; Windmüller 1969; Lehmbruch 1979: 165). Dabei rekurrierte man vor allem auf einen makro-orientierten Korporatismusbegriff.

Dadurch, daß die Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden lediglich *flankierend* zu den beschäftigungspolitischen Vorhaben ... hinzutrat, folgte sie in groben Zügen der Logik der allgemeinen wirtschaftspolitischen Strategie und hatte dieser auch kein autonomes Element entgegenzusetzen wie [sic!] es zum Beispiel bei der Arbeitsmarktpolitik in Schweden der Fall war (Braun 1989: 113; Herv. durch Braun).

Im folgenden sollen daher kurz die ideologischen und institutionellen Grundlagen der beschäftigungs- und sozialpolitischen Reaktionen der Niederlande auf die Arbeitsmarktkrise der 1970er Jahre erläutert werden. Denn diese Vorgeschichte hatte, wie noch zu zeigen sein wird, auch erhebliche Konsequenzen für die Diskussion über die Strukturreformen der Arbeitsverwaltung in den 1980er und 1990er Jahren.

14.3 Die Krise in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Nach Veen (1995: 362) gingen die Ideen, die die Politik des Staates und der Sozialpartner zur Zeit der niederländischen Krankheit begründeten, von einem "passiven und konformistischen Menschenbild" aus. In den 1970er Jahren zeigte sich dies zum einen an der zaghaften staatlichen Beschäftigungspolitik, zum anderen auch an der normativen Grundlage des wohlfahrtsstaatlichen Ausbaus. In den Niederlanden war das Vollbeschäftigungsziel institutionell nicht abgesichert, sondern der Stabilitätspolitik und der Exportorientierung untergeordnet. Zimmermann (1986: 113) spricht in diesem Zusammenhang von einem "exportorientierten Keynesianismus", Braun (1989: 63, 71) von einem „konjunkturell gebundene[n]“ Vollbeschäftigungsziel sowie von einer passiven Haltung des niederländischen Staates und der niederländischen Gesellschaft zu „Arbeit als Wert an sich“²⁹⁰. Die Niederlande, so Braun, verfolgten eine kompensatorische Strategie:

Spätestens seit 1978 war der Stellenwert der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden deutlich geringer als der der kompensatorischen Arbeitsmarktpolitik, womit sich die traditionellen Muster der sozialstaatlichen Abfederung nach einer kurzen Unterbrechung in eine aktivere Richtung wieder verfestigten (Braun 1989: 113).

In der Beschäftigungspolitik gab man der sozialstaatlichen Abfederung der Arbeitslosigkeit durch die Arbeitslosenversicherung, die Arbeitslosenhilfe und die Erwerbsunfähigkeitsrente Priorität, und die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden auf dem Höhepunkt der Krise zurückgefahren.²⁹¹

²⁹⁰ Therborn (1985) hebt hervor, daß „Arbeit“ als Wert an sich in den Niederlanden wenig verankert gewesen sei. Zur schwach ausgeprägten Institutionalisierung des Vollbeschäftigungsziels in den Niederlanden im Vergleich zu Schweden vgl. insbesondere Therborn 1989.

²⁹¹ Nach Braun setzte der Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden sehr viel früher ein als in anderen Ländern. So fiel der Umfang der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu den passiven Ausgaben (der sogenannte Aktivitätsgrad) bereits 1977 und damit zu einem Zeitpunkt als Großbritannien und Deutschland ihren Aktivitätsgrad noch steigerten (vgl. Braun 1989: 112-113, insbesondere Tab. 21 „Anteile der Ausgaben für aktive Maßnahmen an den Gesamtausgaben der Arbeitsmarktpolitik“).

Das Fehlen einer Ideologie der Vollbeschäftigung brachte einen massiven Ausbau des Wohlfahrtsstaates mit sich. Mit der Einführung der WAO-Rente (1967) und der Verabschiedung des Sozialhilfegesetzes („Algemene Bijstandswet“, ABW, 1965) wurde in den 1960er Jahren „letzte Hand“ (Veen 1995: 359) an das soziale Sicherungssystem gelegt. Der Anspruch auf Erwerbsunfähigkeitsrente wurde dabei vom Grund der Erwerbsunfähigkeit losgelöst:

Entscheidend sollte nicht sein, wie jemand erwerbsunfähig geworden ist, sondern der Umstand, daß man erwerbsunfähig ist (Sozialminister Veldkamp 1963 in der Memorie van Toelichting 1963; zit. nach Veen 1995: 359; meine Übersetzung, CT).

Durch die Einführung des Allgemeinen Erwerbsunfähigengesetzes („Algemene Arbeidsongeschiktheidswet“, AAW) im Jahr 1975, und damit einer die gesamte Bevölkerung im Falle der Erwerbsunfähigkeit umfassenden Grundsicherung, wurde der Bezug einer Erwerbsunfähigkeitsrente auch für Selbständige ermöglicht. Das Allgemeine Sozialhilfegesetz institutionalisierte schließlich einen allgemeinen Anspruch auf Sozialhilfe.

Die ökonomischen Probleme der 1970er Jahre wurden daher vor allem durch das soziale Sicherungssystem aufgefangen. Stillschweigend akzeptierten die Sozialpartner und die Regierung die Abwälzung der Arbeitslosigkeit auf das Erwerbsunfähigkeitsversicherungssystem. Die Art und Weise der Konstruktion dieser Renten (Verwaltung durch die Sozialpartner und breite Definition der Erwerbsunfähigkeit) hat diese Politik dabei wesentlich erleichtert (vgl. Veen 1995: 366, 372).

Auch die Beschäftigungspolitik zeigte sich in dieser Zeit wenig aktivierend und beschäftigungsfördernd. Es dominierten hier zunächst Ersatzbeschäftigungen („aanvullende werken“) in der Bauindustrie sowie staatliche Investitionsprogramme, Steuererleichterungen und Investitionsbegünstigungen (vgl. Maarse 1983; WRR 1987). Als die Arbeitslosigkeit sich in Folge der ersten Ölkrise strukturalisierte, richtete das Sozialministerium schließlich staatliche Sonderbeschäftigungsprogramme ein („extra werkgelegenheidsprogramma“). Zwischen 1972 und 1978 werden elf Programme der sogenannten Zusatzbeschäftigung („extra-werkgelegenheid“) gestartet. Der Gesamtumfang der öffentlichen Ausgaben für diese Maßnahmen betrug elf Milliarden Gulden (vgl. Maarse 1983: 91). Auch diese Sonderbeschäftigungsprogramme bestanden in der Hauptsache aus Ergänzungsbeschäftigungen in der Bauindustrie.²⁹² Der größte Teil der Gelder wurde dabei für materialintensive Maßnahmen verwendet, bei denen die Investitionskosten sehr hoch, die arbeitsplatzschaffenden Effekte aber gering waren. Der Umfang der arbeitsintensiven Arbeiten, die auf Langzeitarbeitslose gerichtet waren, war demgegenüber sehr gering (vgl. WRR 1987: 69; Maarse 1983: 120).

²⁹² Von der Beschäftigungspolitik in der Bauindustrie erwartete man positive Ausstrahlungseffekte auf andere Branchen (vgl. Maarse 1983: 134).

Mit diesen keynesianischen Maßnahmen wie durch den sozialstaatlichen Ausbau versuchte man, die Gewerkschaften zur Lohnzurückhaltung zu bewegen (vgl. Braun/Keman 1986: 87). Vor allem die Regierung Den Uyl (1973-1977; PvdA-ARP-KVP-D66-PPR) bemühte sich um Lohnzurückhaltung bei den Gewerkschaften im Tausch gegen sozialstaatlichen Ausbau.

Aufgrund der guten Erfahrung, die die Niederlande in den 1950er Jahren mit der staatlich geleiteten Lohnpolitik machten, dachte man auch in den 1970er Jahren zunächst, das Arbeitslosigkeitsproblem durch eine Rückkehr zu einer Lohnzurückhaltung lösen zu können. Nachdem 1977 die Den Uyl-Koalition fiel, übernahm die Zentrum-Rechts-Koalition Van Agt I (CDA-VVD) die Regierungsgeschäfte (1977-1981). Die Regierung Van Agt wurde schon sehr bald durch die harte Auseinandersetzung zwischen dem Finanz- und dem Sozialministerium lahmgelegt (vgl. Gestel 1994: 47). Während Finanzminister Andriessen (CDA) durch eine strenge Austeritätspolitik die Staatsfinanzen wieder ins Lot bringen wollte, fühlte sich der Protestant und Sozialminister Albeda (CDA) einem gesunden Beratschlagungsklima („gezond overlegklimaat“) mit den Gewerkschaften verpflichtet. Der Haushalt konnte nach Albedas Überzeugung nur durch freiwillige Lohnzurückhaltung bereinigt werden. Diese Lohnzurückhaltung hoffte Albeda bei den Gewerkschaften durch Tausch gegen flankierende Politiken, wie beschäftigungspolitische Instrumente, Umverteilungsmaßnahmen und Steuererleichterungen, zu gewinnen. Der regierungsinterne Streit über die Aufhebung der Erbschaften der Den Uyl-Regierung (automatische Indexierung, Koppelung der Löhne des öffentlichen an die des privaten Sektors) eskalierte schließlich in der zweiten Hälfte des Jahres 1979 (vgl. Braun 1989: 265-295).

Es ist wichtig zu erkennen, daß dieser Streit um die adäquate Strategie, mit der man der Beschäftigungskrise begegnen wollte, nicht nur ein Streit zwischen links und rechts, zwischen den Sozialdemokraten (PvdA) und den Christdemokraten (CDA) war. Der Streit manifestierte sich auch als Konflikt zwischen dem Sozialministerium (zuerst Boersma, dann Albeda) und dem Finanzministerium (Duisenberg, später Andriessen).²⁹³

²⁹³ Gleichwohl gilt es festzuhalten, daß man für die 1970er Jahre von einer Polarisierung und von internen und externen Zerwürfnissen der niederländischen Parteien spricht (vgl. Wolinetz 1989: 84-87). Im Grundsatz befürworteten die Sozialdemokraten eher Maßnahmen der Arbeitsumverteilung, Arbeitszeitverkürzung und einer aktiven öffentlichen Politik, während die Christdemokraten und Liberalen eher für eine Kürzung der öffentlichen Ausgaben eintraten (vgl. Wolinetz 1989: 90). Wesentlich befördert wurden diese Konflikte durch die „Entsäulung“. Zur „Entsäulung“ und ihren Folgen auf die Interessenvermittlung im allgemeinen vgl. Lijphart 1968 und Daalder 1979; bezüglich der Gewerkschaften vgl. Peper 1980; bezüglich der Parteien vgl. Lepszy 1979. Die „Entsäulung“ bewirkte den Zusammenschluß der konfessionellen Gewerkschaften und des sozialistischen NVV zum FNV und der konfessionellen Parteien (ARP, KVP und CHU) zur CDA („Christen-Demokratisch Appèl“, 1976). Braun (1989: 302) betont, daß die Auflösung fester Wählerblöcke aufgrund der „Entsäulung“ unsichere Koalitionsverhältnisse zur Folge hatte.

Die beiden Sozialminister Boersma und Albeda waren Vertreter der keynesianischen Richtung, gehörten jedoch beide der CDA an. Beide stammten aus der protestantischen Gewerkschaftsbewegung (CNV) und plädierten für Lohnzurückhaltung. In ihrer Partei waren sie eher dem linken Flügel zuzurechnen (vgl. Visser/Hemerijck 1998: 177-178). Der Neoklassiker Duisenberg (Finanzministerium), der gegen den Keynesianer Boersma in der Regierung Den Uyl (1973-1977) „kämpfte“, war dagegen Sozialdemokrat. Die politische Auseinandersetzung zwischen den Parteien wurde so von Auseinandersetzungen zwischen Ministerien begleitet. Die Fragmentierung der Strategien war weniger durch das Parteiprogramm als durch eine Auseinandersetzung innerhalb der niederländischen Ministerialbürokratie geprägt (vgl. Gestel 1994: 48). Auf dieses Muster von Konflikten zwischen Ministerien um die „richtige“ beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Strategie werden wir im Rahmen der Diskussion über die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung zurückkommen.

Daß diese Politik der ‚Dutch Disease‘ auch ein strukturelles Problem darstellte, d.h. auch in den Institutionen begründet war, erkannte die Regierung bereits Ende der 1970er Jahre, als erste Überlegungen bezüglich einer verbesserten Koordinierung zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Akzeptanz fanden. Eine Strukturreform scheiterte aber daran, daß die Sozialpartner ihre bipartistische Autonomie in der Arbeitnehmersversicherung noch vehement verteidigten. Im folgenden soll nun dieses Scheitern näher betrachtet werden. Aufgrund des Scheiterns der Reformen gerieten die Niederlande nämlich in den 1980er Jahren in eine Krise der Erwerbsunfähigkeit (WAO-Krise), welche einen wichtigen Bezugspunkt für die arbeitsmarktpolitischen Reformen der 1990er Jahre darstellt.

14.4 Das Scheitern von Reformen in der Sozialpolitik

Die Schwierigkeit der Durchsetzung einer strukturellen Reform der Sozialpolitik ist auch dadurch bedingt, daß die Frage der organisationellen Konstruktion des niederländischen Wohlfahrtsstaates bereits zur Zeit seiner Entstehung einen der zentralen Streitpunkte zwischen den gesellschaftlichen Gruppen („Säulen“) bildete (vgl. hierzu Cox 1993). Dabei zeigte sich immer wieder, daß die inhaltliche Ausrichtung des Systems aufs engste mit der Ausgestaltung der Verteilung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen Staat und den Sozialpartnern verbunden war. Es verwundert daher nicht, daß im Zuge der Diskussion über die „Passivierung“ des sozialen Systems, zugleich wieder die Frage der Organisation aufgeworfen wurde (vgl. Roebroek/Hertogh 1998: 409).

Die Zunahme der Leistungsempfänger trieb eine Diskussion voran, die Koordination zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialversicherungssystem durch eine regionalisierende Strukturreform zu verbessern (vgl. Sol 2000: 116). Den „Beginn der Diskussi-

on“ (Sol 2000: 116) um die Erneuerung des Wohlfahrtsstaates markierte dabei die „Note Vereinfachung der Sozialen Gesetzgebung“ („Nota vereenvoudiging sociale wetgeving“) von Sozialminister G.M.J. Veldkamp (KVP) aus dem Jahr 1967. Veldkamp plädierte in seiner Note dafür, alle Ausführungsorganisationen der sozialen Sicherheit in einer Organisation zusammenzufassen und einen „sozialen Supermarkt“ einzurichten. Die Initiative Veldkamps wurde in der Ersten Kammer diskutiert und führte 1969 schließlich zur Errichtung der Staatskommission Veldkamp. Diese bat den SER sogleich um eine Empfehlung. Der SER nahm jedoch eine zögerliche Haltung ein. Als wichtigsten Grund für das Zögern des SER vermutete Minister Veldkamp im Rückblick, daß sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber als Verwalter der Sozialversicherung gegen die Initiative wehrten (vgl. Sol 2000: 117). Nachdem die Angelegenheit ein paar Jahr ruhte, veröffentlichte der SER 1972 schließlich doch einen Reform-Bericht.²⁹⁴ Der Bericht forderte die Einrichtung eines Rates für die Sozialversicherung, welcher eine Empfehlung für eine Strukturreform der Ausführungsorganisationen ausarbeiten sollte. Aufgrund des harten Widerstandes der Gewerkschaften und der Arbeitgeber verlief diese erste Initiative jedoch im Sande. Die Sozialpartner sahen durch den Bericht des SER ihre Position in den Branchenvereinigungen gefährdet (vgl. Sol 2000: 120).

1976 wurde schließlich mit der Einrichtung der Projektgruppe Lamers ein zweiter Versuch gestartet. Auch diese Gruppe erhielt den Auftrag, einen Entwurf für eine Strukturreform auszuarbeiten. In ihrem Zwischenbericht schlug die Lamersgruppe im Mai 1979 die Regionalisierung der Ausführung der Sozialversicherung vor. Auch ein Alternativbericht, mit dem der SER ein privates Beratungsbüro²⁹⁵ beauftragt hatte, plädierte für eine Regionalisierung, wobei aber stärker als in dem Regierungsvorschlag die Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Ausführung hervorgehoben wurde (vgl. Sol 2000: 117-119). Der Alternativbericht des privaten Beratungsbüros typisierte das Problem des sozialen Sicherungssystems folgendermaßen:

Die Ausführung [der Sozialversicherung] ... findet in einer großen Anzahl von Ausführungsorganen statt. Dabei ist auffallend, daß die Ausführungsorganisation auf die Ausführung von Gesetzen und Gesetzesgruppen gerichtet, nicht integriert und nicht auf die Leistungsempfänger gerichtet ist. Sie ist mehr ‚gesetzesorientiert‘ als ‚kundenorientiert‘ organisiert (Ministerie van Social Zaken 1972: I-1; zit. nach Sol 2000: 118; meine Übersetzung, CT).²⁹⁶

Zur Lösung dieses Problems schlug aber auch der Alternativbericht eine Regionalisierung der Ausführungsstrukturen der Sozialversicherung vor. Wie folgendes Zitat

²⁹⁴ Dieser Bericht („rapport betreffende alternatieven in de uitvoering van de sociale verzekering“) wurde nicht vom SER selbst, sondern im Auftrag des SER vom Organisationsbüro „Berenschot en Bosboom&Hegner“ angefertigt (vgl. Sol 2000: 117).

²⁹⁵ Der Bericht wurde wiederum vom Organisationsbüro „Berenschot en Bosboom&Hegner“ ausgearbeitet und 1979 vom SER publiziert (vgl. SER 1979).

²⁹⁶ Sol zitiert hier aus einer Publikation des Sozialministeriums und nicht aus dem Originalbericht des privaten Beratungsbüros. Die exakten bibliographischen Angaben der Publikation des Ministeriums können leider nicht angegeben werden, weil Sol diese nicht vollständig angibt.

aus dem Bericht zeigt, kamen die Vorstellungen des privaten Beratungsbüros dabei denjenigen Reformen sehr nahe, die das System der sozialen Sicherung in den Niederlanden gegenwärtig durchläuft:

Per Region sollte ein Büro für die Durchführung der Sozialversicherungen eingerichtet werden. Die Fälle können dadurch integriert behandelt werden, d.h., daß die individuelle Arbeits-, Wohn- und Lebenssituation jeweils berücksichtigt wird. Ein Anschluß an die regionale Arbeitsverwaltung, die Gesundheitsfürsorge und die Wohlfahrtspflege ist dadurch möglich. Die Aufsicht und die Politikinformationen sollten verbessert werden (SER 1979: 2; zit. nach Roebroek/Hertogh 1998: 412; meine Übersetzung, CT).

Der Staatssekretär des Sozialministeriums, De Graaf (CDA), bat ausgehend von der Initiative Lamers und dem Alternativbericht den SER im Juli 1980 schließlich um eine Empfehlung für eine Strukturreform. Die Anfrage De Graafs führte zu einer heftigen Meinungsverschiedenheit zwischen dem Sozialministerium auf der einen und den Gewerkschaften und Arbeitgebern innerhalb des SER auf der anderen Seite. Die Arbeitsmarktpartner wehrten sich gemeinsam vehement gegen eine Minderung ihres Einflusses in der Ausführung (vgl. Roebroek/Hertogh 1998: 413-414).

Die Sozialpartner lehnten die Regionalisierung der Sozialversicherung ab, weil sie ihren Einfluß in der Sozialversicherung nicht aufgeben wollten (vgl. Visser/Hemerijck 1998: 184; Fn. 14). Am Ende scheiterten die Reorganisationsbemühungen an der Blockade der Gewerkschaften und Arbeitgeber (vgl. Sol 2000: 120). Der Verband der Niederländischen Gewerkschaften („Federatie van Nederlandse Vakverenigingen“, FNV), der CNV und auch die im Rat der Zentralen Unternehmerorganisationen („Raad voor Centrale Ondernemersorganisatie“, RCO) angeschlossenen Arbeitgeber wehrten sich gegen eine Schwächung Branchenorganisationen (vgl. Sol 2000: 122).²⁹⁷

Trotz dieses Widerstandes wurde auf Initiative des Staatssekretärs Dales im Sozialministerium ein Versuch unternommen, die Ausführung der Sozialversicherung besser mit der Arbeitsverwaltung abzustimmen. So richtete man 1984 Regionale Koordinierungskommissionen („Regionale Coordinatiecommissies“, RCC) und ein Beratungsgremium auf nationaler Ebene (das „Overlegorgaan Werkloosheids- en Arbeidsvoorziening“, OWA) ein. Diese Koordinierungsgremien traten aber so gut wie nicht in Erscheinung. Auch diese Initiative scheiterte (vgl. Sol 2000: 123-124; Ctsv 1999: 26-27).

²⁹⁷ Sol (2000: 122, Fn. 169) verweist in diesem Zusammenhang auf folgende Publikationen der oben genannten Organisationen: FNV (1980): FNV standpunt inzake uitvoeringsorganisatie sociale verzekering. Amsterdam. FNV; CNV (1980): Visie van het CNV op de toekomstige uitvoeringsorganisatie sociale verzekering, Utrecht; RCO (1980): Proeve van een standpuntbepaling aan werkgeverskant t.a.v. der uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen, Den Haag.

Im Rückblick betonte Lamers, daß der Reformversuch auch deshalb fehlschlug, weil die Kompetenzen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik fragmentiert waren: Auf der einen Seite stand das Generaldirektorat Arbeitsverwaltung, dem die Arbeitsämter unterstanden, auf der anderen Seite das Generaldirektorat Soziale Sicherheit („Directeur-Generaal Sociale Zekerheid“, DG SZ)²⁹⁸, das mit der Sozialversicherung zwar betraut war, das jedoch auf die Ausführung der Arbeitnehmersicherung wegen den Branchenvereinigungen keinen direkten Einfluß ausüben konnte. In einer Parlamentsaussprache im Jahr 1992 sprach Lamers von „getrennten Zirkeln“, die eine gemeinsame Strategie des DG Arbvo und des DG SZ und damit einen integrativen Ansatz, wie es der Alternativbericht forderte, vereitelte (zit. nach Sol 2000: 124).

Nichtsdestoweniger zeigt dieser kurze Abriß über die Reformversuche, wie die Akteure bereits in den 1970er und 1980er Jahren erkennen, daß eine Strukturreform der Sozialversicherung notwendig ist und die Bereiche Sozial- und Arbeitsmarktpolitik verzahnt werden sollten. Mitte der 1990er Jahre findet genau diese Problemwahrnehmung in den Strukturreformen im Rahmen der Initiative „Struktur Ausführung Arbeit und Einkommen“ („Structuur Uitvoering Werk en Inkomen“, SUWI) ihren Niederschlag (vgl. Kapitel 17).

14.5 Die Krise der Erwerbsunfähigkeit

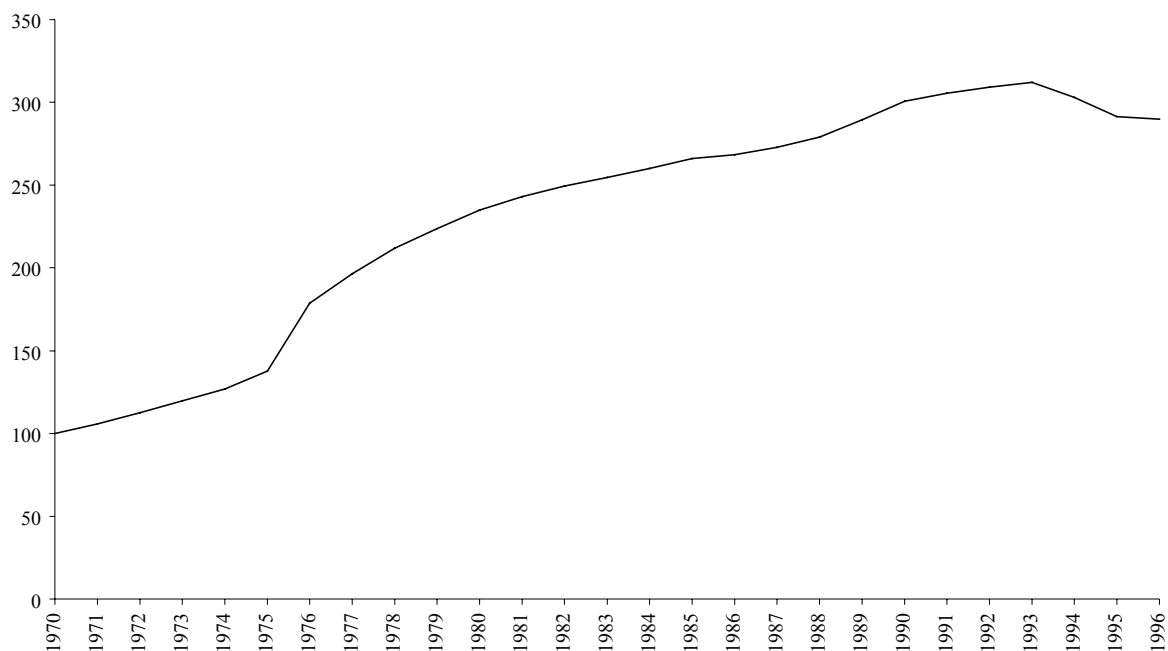
Während dieser mißglückten Reorganisationsversuche stieg von 1973 bis 1984 die Zahl der Arbeitslosen von 151.000 auf 500.000. Mehr als 400.000 Arbeitslose waren 1985 länger als ein Jahr, davon 250.000 länger als zwei Jahre arbeitslos (vgl. Roebroek/Hertogh 1998: 380). Im gleichen Zeitraum verdoppelten sich die inflationsbereinigten Ausgaben für die soziale Sicherheit (vgl. Roebroek/Hertogh 1998: 380, 381). Die Erwerbsunfähigkeitsrente WAO wurde unter der Hand zu einer Arbeitslosenversicherung, zu einer „versteckte[n] Lohnersatzmaßnahme“ (Braun 1989: 112). So schätzt man bereits für die 1970er Jahre den Anteil an Arbeitslosen in der Erwerbsunfähigkeitsrente auf ein Drittel (vgl. Braun 1989: 112). Für die Gewerkschaften und Arbeitgeber bot die WAO-Rente die Möglichkeit, überzählige Arbeitnehmer aus den Unternehmen zu entfernen.

Begünstigt wurde diese „Indienstnahme“ durch Regelungen, die das soziale Risiko der Erwerbsunfähigkeit mit dem beruflichen gleichsetzten und die Arbeitsmarktchancen in die Beurteilung der Ansprüche miteinbezogen. Beide Regelungen führten dazu, daß Erwerbsunfähigkeit als Unfähigkeit des Arbeitnehmers definiert wurde, einen ähnlichen Arbeitsplatz zu erhalten wie denjenigen, den er vor dem Eintritt der Erwerbsunfähigkeit innehatte (vgl. Visser/Hemerijck 1998: 189). Zusammen mit

²⁹⁸ Zu den Aufgaben des DG SZ vgl. Burger 1993: 43-59.

dem hohen Grad an institutioneller Autonomie der Arbeitgeber und Gewerkschaften in der Verwaltung der WAO-Rente führten diese weitreichenden Regelungen in der Anspruchsbeurteilung zu einer politischen und finanziellen Krise des niederländischen Wohlfahrtsstaates. Nach dem Scheitern der keynesianischen Beschäftigungspolitik wurde in den 1980er Jahren mit der WAO-Rente die Reduzierung des Arbeitsangebotes zur arbeitsmarktpolitisch dominierenden Strategie (vgl. Hemerijck/Kloosterman 1995: 294), mit der man der erneuten Beschäftigungskrise begegnete. Wie Abbildung 2 zeigt, stieg in den 1970er und 1980er Jahren in den Niederlanden die Zahl der Erwerbsunfähigen rasant an:

Abbildung 2: Entwicklung der Leistungsempfänger von Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO/AAW) in den Niederlanden (1970-1996) (Index mit Basis 1970)

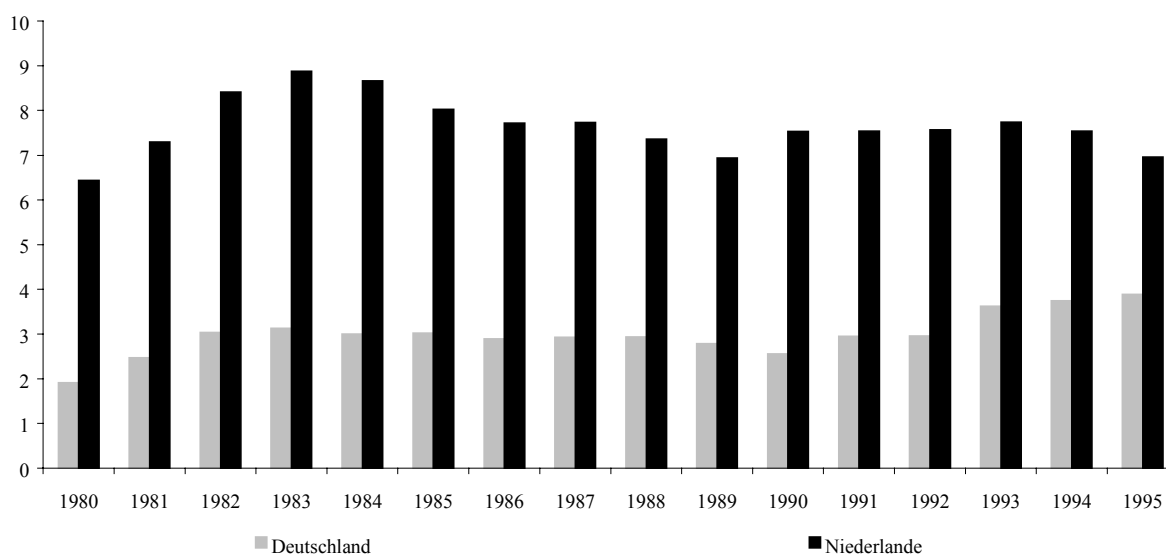


Quelle: CBS (1999); eigene Berechnung.

Anfang der 1990er Jahre wurden für die Transferleistungen im Bereich der Erwerbsunfähigkeit 4,6 Prozent des Bruttosozialprodukts aufgewendet und damit doppelt so viel als in Deutschland (vgl. Funk/Winkler 1997: 169). Dabei war der Bezug der WAO-Rente für die Arbeitnehmer aufgrund der im Vergleich zum Arbeitslosengeld hohen Lohnersatzraten und der nur sporadischen Überprüfung der Voraussetzungen des Rentenbezugs äußerst attraktiv. Für die Unternehmer galt die WAO-Rente als Instrument, den Personalbestand ohne Entlassungen zu reduzieren (vgl. Funk/Winkler 1997: 169). Durch die WAO wurden die Kosten des Strukturwandels und der Arbeitsmarktkrise durch die Arbeitsmarktpartner in das System der sozialen Sicherung externalisiert (vgl. Visser/Hemerijck 1998: 173-177,190; Hemerijck/Manow 1998: 21-22).

Die Sozialausgaben für Erwerbsunfähigkeit, Frühverrentung, Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung stiegen in den Niederlanden exorbitant und lagen, wie Abbildung 3 zeigt, für die Zeit zwischen 1980 und 1995 auf einem sehr viel höheren Niveau als in Deutschland:

Abbildung 3: Öffentliche Ausgaben für Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung, Erwerbsunfähigkeitsrente und Frühverrentung (nur Deutschland) in Prozent des BIP in Deutschland und den Niederlanden (1980 - 1995)

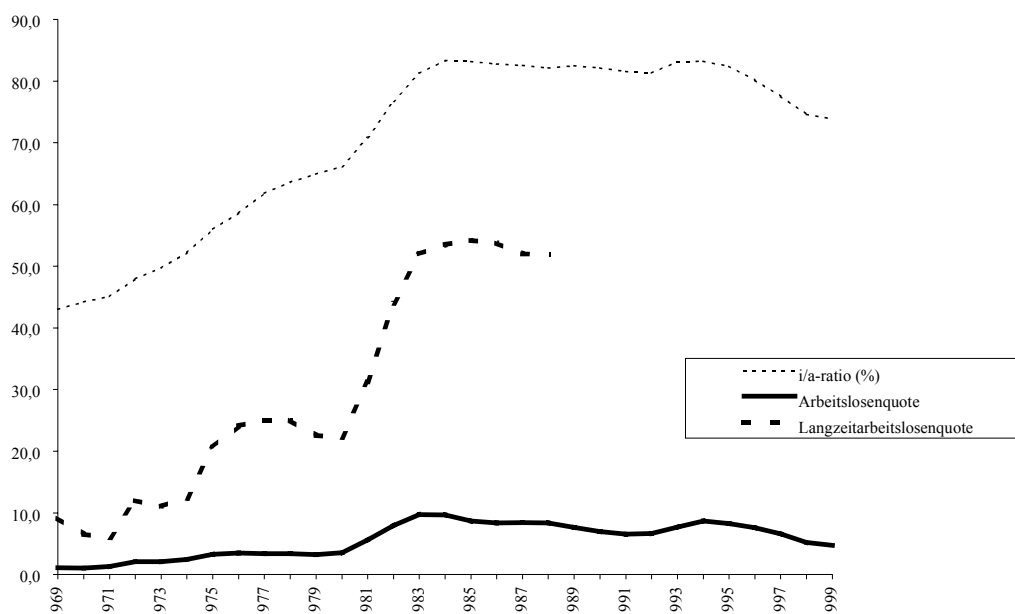


Quelle: OECD 1999b; eigene Berechnung: Für die Niederlande: WW&RWW (10.1), ABW (13.1.1), AAW (2.1.1), WAO (2.1.3); für Deutschland: Arbeitslosengeld&-hilfe (10.1), Sozialhilfe (13.1.1), Frühverrentung (1.5), Erwerbsunfähigkeitsrente (2.1.1); die Zahlen in Klammern sind die entsprechende Kategorisierung im OECD-Datensatz; zu den Abkürzungen vgl. Abkürzungsverzeichnis.

Erst in den 1980er Jahren läßt sich eine Diskussion erkennen, die die „Bezahlbarkeit“ dieses Systems in Frage stellt. Die notwendige Strukturreform, die Frage der „Beherrschbarkeit“ (Veen 1995: 372), wurde aber erst in den 1990er Jahren aufs Tableau gebracht.

Es sollte deutlich geworden sein, daß sich die Niederlande in den 1980er und 1990er Jahren aufgrund vergangener Politik in einer besonderen Problemlage befanden: Die keynesianische Beschäftigungspolitik behandelte die Arbeitslosigkeit als konjunkturelles Problem, obwohl sie ein strukturelles war. Der Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik (,Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid‘, WRR) charakterisierte später die eben beschriebene keynesianische Beschäftigungspolitik als „defensive Politik“, die das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit „in die Zukunft verschoben“ (WRR 1987: 71) habe. Das Problem der 1980er und 1990er Jahre war, wie Abbildung 4 zeigt, ein „Inaktivitäts-Problem“ und ein Problem der Langzeitarbeitslosigkeit:

Abbildung 4: Entwicklung der ‚i/a-ratio‘ (1969-1999), der Arbeitslosenquote (1969-1999) und der Langzeitarbeitslosigkeit (1969-1989) in den Niederlanden



Quelle: CPB (2000b), CBS (1999); eigene Berechnung.; Anmerkung zu Abbildung 4: i/a-ratio (‚inactieven/arbeitsvolume-ratio‘) = Leistungsempfänger in Leistungsjahren (ABW, WW/Vorstverlet/loaw/loaz, WAO/AAW/ZW, AWW, ANW, AOW) als Anteil der Erwerbsbevölkerung in Vollzeitäquivalenten; Arbeitslosenquote = Anzahl der beim Arbeitsamt gemeldeten Arbeitslosen, die nicht (oder weniger als 12 Stunden in der Woche) arbeiten in Prozent der Erwerbsbevölkerung; Langzeitarbeitslosenquote = Anteil der Arbeitslosen an allen Arbeitslosen, die länger als 12 Monate arbeitslos sind; zu den Abkürzungen vgl. Abkürzungsverzeichnis; Vorstverlet = Schlechtwettergeld.

Die hohe Inaktivitätsrate und Langzeitarbeitslosigkeit setzten in den 1980er Jahren eine ideologische Richtungsänderung in Gang. Das Sozialsystem sollte aktiviert, die Erwerbstätigenquote erhöht werden (vgl. Wilthagen 1998, *passim*). Durch die Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (‚arbeidsvoorzieningswet‘) wurde 1991 dann ein erster Schritt getan, diesem Anspruch gerecht zu werden. Mit der Korporatisierung der Arbeitsverwaltung wurden Gewerkschaften und Arbeitgeber in die Verantwortung staatlicher Arbeitsförderungs politik einbezogen. Die Arbeitsmarktpolitik bekam damit ihre erste Strukturreform. Die eben beschriebene Problemlage beförderte in den 1990er Jahren jedoch noch eine zweite Innovation: Denn die WAO-Krise führte zu der Einsicht, daß der Grund für den hohen Anteil an versteckter Arbeitslosigkeit in der WAO-Rente in der bipartistischen Struktur und Ausführung der Sozialversicherung lag (vgl. Hemerijck/Kersbergen 1997: 269, 274-275) und daher zur Lösung des Problems eine Strukturreform in der Sozialversicherung notwendig war. Eine Strukturreform, die erstens die Arbeitgeber und Gewerkschaften aus ihrer dominanten Position in der Ausführung **verdrängt** und zweitens auch eine Änderung in der Ausrichtung der Politik beinhalten sollte: die Verzahnung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der Aktivierung von Leistungsempfängern (‚sociale activering‘, Soziale Aktivierung). Wie noch zu zeigen sein wird, lief die Struktur und Funktionsweise der korporatistischen Arbeitsverwaltung dieser Änderung in der

Ausrichtung und Struktur der Sozialversicherung entgegen, weshalb sich der Korporatisierung der Arbeitsverwaltung Ende der 1990er Jahre ihre Entkorporatisierung anschloß (vgl. Kapitel 17).

14.6 Zusammenfassung

In der unmittelbaren Nachkriegszeit, in der die Niederlande durch ihre korporatistische Lohnpolitik bestachen, blieb die Arbeitsverwaltung im Hintergrund. Sie wies keinerlei institutionalisierte Verbindung zu den Gewerkschaften und Arbeitgebern auf. In der Zeit der ‚Dutch Disease‘, die mit der Aufhebung der staatlichen Lohnpolitik 1963 ihren Anfang nahm, die durch die Ölkrisen verstärkt und durch die Politik befördert wurde, machten die Niederlande keine aktive Arbeitsmarktpolitik.

Die Beschäftigungspolitik war zunächst keynesianisch ausgerichtet und dann durch den Ausbau der Erwerbsunfähigkeitsrente angebotsorientiert. Treffend umschrieb Braun (1989) den politischen Kontext der ‚Dutch Disease‘ - die Unsicherheit in den Koalitionsverhältnissen und die polarisierten Arbeitsbeziehungen - als „immobil“. Das OECD-Konzept der aktiven und korporativen Arbeitsmarktpolitik konnte sich nicht durchsetzen, ebenso eine Reform der Ausführungsstrukturen in der Sozialversicherung. Auch zeigten sich zwischen dem Finanz- und Sozialministerium Konflikte bezüglich der adäquaten Strategie in der Krise; der Streit zwischen Keynesianismus und Neoliberalismus war dabei auch einer zwischen Ministerien, und weniger zwischen Sozialdemokratie und Christdemokratie. Es läßt sich in der stärksten Krise der niederländischen Ökonomie der Nachkriegszeit kein Politikfeld Arbeitsmarktpolitik erkennen.

Währenddessen stieg, wie eben dargelegt, in den 1980er Jahren die Arbeitslosigkeit und die Sozialausgaben erreichten aufgrund der bipartistischen Autonomie in der Arbeitnehmersicherung und des Indexierungsmechanismus ein sehr hohes Niveau. Die Niederlande befanden sich am Vorabend der Korporatisierung der Arbeitsverwaltung in einer Krise. Diese Krise wurde, wie die Diskussion um die Reform der Sozialversicherung darlegt, vom Sozialministerium zunehmend erkannt.

Zu Beginn der 1980er Jahre erkannten nun auch die Gewerkschaften, Arbeitgeber und Kommunen, daß sie sich in ihren arbeitsmarktpolitischen Strategien neu positionieren müssen: Eine Kommunalisierung und eine Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik setzten ein. Aufgrund dieses Aufbruchs der Akteure in den 1980er Jahren kann die eben beschriebene Periode der ‚Dutch Disease‘ auch als „negative case“ betrachtet werden. Der Vergleich dieser Phase mit den folgenden zwanzig Jahren hebt die Wirkung von Strategiewechseln der Akteure auf institutionelle Reformen hervor.

Kapitel 15 Die Kommunalisierung und Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik (1980er)

Zu Beginn der 1980er Jahre gerieten die Akteure in den Niederlanden in Bewegung. Das Abkommen von Wassenaar (1982) ist der bekannteste Ausdruck der wiedergefundenen Strategiefähigkeit in den Arbeitsbeziehungen. Nach zwei Jahrzehnten relativ „unkontrollierter“ Lohnentwicklung trafen Gewerkschaften und Arbeitgeber wieder Absprachen über die Höhe der Löhne. Aber auch die staatlichen Akteure handelten nach neuen Strategien. Die Kommunen betraten von sich aus, und auch motiviert durch die Politik des Sozialministeriums, wieder die Bühne der Arbeitsmarktpolitik. Im folgenden soll nun gezeigt werden, wie es zu einer Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik kam; und wie die Gewerkschaften und Arbeitgeber auf Branchenebene damit begannen, Absprachen über die Beschäftigungssicherung von Beschäftigten und auch die Reintegration von Arbeitslosen zu treffen. Zur Kommunalisierung trat so eine Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik.

15.1 Die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik

Wie in vielen anderen Ländern spielten auch in den Niederlanden die Kommunen vor der Einrichtung nationaler, landesweiter Sicherungssysteme in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine zentrale Rolle. Bis Ende der 1930er Jahre lag die Arbeitsvermittlung in den Händen der Kommunen, und auch bei der Unterstützung Arbeitsloser hatten die Kommunen durch die Subventionierung gewerkschaftlicher Unterstützungskassen und das Fürsorgesystem große Bedeutung (vgl. Kapitel 8). Vom Ende des Zweiten Weltkriegs an bis in die 1980er Jahre war die Arbeitsmarktpolitik jedoch zentralistisch geregelt. Die Kommunen waren aus ihrer Rolle gedrängt worden; zum zentralen Akteur der Arbeitsmarktpolitik wurde - neben den Branchenvereinigungen, die die Arbeitslosenversicherung verwalteten - das Sozialministerium. Mit der Verschärfung der Beschäftigungskrise in den 1970er und 1980er Jahren wurde die arbeitsmarktpolitische Entmachtung der Kommunen jedoch rückgängig gemacht. Die Kommunen und das Sozialministerium entwickelten Initiativen, die den Aktionsradius der Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik radikal ausweiteten.²⁹⁹

²⁹⁹ Grundlegend für die Rolle der Kommunen in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik von 1945 bis 1995 ist die Dissertation über „Kommunale Beschäftigungspolitik und das Reich 1945-1990“ des Historikers Martin Kraaijestein (1995). Sowohl die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik in den 1980er Jahren als auch die mit dieser Kommunalisierung verbundenen politischen Strategien des Zentralstaates werden hier umfassend behandelt. Kraaijestein legte den Schwerpunkt seiner Studie dabei auf die Frage der Aufgabenverteilung zwischen den Kommunen und dem Zentralstaat, auf die Standpunkte der Akteure und darauf, wie diese Standpunkte zu erklären sind (vgl. Kraaijestein 1995: 36). Grundlage seiner Ausführungen bilden dabei Dokumente aus den Archiven des Sozial-, Wirtschafts- und Innenministeriums und der VNG.

Dabei wirft der Strategieumschwung des Sozialministeriums auf die Diskussion um die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung ein neues Licht. Denn während man sich im Kabinett und innerhalb des SER in den 1980er Jahren mühsam auf die drittelparitätische Organisationsstruktur einigte (vgl. Kapitel 16) und das Sozialministerium sich dabei gegen eine „territoriale Dezentralisierung“ der Arbeitsverwaltung - und damit auch gegen eine tragende Rolle der Kommunen - aussprach, förderte es außerhalb der Strukturen der Arbeitsverwaltung genau diese „territoriale Dezentralisierung“. Die doppelgleisige Politik des Sozialministeriums bezeichnete der WRR (1987: 94) treffend als „doppelte öffentliche Initiative“. Vor dem Hintergrund der Beschäftigungskrise gewann so in den Niederlanden, wie in anderen Wohlfahrtsstaaten auch (vgl. OECD 1987b), kommunale Politik bei Bekämpfung der Arbeitslosigkeit an Bedeutung (vgl. Kraaijestein 1995; Terpstra 1986; Geraets 1980). Der niederländische Fall wird aber besonders interessant, da die Kommunen nicht nur von sich aus wieder vermehrt Arbeitsmarktpolitik betrieben. Das Sozialministerium gab vielmehr durch die Verabschiedung einer Reihe von Gesetzesänderungen und Maßnahmen einen entscheidenden Anstoß für eine Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik.

Wegen des Anstiegs der Arbeitslosigkeit setzten sich die Kommunen immer intensiver mit kommunaler Beschäftigungspolitik auseinander. Immer mehr Kommunen waren massiv von Betriebsschließungen und Massenentlassungen betroffen (vgl. Kraaijestein 1995: 172); eine Untersuchung von Terpstra (1978: 116) zeigt so, daß Mitte der 1970er Jahre 88 Prozent der Kommunen mit über 100.000 Einwohnern nach eigenen Angaben eine aktive Beschäftigungspolitik betrieben.³⁰⁰ Dabei richtete sich das kommunale beschäftigungspolitische Programm, wie eine Untersuchung von Geraets (1980: 67) in elf Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern darlegt, sowohl auf die Nachfrageseite (z.B. Anwerben von Betrieben, Infrastrukturpolitik, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) als auch auf die Angebotsseite (z.B. Kontakt mit den Arbeitsämtern und im begrenzten Maße Weiterbildungs-, Um- und Fortbildungsmaßnahmen). Zudem entstanden lokale Initiativnetzwerke mit der Beteiligung von lokalen Behörden, privaten Verbänden und Unternehmen. Ende der 1980er Jahre setzte schließlich ein neuer Trend ein: „Citymarketing“ (vgl. Kraaijestein 1995: 174-179). Das Bemühen der Gemeinden mit einer günstigen kommunalen Infrastruktur, Investoren anzuziehen, hatte zwar nur einen indirekten Bezug zur Beschäftigungspolitik, zeigt aber dennoch, daß sich in den Niederlanden mit dem Ende der 1970er Jahre ein reges beschäftigungs- und wirtschaftspolitisches Engagement auf kommunaler Ebene entwickelte.

³⁰⁰ Es waren vor allem die größeren Städte, die die Initiative ergriffen. So zeigt die Untersuchung von Terpstra, daß Kommunen mit bis zu 20.000 Einwohnern nur zu 19 Prozent, Kommunen mit zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern schon zu 58 Prozent und Kommunen mit zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern zu 70 Prozent nach eigenen Angaben aktive Beschäftigungspolitik betrieben (vgl. Terpstra 1978: 116).

Mitte der 1980er Jahre setzten schließlich zwei spannende Entwicklungen ein. Zum einen begann das Sozialministerium, den Kommunen eine Rolle in der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik zu zuweisen, so zum Beispiel durch den Jugendbeschäftigungsgarantieplan (1986) und durch die sogenannten Orientierungsgespräche (1988) für Arbeitsuchende. Zum anderen veränderte sich die kommunale Beschäftigungspolitik in ihrer Ausrichtung: Maßnahmen, die, wie es in den 1970er Jahren der Fall war, darauf gerichtet waren, für Arbeitslose die Beibehaltung ihres Leistungsanspruch möglichst zu machen, wie z.B. die Maßnahme „Arbeiten unter Beibehaltung von Sozialleistungen“ („werken met behoud van uitkering“) und die Förderung von sozialkulturellen Aktivitäten, verloren an Bedeutung (vgl. Kraaijestein 1995: 181). Stattdessen bezogen die Kommunen ihre Politik stärker auf die Regelungen der Sozialversicherung. Diese neue Ausrichtung resultierte daraus, daß das Sozialministerium den Arbeitsämtern immer mehr die Vermittlung von noch vermittelbaren Arbeitslosen zuwies, während die Kommunen immer mehr mit der Reintegration der schwierigeren Klientel, den Langzeitarbeitslosen, betraut wurden. Durch die sogenannten Orientierungsgespräche versuchten so die Kommunen, Langzeitarbeitslosen durch Bewerbungstraining, Weiterbildung und Arbeitserfahrung wieder eine Arbeitsstelle zu beschaffen. Viele Gemeinden begannen auch damit, ihre eigene Einstellungspraxis arbeitsmarktpolitisch auszurichten. Man förderte Teilzeitarbeit, versuchte Überstunden zurückzusetzen und führte Regelungen ein, die bei Neueinstellungen Randgruppen, wie Frauen, Minderheiten, Behinderte und Jugendliche, besonders fördern sollten (vgl. Kraaijestein 1995: 181).

Die zunehmenden kommunalen Initiativen stellten schließlich die Vereinigung der Niederländischen Gemeinden (VNG) vor ein „Dilemma“ (Kraaijestein 1995: 183): Die VNG mußte ihre bis in die 1970er Jahre vehement vertretene Position, daß „Arbeitsmarktpolitik Aufgabe des Zentralstaates“ (Kraaijestein 1995: 183) sei, aufgeben.

In den 1980er Jahren waren in den Niederlanden vor allem die *Großen Städte*³⁰¹ in einer prekären Situation. Denn 1980 wohnte jeder fünfte Arbeitslose in einer der sogenannten *Vier Großen Städte* (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht). In manchen Stadtteilen, insbesondere in den älteren Gebieten, in denen die Minderheiten wohnten, stieg die Arbeitslosigkeit auf bis zu 15 Prozent. Die Arbeitslosigkeit nahm in den Großen Städten schneller zu als in anderen Gebieten, und man war weit mehr von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen (vgl. Kraaijestein 1995: 212).

Da durch die massiven Probleme ihre Stadtentwicklung bedroht wurde, forderten die Großen Städte mehr Kompetenzen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik ein. Nachdem die Regierung die Großen Städte als besondere Problemgebiete anerkannte und diese Regionen durch spezielle Zuschüsse für sozial-ökonomische Maßnahmen för-

³⁰¹ „Große Städte“ ist in den Niederlanden ein Eigenname für die größeren Städte.

derte (vgl. Kraaijestein 1995: 214-215)³⁰², konnte auch die VNG diese Forderungen der Großen Städte in ihrer Verbandspolitik nicht mehr übergehen. Kraaijestein hält fest:

Die VNG war anfangs zögerlich in Zusammenhang mit ihrer Aufgabe auf diesem Gebiet. Die Signale der Kommunen zwangen die VNG jedoch zu einer aktiven Stellungnahme (Kraaijestein 1995: 194; meine Übersetzung, CT).

Mit der Publikation der Stellungnahme ‚Gemeente, Werk en Werkloosheid‘ (1983) zeichnete sich schließlich endgültig ein Umschwung innerhalb der VNG ab. Es setzte sich immer mehr die Position durch, daß die kommunale Rolle in der Arbeitsmarktpolitik gegenüber dem Zentralstaat gestärkt werden muß (vgl. Kraaijestein 1995: 185). In den 1980er Jahren beteiligte sich die VNG dann auch rege an der Debatte um das Jugendbeschäftigungsförderungsgarantiewet (‚Jeugdwerkgarantiewet‘, JGW), am Programm „Arbeiten unter Beibehaltung von Sozialleistungen“ (‚werken met behoud van uitkering‘) und zuguterletzt natürlich auch an der Debatte um die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung (vgl. Kraaijestein 1995: 186).

Die zunehmende Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit (Langzeitarbeitslosigkeit) und der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit³⁰³ führte nun auch zu einem Positions- und Politikwechsel in der Regierung und beim Sozialministerium.

Zum ersten Mal nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges stellte das Sozialministerium im Jahr 1974 den Gemeinden in größerem Umfang Geld für Beschäftigungsmaßnahmen zur Verfügung. Im Jahr 1982 wurden den Kommunen im Rahmen des sogenannten Beschäftigungsplans 29 Millionen Gulden „überwiesen“. Auch wenn der Verwendungszweck sehr genau und restriktiv festgelegt war, was die VNG lautstark kritisierte (vgl. Kraaijestein 1995: 228), so zeigt dies doch deutlich, daß das Sozialministerium die regionale Problematik wahrnahm und eine Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik vorantrieb:

Daß die Kommunen in Kooperation mit dem Sozialministerium auch einen Beitrag liefern konnten, wurde allmählich erkannt (Kraaijestein 1995: 228; meine Übersetzung, CT).

Deutliche Konturen nimmt dieser Strategiewandel in der Politik des Sozialministers Den Uyl [PvdA] an. Seine „Vision“ kommunaler Arbeitsmarktpolitik begründete und formulierte er dabei folgendermaßen:

³⁰² In Zusammenarbeit mit den Vier Großen Städten gab das Innenministerium im April 1982 schließlich einen Bericht (den sogenannten ‚Schuyt-Rapport‘) heraus. Darin sprach man sich dafür aus, daß der Handlungsspielraum der Städte vergrößert werden muß. Zum „Schuyt-Rapport“ vgl. Kraaijestein 1995: 213-215.

³⁰³ Die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen zwischen 15 bis 24 Jahren stieg in den Niederlanden von 2,8 Prozent im Jahr 1973 auf 24,9 Prozent im Jahr 1983 (vgl. OECD 1995: 218).

Auf lokaler Ebene zeigen sich zahlreiche Probleme als Folge der Arbeitslosigkeit. Ich denke an die Registrierung und die Begleitung von Langzeitarbeitslosen, unterschiedliche Formen der alternativen Arbeit, geschützte Beschäftigung, unterschiedliche Formen von Weiterbildung, neue Formen der Erwachsenenbildung ... Wir dachten, daß wir dem Problem Herr werden können und es vorübergeht. Nun haben wir 450.000 Arbeitslose und das verlangt nach Aktivitäten auf der lokalen Ebene. Die Mittel und Instrumente müssen noch geschaffen werden. Die Initiative muß durch die unteren Gebietskörperschaften ergriffen werden. Die oben genannten Maßnahmen müssen vor allem durch diese durchgeführt werden. Die Initiativen, die in Den Haag ergriffen werden, kommen meistens zu spät. Wir werden überlegen, wie wir auf die örtlichen Initiativen und Verantwortlichkeiten Rücksicht nehmen können (Rede voor der Vaste Commissie voor Economische Zaken, abgedruckt in: Vaste Commissie voor Economische Zaken, UCV 3, vergadering d.d. 7.12.1981: 49; zit. nach Kraaijestein 1995: 228; meine Übersetzung, CT).

Den Uyl sprach sich also für eine „ganzheitliche“ Kommunalisierung aus. Nicht nur bei der Reintegrationspolitik auch in der Bildungspolitik sollte den Kommunen eine tragende Rolle zugeteilt werden. Bemerkenswert ist, daß sich Den Uyl im selben Dokument deutlich gegen eine „territoriale Dezentralisierung“ der Arbeitsverwaltung aussprach (vgl. Kraaijestein 1995: 228, Fn. 42), und damit gegen eine Beteiligung der Kommunen an dieser Organisation.³⁰⁴

Das Kabinett Lubbers II (1986-1989; CDA-VVD), welches unter der Parole „Fort-schreiten und Erneuern“ (Voortgaan en Vernieuwen) ins Amt getreten war (vgl. WRR 1987: 71), begann schließlich in Zusammenarbeit mit den Kommunen, den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, das JWG vorzubereiten, welches nach zahlreichen Übergangsregelungen 1992 in Kraft trat. Orientierungsgespräche und kommunale Stellenpools (zunächst nur als Modellprojekte) für Langzeitarbeitslose wurden eingerichtet. Im Kabinett Lubbers III (1989-1993; CDA-VVD-PvdA) wurden unter Sozialminister Ad Melkert die Stellenpools schließlich endgültig als kommunale Aufgabe implementiert (vgl. Kraaijestein 1995: 232-233).

Von besonderer Bedeutung für die nun im breiten Rahmen in Gang gekommene arbeitsmarktpolitische Aktivierung der Kommunen waren schließlich die Änderungen des Gesetzes zur Arbeitslosenversicherung (Artikel 35 und Artikel 36), die am 1. Januar 1987 in Kraft traten (vgl. WRR 1987: 73-74). Erstens wurden dadurch in einem „alten“ arbeitsmarktpolitischen Gesetz die Kommunen stark in den Vordergrund geschoben. Zweitens schuf das Sozialministerium, obwohl es sich im Rahmen der Diskussion um die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung (vgl. Kraaijestein 1995: 223; Kapitel 16) gegen eine Verkoppelung der Sozialversicherung und der Reintegrationspolitik aussprach, in der Praxis eine Verbindung zwischen der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik auf kommunaler Ebene. Während man sich also in Kabinett und Parlament im Rahmen der Korporatisierungsdiskussion um die genauen organisatorischen Regelungen für eine Arbeitsverwaltung bemühte, verfolgte das Sozialministe-

³⁰⁴ Zum Widerstand Den Uyls gegen eine „territoriale Dezentralisierung“ der Arbeitsverwaltung vgl. Kapitel 16 dieser Arbeit.

rium zur gleichen Zeit eine „*aktivierende Arbeitsmarktpolitik*“ (activerend arbeidsmarktbeleid‘), die jedoch - und entgegen der Empfehlungen des WRR - an der Arbeitsverwaltung vorbeiging.³⁰⁵ Der Widerspruch liegt, wie folgende Analyse zeigt, im Detail.

Während man in der Diskussion um die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung die Sozialversicherung und die Arbeitsmarktpolitik als separate Politikbereiche betrachtete und sich deshalb für eine zentralisierende Institution aussprach, ja dies gerade ein Argument für die Notwendigkeit einer zentralisierenden Institution war (vgl. hierzu Kraaijestein 1995: 223), drängten die Änderungen des Gesetzes zur Arbeitslosenversicherung (,werkloosheidswet‘, WW) die *zentrale* Arbeitsverwaltung *de facto* als Initiator in der Arbeitsmarktpolitik zurück. Der Widerspruch bestand somit darin, daß das Sozialministerium die Kommunen motivierte, die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik auf der lokalen Ebene zu verkoppeln, und damit eine „Mikrosteuerung“ anstrebte, die Strukturreform der Arbeitsverwaltung diesen Versuchen jedoch entgegenlief. Die „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“, die sich hinter den Änderungen des WW verbarg, strebte eine Förderung der Klienten des Sozialstaates an, mit dem Zweck, diese in die Arbeit zu reintegrieren und wieder beschäftigungsfähig (,employable‘) zu machen (ähnlich Bekkum 1996a: 18-19).

Durch die Änderung des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung im Jahr 1986 wurde den Gemeinden und den Ausführungsorganisationen der Arbeitslosenversicherung (den Branchenvereinigungen) nun die Aufgabe übertragen, die Reintegration der Leistungsempfänger zu fördern. Die Änderungen des Arbeitslosigkeitgesetzes (WW) markieren damit den Beginn der Dezentralisierung der niederländischen Arbeitsmarktpolitik; durch diese gab es auf lokaler Ebene neben der Arbeitsverwaltung noch andere Institutionen, die öffentlich damit beauftragt wurden, die Reintegration der Arbeitslosen voranzutreiben: Neben die Arbeitsämter traten die Kommunen und die Ausführungsorganisationen der Arbeitnehmersversicherung.

In seinem Bericht aus dem Jahr 1987 stand der WRR diesen Entwicklungen äußerst kritisch gegenüber. Der WRR erkannte, daß sich unter dem Einfluß der Arbeitslosigkeit in den 1980er Jahren auf lokaler und nationaler Ebene eine Reihe von öffentlichen und halb-öffentlichen arbeitsmarktpolitischen Initiativen entwickelten, wodurch die Aufgabenverteilung und die Grenzen der Kompetenzen für die einzelnen Einrichtungen unklar wurden (vgl. WRR 1987: 93-95).

³⁰⁵ Zum Konzept der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“, das vom WRR entwickelt wurde, vgl. WRR 1987: 140-144, WRR 1990: 170-174. Der WRR legte vier Merkmale für das Konzept der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik fest: Förderung der Arbeitskräftemobilität (1.), Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen (2.), tripartite Organisation und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik (3.), einfache und zielgerichtete Maßnahmen, die der Heterogenität des Arbeitssystems gerecht werden (4.).

Der WRR beklagte nun, daß es zu einer Duplizierung von Aktivitäten gekommen sei und kritisierte, daß dies auf lokaler Ebene zu einem „unübersichtlichen Wald von Schaltern“ geführt habe:

Statt einer oder einigen Instanzen, an die sich die Arbeitslosen früher richten konnten oder mußten, ist ein unübersichtlicher und von Kommune zu Kommune unterschiedlicher Wald von Schaltern entstanden (WRR 1987: 93; meine Übersetzung, CT).

So übernahmen die Gemeinden im Rahmen des bereits angesprochenen JWG Vermittlungsaktivitäten und im Rahmen der Änderung des WW auch die Aufgabe der Reintegration von Arbeitslosen. Die Überlagerung der Kompetenzen betrachtete der WRR als unzumutbar, zumal die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Organisationen nicht gut verlief. Die Entwicklungen führten, so der WRR, zu einer Duplizierung der Arbeitsverwaltung:

Die kommunalen Maßnahmen im Rahmen des WW gehören zur selben Kategorie wie die Maßnahmen der Arbeitsämter. Damit gibt es nun *zwei Institutionen der Arbeitsverwaltung innerhalb des öffentlichen Bereiches* (WRR 1987: 74; meine Herv. und meine Übersetzung, CT).

Um aufgetretene Koordinationsprobleme zwischen der Arbeitsverwaltung und den Sozialämtern der Kommunen zu bewältigen, sprach sich der WRR im Fazit seiner Kritik nun dafür aus, die Kontur der Arbeitsämter zu schärfen: Sie und nicht die Kommunen sollten nach Ansicht des WRR die zentrale Achse in der von ihm vorgeschlagenen „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ sein:

Im Rahmen der in diesem Bericht vorgestellten aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wurde dem Arbeitsamt eine wichtige Aufgabe zugewiesen. *Das Arbeitsamt sollte die einzige öffentliche Instanz sein*, an die sich die Arbeitssuchenden entweder für eine direkte Arbeitsvermittlung in feste oder flexible Beschäftigung, oder für eine Vermittlung auf Weiterbildungs- und Arbeits erfahrungsplätzen richten können. Private Initiativen können diese öffentlichen Maßnahmen komplementieren, was in der Praxis bedeutet, daß Vermittlungsdienste für flexible Beschäftigung und/oder für Berufe, für die das Angebot gering ist, dies übernehmen. *Innerhalb des öffentlichen Sektors bedarf es keiner Duplizierung der Arbeitsvermittlungs- und arbeitsmarktpolitischen Initiativen, weil die Effizienz, worunter auch das Streben nach einer für den Konsumenten übersichtlicheren und zugänglicheren Dienstleistung fällt, darunter leidet* (WRR 1987: 95; meine Herv. und meine Übersetzung, CT).

Bewußt oder unbewußt traf der WRR mit den eben angesprochenen Passagen seines Berichts den Kern des Problems. In der Politik des Sozialministeriums zeigten sich zwei Strategien, die sich diametral gegenüberstanden. Während der WRR angesichts der Debatte um eine Strukturreform der Arbeitsverwaltung vorschlug, die Position der Arbeitsverwaltung zu stärken, ging die Regierung in der Praxis den entgegengesetzten Weg. Durch eine Reihe von Maßnahmen und Gesetzen wurde die Rolle der Kommunen in der öffentlichen Reintegrationspolitik bis Ende der 1990er Jahre noch weiter hervorgehoben.

Diese „zweigleisige Politik des Sozialministeriums“, Stärkung der Arbeitsverwaltung durch die Korporatisierung bei gleichzeitiger Aktivierung der Kommunen, trug, so ein zentrales Argument dieser Arbeit, mit dazu bei, daß in der Korporatisierung der Arbeitsverwaltung ihre Entkorporatisierung Ende der 1990er Jahren bereits strukturell angelegt war. Einerseits legte das Sozialministerium in den 1980er Jahren ein

vehementes Veto gegen die „territoriale Dezentralisierung“ der Arbeitsmarktpolitik und gegen eine Verkoppelung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ein, andererseits förderte das Sozialministerium durch die ergriffenen Maßnahmen aber gerade diese „territoriale Dezentralisierung“ und stellte durch die Änderung des WW auch einen Zusammenhang zwischen sozialer Sicherung und Arbeitsmarktpolitik her; dies verstärkte gerade die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialministerium und den Kommunen (ähnlich Kraaijestein 1995: 246).

Bereits vor der Strukturreform der Arbeitsverwaltung im Jahr 1991 veränderte sich die niederländische Arbeitsmarktpolitik. Die Tendenz der „Verdoppelung der Arbeitsverwaltung“ setzte sich in den 1990er Jahren fort, wobei sich die Ausrichtung wie auch die Implementationsstrukturen der niederländischen Arbeitsmarktpolitik änderten: Die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde immer stärker mit der Sozialpolitik verknüpft und immer mehr Verantwortung für die Implementation wurde in die Hände der Kommunen gelegt. Im arbeitsmarktpolitischen Kräftefeld gewannen die Kommunen somit zunehmend an Einfluß, während die Arbeitsverwaltung an Bedeutung verlor. Wie noch zu zeigen sein wird, sind es in diesem Zusammenhang vor allem drei Bereiche, innerhalb derer die Kommunen Kompetenz gewannen: bei der Aktivierung von Sozialhilfeempfängern und Empfängern von Arbeitslosengeld und Erwerbsunfähigkeitsrenten, bei den öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen für Jugendliche und Langzeitarbeitslose sowie bei der Berufsausbildungs- und Bildungspolitik (vgl. Kapitel 17).

Auch in den Arbeitsbeziehungen zeigte sich in den 1980er Jahren arbeitsmarktpolitisches Engagement. Was auf Branchenebene institutionalisiert wurde, verhieß für die Stabilität, für den *institutionellen Erfolg* der tripartiten Arbeitsverwaltung in den 1990er Jahren, wie man heute konstatieren kann, nichts Gutes. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber bauten in den 1980er Jahren ihre Konflikte ab und verständigten sich auf eine *tarifliche* bzw. *sektorale Arbeitsmarktpolitik*. Diese Orientierung der Gewerkschaften und Arbeitgeber auf die Ebene der Branchen ist auch ein Grund dafür, daß man sich innerhalb des SER im Rahmen der Korporatisierungsdiskussion mühsam auf den Nutzen und die Güte einer tripartiten Arbeitsverwaltung verständigen mußte. Dies wird in Kapitel 16 noch weiter ausgeführt.

15.2 Die Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik

Seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre hielten in den Niederlanden beschäftigungspolitische Vereinbarungen in die Tarifverhandlungen verstärkt Einzug. Dabei handelte es sich um einen Prozeß, an dem die institutionelle Reform der Arbeitsverwaltung - laut einer Hintergrundstudie des SER aus dem Jahr 1985 - nicht vorbeigehen sollte (vgl. SER 1985a: 78).

Der sich verschlechternde Arbeitsmarkt führte seit Ende der 1970er Jahre dazu, daß Gewerkschaften und Arbeitgeber einen Strategiewechsel vollzogen. Obwohl eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit dem Namen „Engpässe auf dem Arbeitsmarkt“ (,knelpunten op de arbeidsmarkt‘) noch keine Einigkeit über die zu ergreifenden Initiativen erreichen konnte (vgl. Rieken 1985: 46, Fn. 111), bekannten sich die Sozialpartner seit 1979 immer mehr dazu, den Anpassungsprozeß auf dem Arbeitsmarkt durch Weiterbildung, Lohnkostensubventionen, Arbeitsbeschaffung und Arbeitsumverteilung zu beschleunigen. Arbeitsmarktpolitik, die in den Niederlanden traditionell in den staatlichen Aufgabenbereich fiel und überwiegend passiv ausgerichtet war, wurde so von den Tarifpartnern gezielt in die Arbeitsbeziehungen integriert:

[D]er Arbeitsmarkt, traditionelles Objekt der zentralstaatlichen Politik, wird mehr und mehr Teil der Verhandlungsprozesse zwischen den Sozialpartnern (Rieken 1985: 47; meine Übersetzung, CT).

So stellt eine Untersuchung des Lohnbüros im Jahr 1981 fest, daß in 96 Branchentarifverträgen Absprachen über die Reintegration von schwervermittelbaren Arbeitslosen, wie Langzeitarbeitslosen, Jugendlichen und Frauen, festgelegt wurden (vgl. SER 1985a: 84). Die arbeitsmarktpolitischen Vereinbarungen auf der Ebene der Branchen wurden 1981 von der STAR zum Anlaß genommen, den Tarifparteien zu empfehlen, ein weiteres Vorantreiben dieser Politik zu fördern (vgl. SER 1985a: 87). Diese Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen, die somit bereits am Ausgangspunkt der Diskussion um die Korporatisierung erkennbare und deutliche Konturen angenommen hatte, führte in der Folge zu einer Schwächung der zentralen Dachverbände und zu einer Stärkung der Branchenorganisationen bei den Tarifpartnern. Sol hält im Rückblick fest:

Die Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen führte zu einer Verstärkung der Branchen und der Betriebsebene und einer Schwächung der zentralen Ebene. Durch die Verschiebung in der Machtbasis in den letzten Jahren ist die Autorität der zentralen Dachverbänden weniger bedeutend geworden (Sol 2000: 299; meine Übersetzung, CT).

Für die Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik war diese Verschiebung in der Organisationspolitik epochal. Wenn wir noch einmal kurz die formative Phase der Arbeitsverwaltung betrachten, so sei daran erinnert, daß sich die Arbeitgeberorganisationen in den Niederlanden so gut wie gar nicht um die Allokation auf dem Arbeitsmarkt durch organisationseigene Vermittlungsinstitutionen bemüht hatten. Die Arbeitgeberorganisationen zeigten mit Beginn der 1980er Jahre zum ersten Mal

zeigten mit Beginn der 1980er Jahre zum ersten Mal überhaupt ein ausgeprägtes Interesse an arbeitsmarktpolitischer Intervention. Vereinbarungen bezüglich der Reintegration von (arbeitslosen) Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt wurden in die Tarifverhandlungen auf der Ebene der einzelnen Branchen integriert.

Das „Abkommen von Wassenaar“ (1982) spiegelte diesen Strategiewechsel der Arbeitgeber und Arbeitnehmer deutlich wider. Der „Wassenaar-Deal“, der in der STAR vorbereitet wurde und in dem die Arbeitsmarktpartner - vertreten durch Kok und Ter Hart - Arbeitszeitverkürzung gegen gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung „tauschen“, wurde in der Öffentlichkeit und Wissenschaft „zum gefeierten Symbol des wiedergewonnenen Konsenses“ (Visser 1998a: 662).

In den 1980er Jahren ging man in den Tarifverhandlungen immer mehr dazu über, Beschäftigungssicherheit in einer Reihe von Übereinkünften mit der Begrifflichkeit von Qualifikationsgarantien zu definieren (vgl. Hövels/Kraayvanger 1998: 77). Nach einem Bericht des SZW 1994 beinhalteten 115 von 134 untersuchten Tarifverträgen tarifliche Vereinbarungen über Fragen der Beschäftigung und Aus- und Weiterbildung (vgl. Boonstra et al. 1998: 237). Zusätzlich wurden seit den 1980er Jahren auch zunehmend tariflich vereinbarte Fonds für spezifische Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt wie Frauen, Langzeitarbeitslose, ausländische und niedrig qualifizierte Arbeitnehmer eingerichtet (vgl. Boonstra et al. 1998: 238). Der neue Konsens zwischen den Sozialpartnern führte zu einer Reihe von Übereinkünften mit arbeitsmarktpolitischem Bezug. In vielen Wirtschaftszweigen wurden spezielle Fonds für „Bildung-, Aus- und Weiterbildung und Entwicklung“ (sogenannte ‚O&O Fonds‘) geschaffen. Der größte tarifvertraglich vereinbarte Fond, der MOO, wurde 1983 in Reaktion auf den Rückgang der Lehrlinge in der Metall- und Elektroindustrie eingerichtet. Im Jahr 1992 betrug der Anteil der Lohnsumme, der von den Sozialpartnern in den MOO eingezahlt wurde, immerhin neun Prozent; weitere Beispiele tarifvertraglicher Fonds finden sich in den Branchen Metall- und Metallprodukte, Transportsektor, Kranken- und Altenpflege sowie Erziehung. Daneben existieren in anderen Zweigen wie der Prozeßindustrie und dem Verwaltungsbereich ‚O&O Fonds‘, die von der Regierung und der Arbeitsverwaltung getragen werden (vgl. Boonstra et al. 1998: 235-240). Neuerdings wird diese Entwicklung dadurch abgerundet, daß sich die Tarifpartner der Metall- und Elektrotechnischen Industrie seit 1999 intensiv darum bemühen, für den harten Kern der Arbeitsuchenden, Arbeitslose der ‚Phase 4‘³⁰⁶, spezielle Weiterbildungsprojekte einzurichten (vgl. Thomas et al. 1999). Man will also vor allem die Arbeitslosen ansprechen. Dies wird auch durch eine Studie des ‚National Economic Institute‘ (NEI) im Auftrag des Sozialministeriums bestätigt (vgl. NEI 1999).

³⁰⁶ Zum ersten Januar 1999 wurde in den Niederlanden der sogenannte Chancenzähler („kansmeter“) eingeführt, der gemeldete Arbeitsuchende in vier Phasen unterteilt (vgl. dazu Fn. 320).

Diese Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik findet sich auch im Rahmen der Diskussion um die Strukturreform. Sowohl die Industrieverbände innerhalb des FNV als auch der Arbeitgeberverband der Metall- und Elektroindustrie („Federatie van de Metal- en Elektroindustrie“, FME) sprachen sich für eine Sektoralisierung der Arbeitsverwaltung und damit gegen eine Korporatisierung aus (vgl. Kapitel 16).

15.3 Zusammenfassung

In den 1980er Jahren gewann in den Niederlanden die aktive Arbeitsmarktpolitik ihre Konturen: Die Kommunen, die Gewerkschaften und die Arbeitgeber suchten sich zunehmend Foren für ein arbeitsmarktpolitisches Engagement. Die Kommunen gingen - sozialpolitisch orientiert - die sozialen Brennpunkt vor Ort an; während die Gewerkschaften und Arbeitgeber - ökonomisch motiviert - Absprachen über Beschäftigungssicherheit und Reintegrationsmaßnahmen in die Tarifpolitik auf Branchenebene aufnahmen.

Gleichzeitig wurde die Kommunalisierung vom Sozialministerium vorangetrieben. Das Ministerium verfolgte damit eine Doppelstrategie: Einerseits wandte sich das Sozialministerium mit der Korporatisierung der Arbeitsverwaltung, wie wir gleich sehen werden, gegen eine zu bestimmende Rolle der Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik. Andererseits schuf es aber, indem es die Kommunen in der Sozialpolitik und in der Reintegration von Leistungsempfängern aktivierte, institutionelle Voraussetzungen für eine grundlegende Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Die Aktivierung der Kommunen als arbeitsmarktpolitische Akteure wurde dabei von Sozialminister Den Uyl „ganzheitlich“ aufgefaßt. Nicht nur bei der Reintegration von Arbeitslosen, auch in der Bildungspolitik wies Sozialminister Den Uyl den Kommunen eine Rolle zu.

Bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern ist der Strategiewechsel im besonderen Maße bemerkenswert. Denn sie traten in den 1980er Jahren zum ersten Mal in der Geschichte der niederländischen Arbeitsmarktpolitik auf dem Politikfeld auf. Sie bemühten sich zunehmend um die Reintegration von Arbeitslosen, wobei besonders zu betonen ist, daß die „Sektoralisierung“ der Arbeitsmarktpolitik mit einer Stärkung der Branchenebene innerhalb der organisierten Interessen einherging.

Gewerkschaften, Arbeitgeber, Kommunen und auch das Sozialministerium wandten ihren Blick so bereits in den 1980er Jahren von einer Arbeitsmarktpolitik durch die Arbeitsverwaltung ab. Der Korporatismus der Arbeitsverwaltung hing bereits, bevor er eingeführt wurde, in der Luft.

Kapitel 16 Die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung (1980er)

Als Sozialminister Albeda (CDA)³⁰⁷ am 19. Mai 1980 den SER um eine Empfehlung für ein neues Arbeitsförderungsgesetz bat, wurde eine Korporatisierung der Arbeitsverwaltung noch bei keinem der Akteure diskutiert. Die Anfrage des Sozialministers an das wichtigste Beratungsorgan der Regierung war vielmehr darauf ausgerichtet, den vielen keynesianisch orientierten arbeitsmarktpolitischen Initiativen der 1970er Jahre einen gesetzlichen Rahmen zu verleihen und diese im Arbeitsförderungsrecht zu verfestigen (vgl. Sol 2000: 127). Auch wenn Albeda eine mögliche Beteiligung der Sozialpartner an der Arbeitsverwaltung nicht ausschloß, so sollte die Arbeitsverwaltung doch weiterhin im unmittelbaren Zuständigkeitsbereich seines Ministeriums bleiben (vgl. Gestel 1994: 58). Albeda sprach in seiner Anfrage an den SER davon, daß die Regierung der Ansicht sei, die Arbeitsverwaltung müsse weiterhin Teil des Sozialministeriums bleiben (vgl. Adviesaanvraag van 19. mei 1980: 9-10).

Die durch Albeda in Gang gesetzte Diskussion endete nun jedoch mit einer fundamentalen Reform der niederländischen Arbeitsverwaltung. Zwischen der Anfrage Albedas und der Verabschiedung des neuen Arbeitsförderungsgesetzes im Jahr 1990 fand eine „grundlegende Diskussion“ (Gestel 1994: 59) über die bisherige Ausrichtung und Organisation der niederländischen Arbeitsmarktpolitik statt, an deren Ende sich die Akteure auf eine Korporatisierung der Arbeitsverwaltung einigten. Vor dem Hintergrund der Anfrage Albedas beantwortete der SER, der 1984 einen Zwischenbericht und 1985 einen Endbericht zur Reform veröffentlichte (vgl. SER 1984; 1985b), das Anliegen der Regierung mit einer Expertise, die gar nicht ausdrücklich angefragt worden war (vgl. Gestel 1994: 75). Beide Berichte des SER schlugen eine Korporatisierung der Arbeitsverwaltung vor. Sowohl die Kommunen als auch die Gewerkschaften und Arbeitgeber sollten an der Verwaltung der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik beteiligt werden. Ein Vorschlag, so Gestel, der nicht positiv, sondern negativ entstanden war: Die Korporatisierung stand nämlich bei keinem der am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure auf Platz eins der Agenda (vgl. Gestel 1994: 85), insbesondere nicht bei den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen.

³⁰⁷ Mit dem Ende des Kabinetts Van Agt I (1977-1981, CDA-VVD) trat Sozialminister Albeda (CDA) aus dem Amt. Von 1981 bis 1982 (der Amtsdauer des Kabinetts Van Agt II, CDA-PvdA-D66) war *Den Uyl* (PvdA) Sozialminister. Während des Kabinetts Van Agt III (1982, CDA-D66) übernahm *De Graaf* (CDA) das Ministerium. Zwischen 1982 und 1989 leitete *De Koning* (CDA) das Sozialministerium (Lubbers I, 1982-1986, Lubbers II, 1986-1989, jeweils CDA-VVD).

Die Untersuchungen von Gestel (1994), Kraaijestein (1995) und Sol (2000)³⁰⁸ lassen vermuten, daß der Konsens aus dem Druck der unerwünschten Alternative einer „territorialen Dezentralisierung“ der Arbeitsverwaltung entstand. Er bildete sich auf der Grundlage eines grundlegenden Richtungsstreites zwischen dem Innen- und dem Sozialministerium heraus. Während das Sozialministerium eine sogenannte „funktionale Dezentralisierung“, d.h. eine Einbeziehung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in die Arbeitsmarktpolitik forderte, fühlte sich das Innenministerium der „territorialen Dezentralisierung“ verpflichtet, d.h. einer Verlagerung von Kompetenzen und Entscheidungsstrukturen zu dezentralen Ebenen innerhalb des staatlichen Systems. Dabei war dieser Konflikt zwischen Sozial- und Innenministerium keineswegs auf die Arbeitsmarktpolitik beschränkt. Die Reorganisation der Arbeitsverwaltung war vielmehr nur einer von vielen Schauplätzen, auf denen dieser zentrale Richtungsstreit, der in den 1980er Jahren die gesamte niederländische Ministerialbürokratie erfaßte, ausgetragen wurde. Dabei schloß sich das Finanzministerium der Position des Sozialministeriums und das Wirtschaftsministerium der Position des Innenministeriums an (vgl. Kraaijestein 1995: 221-222).

Um zu erläutern, warum es trotz der relativ offenen Anfrage Albedas zu einem „Regimewechsel“ (Gestel 1994) in der Struktur der Arbeitsverwaltung kam, werden im folgenden die entscheidenden Phasen der Diskussion um die Korporatisierung dargelegt: *erstens* der Streit zwischen den strategischen Alternativen einer „territorialen“ oder „funktionalen Dezentralisierung“ der Arbeitsverwaltung, *zweitens* die Konsensfindung innerhalb des SER und *drittens* die Formulierung des Gesetzentwurfes in ei-

³⁰⁸ Die folgende Schilderung der Diskussion um die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung bezieht sich im wesentlichen auf die Dissertation der Politikwissenschaftlerin *Nicolette van Gestel* „Die unsichtbare Obrigkeit. Nach neuen Formen der Steuerung am Beispiel des Arbeidsvoorzieningswet“ (1994). In Gestels Arbeit standen folgende Fragen im Mittelpunkt (Gestel 1994: 4): (1.) Wie kam das neue Gesetz zustande und welche Akteure übten Einfluß auf den Inhalt des Gesetzes aus? (2.) Welche neue Rolle kommt dem Staat zu und ändert sich das Verhältnis von staatlicher und gesellschaftlicher Steuerung? Gestel spielt ihre Fragestellung anhand einer Kombination des policy-analytischen und regulationstheoretischen Ansatzes durch. Gestels Beitrag ist eine sowohl in theoretischer als auch empirischer Hinsicht anspruchsvolle Auseinandersetzung mit der Entstehung des Arbeitsförderungsgesetzes und gilt aufgrund seiner umfangreichen Aufarbeitung der zentralen Dokumente (Regierungspublikationen, Parlamentsdokumente, Stellungnahmen der Gewerkschaften und der Arbeitgeber) mittlerweile als Standardwerk zu diesem Thema. So beziehen sich auch Kraaijestein (1995) und Sol (2000) auf die Arbeit von Gestel. Gestel benennt die zentralen Akteure und gibt reichhaltige Informationen über die gefundenen inhaltlichen Kompromisse. Gestel wertet die Reorganisation der niederländischen Arbeitsverwaltung durch das ‚arbeidsvoorzieningswet‘ von 1990 als historischen Umschlag der institutionellen und funktionellen Bestimmtheit der niederländischen Arbeitsmarktpolitik. Das Gesetz intendiert nach Gestel einen neuen Steuerungsmechanismus, der den Akteuren neue Rollen zuweist. Nach einer policy-analytischen Beschreibung und Interpretation der Entstehung des ‚arbeidsvoorzieningswet‘ bettet Gestel die Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik letztendlich in den politik-ökonomischen Umschlag der Krise des Fordismus in den Postfordismus ein. Konnte mit Gestels Arbeit so die politische Auseinandersetzung um die Korporatisierung nachgezeichnet und entsprechend der Fragestellung der vorliegenden Arbeit ausgewertet werden, so ist es die Arbeit von Kraaijestein (1995), die wertvolle Hinweise hinsichtlich der Auseinandersetzung um die unterschiedlichen Dezentralisierungsstrategien innerhalb der Regierung gibt.

ner interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, und damit die Abstimmung zwischen dem Kabinett und den Sozialpartnern. Es ist hervorzuheben, daß während dieser Phasen die regionalen und lokalen Akteure, die Kommunen wie auch die Provinzen, immer wieder nach Kompetenzen in der Arbeitsmarktpolitik verlangten.

16.1 Der Streit zwischen „funktionaler“ und „territorialer Dezentralisierung“

Ein großer Teil der niederländischen Ministerialbürokratie war Anfang der 1980er Jahre in eine grundlegende Debatte über eine Dezentralisierung des politischen Systems involviert. So schloß auch die Anfrage Albedas an die von den Kommissionen Van Veen und Vonhoff herausgegebenen Berichte zur Effektivierung der politischen Steuerung durch Dezentralisierung an. Im Rahmen einer „territorialen Dezentralisierung“ und Privatisierung forderten diese Kommissionen für die unteren Verwaltungseinheiten mehr Befugnisse in der Formulierung und Implementierung politischer Maßnahmen (vgl. Donner 1998: 14-18). Die Mitte-Rechts-Koalition Lubbers I (1982-1986; CDA-VVD) trat schließlich mit der Forderung nach einer „no-nonsense policy“ ins Amt: der Abbau des Budgetdefizites, der Wohlfahrtsausgaben und die Förderung der privaten Wirtschaft hatten oberste Priorität (vgl. Kickert 1996: 323). Die Dezentralisierungsdebatte war also in eine „konservative“ Wende eingebettet. Die 1980er Jahre standen im Zeichen der „Großen Operation“: der Reorganisation der Staatsverwaltung, der Privatisierung, der Deregulierung, der Dezentralisierung und der Senkung der Staatsausgaben (vgl. Kraaijestein 1995: 152). Innerhalb der Ministerialbürokratie wurden zahlreiche Arbeitsgruppen eingerichtet, welche Dezentralisierungskonzepte vorlegen sollten.

Es waren die im politischen System der Niederlande relativ unbedeutenden Provinzen³⁰⁹, welche 1980 als eine der ersten Akteure zwischen der Diskussion um die Strukturreform der Arbeitsverwaltung und der Debatte um die „territoriale Dezentralisierung“ des politischen Systems einen direkten Bezug herstellten. Die Provinzen bedrängten das Wirtschaftsministerium, daß dieses beim Sozialministerium anfragen solle, ob es eine Möglichkeit zur Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik gebe. Die Forderungen der Provinzen nach mehr Entscheidungsbefugnissen in der Arbeitsmarktpolitik wurden vom Sozialministerium jedoch vehement abgelehnt (vgl. Kraaijestein 1995: 220-221). Die nächste Initiative startete die Provinz Overijssel. Einen Brief des Provinzialrats („Gedeputeerde Staten“) der Provinz Overijssel, in dem mehr provinzielle Befugnisse gefordert wurden, beantwortete Sozialminister Den Uyl eben-

³⁰⁹ Zur Position der Provinzen im politischen System der Niederlande vgl. ausführlich Kleinfeld 1990.

falls negativ. Dabei brachte Den Uyl seinen Widerspruch gegen die „territoriale Dezentralisierung“ deutlich zum Ausdruck: Mit dem Kommentar „eine funktionale Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung liegt mehr auf der Hand als eine territoriale Dezentralisierung“ (Gestel 1994: 78) trat Den Uyl den Forderungen aus den Provinzen kurz und bündig abschlägig gegenüber.

Die Forderungen der Provinzen erhielten an Gewicht, als es nun im Rahmen der Diskussion um die sogenannte „Dezentralisationsnote“ auch das Innenministerium für denkbar hielt, die Arbeitsverwaltung in die Hände der unteren Verwaltungsebenen zu legen. In einem vom Innenministerium entworfenen Konzepttext, wählte man dabei folgende Formulierung:

Möglich ist auch eine Verstärkung der Rolle der lokalen Behörden ... in der Arbeitsmarktpolitik, wobei die Arbeitsvermittlung eine wichtige Rolle spielt, und in der Politik der Arbeitsbedingungen (Notitie t.b.v. vergadering ICCBB no. 80/15 betr. Decentralisatie van secretaris ICCBB. Arbiza, inv. B.B. 1980-194, doos 39; zit. nach Kraaijestein 1995: 221; meine Übersetzung, CT).

Da dies mit der damaligen Position des Sozialministeriums unvereinbar war, traten die beiden Ministerien sofort in Verhandlung.³¹⁰ Zentraler Punkt der darauffolgenden Gespräche war nun, wie denn die Anfrage Albedas an den SER zu interpretieren sei. In der Perspektive des Innenministeriums schloß die Anfrage Albedas die Möglichkeit einer „territorialen Dezentralisierung“ nicht aus. Man einigte sich schließlich auf den Kompromiß, daß die Anfrage der Regierung sowohl eine funktionale wie eine „territoriale Dezentralisierung“ der Arbeitsverwaltung beinhalte. Die Entscheidung wurde also zunächst vertagt.

Im Rahmen der Vorbereitung des sogenannten „Dezentralisationsplans“ entbrannte die Auseinandersetzung zwischen dem Sozial- und dem Innenministerium von neuem. Wieder vertrat das Innenministerium die Position, eine „territoriale Dezentralisierung“ der Arbeitsverwaltung überprüfen lassen zu wollen. Dieser neue Streit mündete schließlich im Kompromiß, sich der Empfehlung des SER zu fügen (vgl. Kraaijestein 1995: 221-222).

Die Auseinandersetzung zwischen dem Innen- und dem Sozialministerium gewann an Schärfe als mit der Regierungsübernahme des Kabinetts Van Agt II (1981-1982; CDA-PvdA-D66) 20 interministerielle Arbeitsgruppen eingerichtet wurden, welche die Möglichkeiten der Dezentralisierung des politischen Systems ausloten sollten. Die Arbeitsgruppe „Soziale Sicherheit und Arbeitsverwaltung“ (,werkgroep sociale zekerheid en arbeidsvoorziening‘), die aus Vertretern des Innen-, Wirtschafts-, Fi-

³¹⁰ Auch der SER, der sich zu dieser Zeit ja schon mit der Anfrage Albedas beschäftigte, schaltete sich in die Diskussion ein. Der SER forderte den Sozialminister in einem Brief auf, von der Idee einer territorialen Dezentralisierung „Abstand zu nehmen“ (SER 1984: 12).

nanz- sowie des Sozialministeriums bestand, und gegen deren Einrichtung sich das Sozialministerium unter Den Uyl anfänglich vehement gewehrt hatte, schlug 1982 schließlich drei mögliche Modelle für die Arbeitsverwaltung vor: das Dezentralisationsmodell, das Konkurrenzmodell und das Dienstleistungsmodell. Dabei stand das *Dezentralisationsmodell* für eine vollständige Verlagerung der Arbeitsmarktpolitik auf die Ebene der Kommunen bzw. Provinzen. Das *Konkurrenzmodell* hätte den Kommunen eine Vermittlungserlaubnis zugestanden und sie mit der Reintegration von Empfängern von Arbeitslosengeld (WW-Empfänger) und einer Arbeitslosenhilfe (RWW-Empfänger) beauftragt. Das *Dienstleistungsmodell* beschränkte sich demgegenüber auf eine innerorganisatorische Modernisierung der Arbeitsverwaltung und hätte die Rolle der Kommunen und Provinzen in der Arbeitsmarktpolitik nicht weiter gestärkt (vgl. Gestel 1994: 67-69; Kraaijestein 1995: 222-223). Im Zuge der Diskussion über diese Modelle traten das Innen- und Wirtschaftsministerium als vehemente Befürworter des Dezentralisationsmodells auf, forderten also eine Verlagerung der Aufgaben der Arbeitsverwaltung in den Zuständigkeitsbereich der Provinzen, während das Sozial- und das Finanzministerium dieses Modell kategorisch ablehnten. Zu einer Beschlußfassung bezüglich der Modellalternativen kam es allerdings aufgrund des Falls des Kabinetts Van Agt II (1981-1982) nicht. Der Streit zwischen dem Sozial- und dem Innenministerium ging am Ende zugunsten des Sozialministeriums aus: Der „Dezentralisationsplan“ von 1982/83 übernahm die Position des Sozialministeriums und sprach sich für eine „funktionale Dezentralisierung“, für die Einbeziehung der Sozialpartner aus (vgl. Kraaijestein 1995: 224).

Wie bei den Versuchen einer Strukturreform in der Sozialversicherung (vgl. Kapitel 14), so fällt auch im Rahmen dieser Dezentralisierungsdebatten auf, daß die Akteure in den 1980er Jahren die Arbeitsmarktpolitik und die soziale Sicherheit (noch) als getrennte Politikbereiche betrachteten (vgl. auch Kraaijestein 1995: 223). Eine im Rückblick interessante Position nahm jedoch der Staatssekretär des Sozialministeriums, De Graaf (CDA), ein. De Graaf plädierte zu jener Zeit dafür, die Reorganisation der Arbeitsverwaltung mit einer Reform der Arbeitnehmersicherung zu verbinden. Die Korporatisierung hielt er nur für sinnvoll, wenn zugleich das System der sozialen Sicherung in das neue Organisationsmodell integriert werden würde. Hierzu schlug De Graaf zwei Optionen vor: Entweder solle sich der Staat aus der Arbeitsverwaltung zurückziehen und die Verwaltung der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik den Gewerkschaften und Arbeitgebern übertragen, oder aber die Arbeitsverwaltung werde tripartistisch, dann aber so, daß die Sozialversicherung zu integrieren sei (vgl. Gestel 1994: 76).

De Graaf konnte sich jedoch sowohl innerhalb des Sozialministeriums als auch gegenüber den Sozialpartnern nicht durchsetzen. Denn eine Strukturveränderung der Arbeitnehmersicherung stieß zu diesem Zeitpunkt noch auf einen heftigen Widerstand der Sozialpartner (vgl. Visser/Hemerijck 1998: 184, 224). Wenn man den Zu-

sammenhang zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wahrnahm, dann diente er im Sozialministerium eher als Argument für eine weitere Zentralisierung und gegen eine Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Kraaijestein 1995: 223).³¹¹

Es läßt sich insgesamt festhalten, daß das Sozialministerium die Initiativen der Provinzen und Gemeinden und die Forderungen des Innen- und Wirtschaftsministeriums, eine „territoriale Dezentralisierung“ durchzusetzen, abwehrte. Es blockierte die Strategie der „territorialen Dezentralisierung“. In Verhandlungen mit dem Innenministerium verwiesen die Vertreter des Sozialministeriums immer wieder auf die bevorstehende Empfehlung des SER (vgl. Kraaijestein 1995: 238).

Mit dem Regierungswechsel von Van Agt III (1982; CDA-D66) zu Lubbers I im Jahr 1982 folgte dieser heftigen Auseinandersetzung zwischen dem Innen- und Sozialministerium ein Stimmungswechsel im Sozialministerium. De Koning (CDA), Sozialminister unter dem neuen Kabinett Lubbers I, ließ die Position Albedas und Den Uyls, die Arbeitsverwaltung als Teil des Sozialministeriums bestehen zu lassen, fallen (vgl. Burger et al. 1995: 397-399). De Koning bat den SER schließlich im November 1983 um eine Zwischenempfehlung für eine neue Struktur der Arbeitsverwaltung (vgl. Kraaijestein 1995: 224). Dabei legte De Koning besonderen Wert darauf, daß der SER in seinem Strukturvorschlag sowohl die Inkorporierung der Gewerkschaften und Arbeitgeber als auch die der unteren Verwaltungsebenen berücksichtigen sollte.³¹² De Koning forderte den SER dazu auf, eine Korporatisierung vorzuschlagen, die *sowohl* funktional *als auch* territorial ausgerichtet sein sollte. De Koning begründete seine Aufforderung folgendermaßen:

Ich gehe davon aus, daß die öffentliche Arbeitsvermittlung ein wichtiges Instrument einer integrierten sozial-ökonomischen Politik bleibt. Dabei muß aber die Mitarbeit der Sozialpartner auf nationaler und regionaler Ebene und die Beteiligung der unteren Gebietskörperschaften derart deutlich werden, daß dies übereinstimmt mit der Rolle, die die Sozialpartner und die unteren Gebietskörperschaften in der heutigen Gesellschaft spielen (Brief van de Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22. November 1983: 31; meine Übersetzung, CT).

Gestel vermutet, daß der SER diesen Brief De Konings provoziert hat. Der SER hatte sich nämlich bereits auf eine beide Dezentralisierungsstrategien berücksichtigende Strukturreform geeinigt. De Koning wurde darüber informiert und übernahm diese Position (vgl. Gestel 1994: 58, 75).

³¹¹ Gerade unter Den Uyl sprach sich das Sozialministerium immer wieder dagegen aus, die Strukturreformen der Arbeitsverwaltung und die der Sozialversicherung als eine Frage zu behandeln (vgl. Gestel 1994: 60-62).

³¹² Auch Sol (2000: 129) weist darauf hin, daß mit der Übernahme des Sozialministeriums durch De Koning der Tripartisierungsgedanke verstärkt wurde, weil De Koning weitaus weniger als Albeda an der dominanten Position des Sozialministeriums in der Arbeitsmarktpolitik festhielt. Über die Gründe dieses Positionswechsels, ob dieser eng an die Person De Konings gebunden war, oder vielleicht auch einen allgemeinen Stimmungsumschwung im Sozialministerium aufgrund des Regierungswechsels zum Ausdruck brachte, geben leider Sol (2000: 129) wie auch Gestel (1994: 58, 75) wenig Auskunft.

16.2 Die Konsensfindung innerhalb des Sozialökonomischen Rates

Betrachtet man die Konsensfindung innerhalb des SER, ist zu berücksichtigen, daß auch die Meinungsbildung im SER, und damit unter den Sozialpartnern, keineswegs von Anfang an in eine eindeutige Richtung zeigte. Nicht nur innerhalb der Ministerialbürokratie, sondern auch bei den Sozialpartnern traten unterschiedliche Positionen auf.

Nach einer Note des SER im April 1981, in der drei Vorschläge zur Reorganisation gemacht wurden (Korporatisierung, Sektoralisierung und Beibehaltung der bürokratischen Strukturen mit beratender Rolle der Sozialpartner)³¹³, gaben die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen ihren ersten Stellungnahmen zur zukünftigen Organisationsstruktur ab. Von den drei Vorschlägen zur Reorganisation schloß sich der Christlich Nationale Gewerkschaftsverband (CNV) der Option „Sektoralisierung“ an, während der Rat der Zentralen Unternehmerorganisationen (RCO) für eine Mischung aus Korporatisierung und Sektoralisierung plädierte (vgl. Gestel 1994: 63-64). Im Rückblick läßt sich so erkennen, daß CNV und RCO auf eine weiterreichendere Selbstverwaltung plädierten als es der Zwischenbericht des SER 1984 vorsah. Der FNV, der stärkste Dachverband der Gewerkschaften, äußerte sich im Oktober 1982 zum ersten Mal. Sie präferierte eine beratende Rolle der Sozialpartner. Die Arbeitsverwaltung sollte weiterhin Teil des Sozialministeriums sein (vgl. Gestel 1994: 67). Innerhalb des SER war der Korporatisierungsgedanke anfänglich also keineswegs Konsens. Das Sekretariat des SER, so Gestel (1994: 66), hatte viele Hürden vor sich, um den Korporatisierungsgedanken durchzusetzen. Hinzu kam, daß die Akteure oftmals auch die Positionen wechselten, Befürworter wurden zu Gegnern, Gegner zu Befürwortern. So sprach sich der Arbeitgeberverband der Metall- und Elektroindustrie („Federatie van de Metal- en Elektroindustrie“, FME) stets gegen die Korporatisierung aus und es kam innerhalb des FNV zu einer Spaltung der Funktionärssebene, die eine Teilnahme an der Arbeitsverwaltung präferierte, und den Industrieverbänden des FNV, die eine Sektoralisierung der Strukturen befürworteten (vgl. Gestel 1994: 71-73).

Im Sommer 1982 standen im SER schließlich zwei Modelle zur Debatte: Die *Sektoralisierung* der Arbeitsmarktpolitik, d.h. die Sozialpartner sollten über Tarifverhandlungen arbeitsmarktpolitische Verantwortung übernehmen, während im Hintergrund eine tripartite Arbeitsverwaltung als „Fangnetz“ diejenigen Arbeitslosen betreut, die durch die sektoralen Tarifvereinbarungen nicht angesprochen werden. Dieses Modell hießen der Verband der Niederländischen Unternehmen („Verbond van Nederlandse Ondernemingen“, VNO) und die Industrieverbände des FNV gut. Alter-

³¹³ Vgl. Commissie van Advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, Avb/121 vom 15. April 1981, vgl. Gestel 1994: 60.

nativ diskutierte man eine *tripartite Arbeisverwaltung* als Kernorganisation. Zu dieser Variante bekannten sich der Niederländische Christliche Arbeitgeberverband („Nederlands Christelijk Werkgeversverbond“, NCW) und sein Gegenstück auf Gewerkschaftsseite, der CNV (vgl. Gestel 1994: 76). Der CNV hatte also die Fronten gewechselt.

Am Ende einigte man sich innerhalb des SER dennoch auf die Korporatisierung. Einen wesentlichen Impuls für diesen Konsens, so Gestel, gab dabei die Debatte um die „territoriale Dezentralisierung“ innerhalb der Ministerialbürokratie:

Der zur gleichen Zeit aus dem Kabinett gegebene Impuls einer territorialen Dezentralisierung beschleunigte beim SER die Übereinstimmung bezüglich der Tripartisierung (Gestel 1994: 85; meine Übersetzung, CT).

Durch die Tripartisierung, so Gestel, wollte der SER der Strategie der territorialen Dezentralisierung „den Wind aus den Segeln“ (Gestel 1994: 75, 85) nehmen. Gestel spricht an anderer Stelle davon, daß der „gemeinsame Widerstand der Sozialpartner und der bürokratischen und der politischen Ebene des Sozialministeriums“ (Gestel 1994: 74-75) gegen die von nationaler, provinzieller und kommunaler Ebene befürworteten „territorialen Dezentralisierung“ diesen Umschlag des SER erklärt.

In seinem Zwischenbericht vom Mai 1984 empfahl der SER der Regierung schließlich eine „funktionale Dezentralisierung entlang territorialer Linien“, und damit eine „gleichgewichtige Kombination beider Dezentralisierungsprinzipien“ (SER 1984: 28). Sowohl die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen als auch die Kommunen und Provinzen sollten an der neuen Struktur beteiligt werden. Der SER sprach sich für eine Korporatisierung auf zentraler und regionaler Ebene aus.³¹⁴ Er schlug vor, die bestehende Arbeitsverwaltung in eine Zentrale Arbeitsverwaltung (CBA) und in Regionale Arbeitsverwaltungen (RBAs) aufzuteilen. Beide Ebenen sollten drittelparitätisch besetzt sein: auf der zentralen Ebene durch jeweils drei Vertreter der Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und der öffentlichen Hand (ein Vertreter des Innenministeriums, der Provinzen³¹⁵ und der Vereinigung der Niederländischen Gemeinden) und auf der regionalen Ebene durch jeweils drei Vertreter der Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und der lokalen Gebietskörperschaften. Eine konkrete Ausgestaltung der neuen Strukturen wurde jedoch nicht weiter erläutert. Fragen, wie das Verhältnis zwischen den einzelnen Ebenen gestaltet sein und inwieweit die Provinzen Kompetenzen erhalten sollten, ließ der SER bewußt offen (vgl.

³¹⁴ Während der Phase seiner Beschlußfassung studierte der SER dabei die Strukturen der tripartiten Verwaltungen in *Großbritannien*, *Schweden* und *Deutschland* (vgl. SER 1984: 15). Dies soll hier aber nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden, weil sich sowohl in den Dokumenten des SER als auch in der Sekundärliteratur kein Hinweis darauf findet, daß diese Vergleiche mit tripartistischen Systemen die Beschlußfassung in den Niederlanden beeinflußt haben könnten.

³¹⁵ Der Vertreter der Provinzen sollte vom Zwischenprovinziellen Beratungsorgan („Interprovinciaal Overleg“, IPO) stammen.

SER 1984, passim). Im Oktober 1985 veröffentlichte der SER schließlich seinen Endbericht (vgl. SER 1985b). Dabei orientierte er sich in vielen Punkten an den Empfehlungen des Zwischenberichts. Eine konkretere Ausgestaltung blieb auch mit dem Endbericht weiteren Verhandlungen zwischen der Regierung, den Provinzen, den Kommunen und den Sozialpartnern vorbehalten. Die Empfehlungen des SER wiesen einen sehr „globalen Charakter“ (Gestel 1994: 83) auf.

16.3 Die Abstimmung außerhalb des Sozialökonomischen Rates

Sofort nach dem SER-Zwischenbericht meldeten sich noch im April 1984 die Vier Großen Städte, die Provinzen und die verschiedenen Ebenen der Arbeitsverwaltung zu Wort. Der Zwischenbericht führte bei diesen Akteuren zum Teil zu heftigen Gegenreaktionen. Die Kritik drehte sich dabei vorrangig um drei Punkte: erstens um die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, zweitens um die Beschränkung des Einflusses des Sozialministeriums und drittens um die Reichweite der Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik. Das Generaldirektorat Arbeitsverwaltung betonte immer wieder die Einbindung der Arbeitsverwaltung in das Sozialministerium und sprach sich für eine Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Sozialpartner aus. Die Hauptinspektordirektoren (‘Hoofdinspecteur-directeurs’, HID) und die lokalen Arbeitsämter (GABs) verlangten demgegenüber nach einer stärkeren Dezentralisierung, versuchten aber zugleich, einer zu großen Rolle der Gemeinden vorzubeugen. Die Vier Großen Städte wollten die Endverantwortung für die Arbeitsmarktpolitik in die Hände der Kommunen legen. Die Provinzen betrachteten die provinzielle Ebene als zentrale Ebene eines neuen Modells (vgl. Gestel 1994: 88-95).

Innerhalb der Arbeitsverwaltung und den regionalen Gebietskörperschaften sprach man sich also jeweils für eine an den eigenen Organisationsinteressen ausgerichtete Strukturreform aus. Das ist bemerkenswert. Denn es hätte auch sein können, daß die einzelnen Akteure die Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik abschieben wollen. Einmal mehr zeigen vor allem die Positionen der Großen Städte und der Provinzen, daß die regionalen und lokalen staatlichen Akteure beabsichtigten, sich im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik zu positionieren.

Am Ende waren die Bemühungen der regionalen Gebietskörperschaften und der verschiedenen Akteure der „alten“ Arbeitsverwaltung, auf die Reorganisation in ihrem Interesse Einfluß auszuüben, jedoch wenig erfolgreich:

Die Vorschläge, die in diesem Rahmen durch die Beamten, die Arbeitsämter und die unteren Behörden gemacht wurden, wurden nicht oder kaum in die Regierungsentscheidung über das SER-Gutachten aufgenommen (Gestel 1994: 110; meine Übersetzung, CT).

Als im April 1985 schließlich der Kabinettsentwurf für das neue Gesetz gefaßt wurde, war die Debatte um die neue Struktur keineswegs abgeschlossen. Das Kabinett sprach sich für eine *Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik*³¹⁶ aus und ließ die Beziehung der neuen Arbeitsverwaltung zur Regierung und dem Parlament offen. Dies führte zu einer brisanten Situation: Die Sozialpartner wurden unter Druck gesetzt, sich finanziell zu beteiligen, um sich eine relative Autonomie der tripartiten Arbeitsverwaltung zu sichern. Auf das Parlament wiederum wurde Druck ausgeübt, Kompetenzen an die Sozialpartner abzutreten, - mit dem Lokmittel der finanziellen Beteiligung eben dieser (vgl. Gestel 1994: 106-109). Der Plan der Beitragsfinanzierung scheiterte jedoch am heftigen Widerstand des FNV (vgl. Gestel 1994: 106-107). Man einigte sich zunächst auf einen Kompromiß: Die Finanzierung sollte weiterhin über Steuern erfolgen, dafür mußten die Sozialpartner dem Sozialminister jedoch weitgehende Weisungsrechte (in Haushaltsfragen) überlassen:

Mit der Entscheidung einer einseitigen Staatsfinanzierung wurden im Tausch mit der Anweisungszuständigkeit des Ministers die Forderungen der Sozialpartner honoriert (Gestel 1994: 111; meine Übersetzung, CT).

Auch dieser Kompromiß wurde jedoch wieder aufgehoben. Nach erneuten Gesprächen mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern wurden die Anweisungsbefugnisse des Ministers wieder eingeschränkt und der Arbeitsverwaltung eine relative Haushaltsautonomie zugesichert (vgl. Gestel 1994: 125-127).

Auch die Verhandlungen der zwischenministeriellen Projektgruppe, die zwischen 1985 und 1988 denjenigen Entwurf vorbereitete, der am 28. Juni 1989 von der Zweiten Kammer verabschiedet wurde, deuten an, daß die regionalen Gebietskörperschaften mehr „wollten“, als sie durchsetzen konnten. Schon die Besetzung der noch im November 1985 eingerichteten Projektgruppe (sie bestand aus Vertretern des Sozial-, Wirtschafts-, Bildungs-, Finanz-, und Innenministeriums sowie der Gewerkschaften und Arbeitgeber) zeigt, daß das Sozialministerium dem Wunsch nach „territorialer Dezentralisierung“ weiterhin wenig Bedeutung beimaß. Die Vertreter der Provinzen und Kommunen wurden in die Projektgruppe nicht mit aufgenommen. Obwohl die VNG wie auch die Großen Städte eine vollwertige Teilnahme an der Projektgruppe forderten, wurde beiden nur gestattet, sich zu Aspekten zu äußern, die unmittelbar die kommunale Ebene betrafen. Diese Aspekte waren: das Verhältnis zwischen der Zentral- und Regionalverwaltung, die Anzahl der Regionalen Verwaltungen (RBAs) sowie ihr Vertretungsrecht in der Zentralverwaltung (CBA). Dabei mußte die VNG in allen drei Punkten nachgeben. Hinsichtlich des Verhältnisses der CBA zu den RBAs entschied man sich für das „Ein-Organ-Modell“ und damit, wenn auch unter Kontrolle der CBA, für eine weitreichende Autonomie der RBAs - und eben nicht,

³¹⁶ Die Frage einer Beitragsfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat in den Niederlanden aufgrund der institutionellen Trennung von passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik eine andere Bedeutung als im deutschen Fall. Eine Beitragsfinanzierung würde in den Niederlanden im Gegensatz zu Deutschland einem zusätzlichen Finanzierungssystem gleichkommen.

wie von der VNG gefordert, für das sogenannte „Zwei-Organ-Modell“, das den RBAs vollständige Eigenständigkeit zugestanden hätte. Die Anzahl der RBAs wurde, wie vom Sozialministerium gefordert, auf 28 beschränkt. Im CBA bekam die VNG nur eine beratende Position (vgl. Kraaijestein 1995: 225-227; Gestel 1994: 114-141).

Gestel (1994: 149) erkennt in den Diskussionen der Projektgruppe zwei Fraktionen: Auf der einen Seite standen die Sozialpartner, das Generaldirektorat Arbeitsverwaltung und das Sozialministerium, die sich hinsichtlich einer gleichgewichtigen Stellung der Sozialpartner und des Staates in der neuen Struktur relativ einig waren. Auf der anderen Seite befürworteten das Innen- und das Finanzministerium sowie die VNG einen größeren Einfluß des Staates. Bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen regionaler und zentraler Ebene sprachen sich die Sozialpartner, die politische und bürokratische Spitze der Arbeitsverwaltung sowie das Finanz- und Bildungsministerium für einen großen Einflußbereich der zentralen Leitung aus, während das Innenministerium und die VNG den regionalen Einheiten ein Übergewicht beimessen wollten.

Nach dem Endbericht der Projektgruppe, der 1987 veröffentlicht wurde, legte die Regierung dem *Parlament* im Mai 1988 schließlich den Gesetzentwurf für das Arbeitsförderungsgesetz („arbeidsvoorzieningswet“) vor. Die Fraktionen der PvdA, D66 und VVD kritisierten den Kompetenzverlust der Regierung und beklagten Einschränkungen der Haushaltskontrolle des Parlaments auf die Arbeitsverwaltung (vgl. Sol 2000: 132). Nachdem Sozialminister De Koning drohte, die gesamte Reorganisation fallen zu lassen, stimmten jedoch auch diese Parteien dem Gesetzentwurf zu (vgl. Visser/Hemerijck 1998: 226).³¹⁷

Das Gesetz, das am 1. Januar 1991 in Kraft trat, schuf schließlich einen *zweistufigen Aufbau* der niederländischen Arbeitsverwaltung. Die Arbeitsverwaltung wurde auf der zentralen und der regionalen Ebene *drittelparitätisch* und damit vom Sozial- und Arbeitsministerium abgekoppelt. Dabei waren auf der Ebene der CBA die Sitze der Regierung mit Vertretern aus dem Sozialministerium, dem Wirtschafts- und dem Bildungsministerium besetzt. In den RBAs waren für die öffentliche Hand die Kommunen vertreten. Die Zentrale Arbeitsverwaltung (CBA) bekam die Befugnis, allgemeine und jährliche Richtlinien für die Regionalen Arbeitsverwaltungen (RBA) festzulegen, die von den RBAs selbst näher ausgestaltet werden sollten. Die 147 lokalen Arbeitsämter und die Weiterbildungszentren der Arbeitsverwaltung („Centra voor Vakopleiding“, CVs) wurden den RBAs zugeteilt. Den RBAs wurde das Recht

³¹⁷ Da die Debatte im Parlament das endgültige Gesetz nicht weiter beeinflusste (Gestel 1994: 192), muß auf die in der Zweiten Kammer geäußerten Positionen nicht weiter eingegangen werden. Zur Debatte im Parlament vgl. ausführlich Gestel 1994: 153-192.

zugestanden, autonom zu entscheiden, wie der größte Teil des aktiven Maßnahmebudgets ausgegeben wird. Die Unabhängigkeit der Arbeitsverwaltung sollte durch eine jährliche staatliche Garantiesumme von 1,8 Mrd. Gulden gesichert werden. Eine direkte parlamentarische Kontrolle der Tätigkeit der Arbeitsverwaltung war damit nicht mehr möglich. Mit dem ‚arbeidsvoorzieningswet‘ wurde auch das seit 1930 bestehende Monopol auf die öffentliche Arbeitsvermittlung abgeschafft.

16.4 Zusammenfassung

Basierend auf der Auswertung der wesentlichen Positionen der Akteure durch die Arbeiten von Gestel (1994) und Kraaijestein (1995) läßt sich die Korporatisierung der niederländischen Arbeitsverwaltung als anfänglich „nicht-intendierte“ Strukturreform interpretieren. Es standen sich zwei als Gegensätze aufgefaßte Dezentralisierungsstrategien, die Strategie der „territorialen“ und die der „funktionalen Dezentralisierung“, gegenüber. Es war diese Fragmentierung innerhalb des staatlichen Akteurs über die „richtige“ Dezentralisierungsstrategie, die den Ausschlag für eine Korporatisierung gab. Deutlich wurde auch, daß die Kommunen und Provinzen als eigenständige Interessenakteure auftraten.

Kontrastiert man die Entwicklungen in den 1980er Jahren (vgl. Kapitel 15, 16) mit der Phase des Immobilismus in den 1960er und 1970er Jahren (vgl. Kapitel 14), so läßt sich festhalten, daß Anfang der 1980er Jahre so etwas wie ein Aufbruch der Akteure stattfand. Bemerkenswerterweise ist durch diesen Aufbruch das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden - genau genommen - überhaupt erst entstanden. Denn aus der formativen Phase gingen die Niederlande mit einer Arbeitsverwaltung hervor, deren Aufgabenbeschreibung sehr eng war und die zu den Gewerkschaften, Arbeitgebern und auch den Kommunen wenig Bindung hatte.

Der Aufbruch der Akteure war jedoch, und das ist mindestens ebenso bemerkenswert, kein kollektiver. Es entwickelten sich vielmehr viele „kleine“ Arbeitsmarktpolitiken. Der Arbeitsmarktpolitik der Kommunen und der sektoralen Arbeitsmarktpolitik der Sozialpartner sollte mit der Strukturreform der Arbeitsverwaltung eine Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsverwaltung angeschlossen werden. Wieder zeigte sich, daß die Gewerkschaften und Arbeitgeber die Branchenebene als vorrangige arbeitsmarktpolitische Handlungsebene erkannten. Während der Diskussion um die Strukturreform der Arbeitsverwaltung trat der FNV sowohl als Gegner der Korporatisierung als auch der Umstellung auf eine Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik auf. Vor allem die Industrieverbände innerhalb des FNV und der Verband der Niederländischen Unternehmen (VNO) forderten eine Sektoralisierung der Arbeitsverwaltung.

Kapitel 17 Die Entkorporatisierung der Arbeitsverwaltung (1990er)

Noch ehe der Korporatismus der Arbeitsverwaltung tatsächlich wirken konnte, geriet er bereits Mitte der 1990er Jahre in die nächsten Strukturreformen. Alle Akteure orientierten sich um. Das Sozialministerium intensivierte die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber trieben die tarifliche Arbeitsmarktpolitik voran. Das neue Arbeitsförderungsgesetz von 1996 schwächte die Selbstverwaltung der Arbeitsverwaltung gegenüber dem Sozialministerium erheblich. Mitte der 1990er Jahre nahm schließlich auch der bereits in den 1980er Jahren diskutierte (damals aber gescheiterte) Strukturwandel in der Sozialversicherung verstärkt Gestalt an. Das oberste Ziel der Reformen war, dem Staat mehr Einwirkungsmöglichkeiten in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu gewähren, die Kommunen als Mitregierung („medebewind“) zu institutionalisieren und den Einfluß der Gewerkschaften und Arbeitgeber zurückzudrängen. Durch die Entkorporatisierung der Arbeitnehmersversicherung, die Politik der Aktivierung von Leistungsempfängern und die Verkoppelung der Sozialpolitik mit der Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene wurde der niederländische Wohlfahrtsstaat in den 1990er Jahren sowohl in seiner Ausrichtung als auch in seiner Verwaltungs- und Ausführungsstruktur grundlegend verändert.

Dies brachte schrittweise einen fundamentalen Wechsel in der Arbeitsmarktpolitik mit sich, der jedoch zügig voranging. Die Kommunen und die Träger der Arbeitnehmersversicherung („uitvoeringsinstellingen“, uvis) traten immer mehr als die zentralen Träger der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik auf. Das Einkaufsmodell („inkoopmodel“) ermöglichte diesen, Reintegrationsleistungen auf dem Markt einzukaufen. Diese Vermarktlichung der Implementationsstrukturen soll Anreize für eine effektive und effiziente Reintegration setzen und zu einem „Markt für Arbeitsvermittlung und Reintegration“ (CPB 2000a: 5) führen. Die staatliche Arbeitsmarktpolitik wurde zur Politik der Erhöhung der Erwerbstätigenquote und der Aktivierung von Leistungsempfängern. Und es war nicht die Arbeitsverwaltung, die der zentrale ausführende Akteur werden sollte. Das arbeitsmarktpolitische Kräftefeld verlagerte sich vielmehr auf die Kommunen, die Träger der Arbeitnehmersversicherung und den Markt. Die Entwicklungen kumulierten schließlich in der im Rahmen des Konzepts „Struktur Ausführung Arbeit und Einkommen“ („Structuur Uitvoering Werk en Inkomen“, SUWI) erreichten Vereinbarung, die Arbeitsverwaltung abzuschaffen.

Die folgenden vier institutionellen Veränderungen der 1990er Jahre sollen näher erläutert werden: *erstens* der Durchbruch der Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik, der Mitte der 1990er Jahre zum Vorhaben führte, auf lokaler Ebene sogenannte Zentren für Arbeit und Einkommen („Centra voor Werk en Inkomen“, CWIs) zu schaffen; *zweitens* die Strukturreform der Arbeitnehmersversicherung, die 1997 die Ab-

schaffung ihrer korporativen Ausführungsstruktur nachsichzog und die neuen (nun privaten) Träger auf eine Reintegrationspolitik verpflichtete; *drittens* die Strukturreform der Arbeitsverwaltung 1996, die den Korporatismus der Arbeitsverwaltung erheblich aushöhlte; *viertens* die SUWI-Initiative, innerhalb derer die Strukturreform der Arbeitsverwaltung und die der Sozialversicherung verbunden wurden, was die Abschaffung der Arbeitsverwaltung zur Folge haben wird.

Betrachtet man die wesentlichen Antriebskräfte dieses rasanten institutionellen Wandels, fällt auf, daß die starke Veto-Position, die die Gewerkschaften und Arbeitgeber in den 1980er Jahren noch hinsichtlich der Strukturreform in der Sozialversicherung ausübten, sich immer mehr abschwächte. Die (verhaltene) Kritik, die die Sozialpartner über die korporatistischen Verhandlungsgremien STAR und SER ausübten, wurde von der Politik der seit 1994 amtierenden sozialdemokratisch-liberalen Koalition überrollt. Die Sozialpartner setzten der Strukturreform der Arbeitsverwaltung nur eine geringe bis gar keine Blockadepolitik entgegen. Der Grund dafür lag vermutlich unter anderem darin, daß bei den Tarifpartnern die Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Branchen auch in den 1990er Jahren zunehmend im Vordergrund stand.

17.1 Der Durchbruch der Kommunen

Unverkennbar können die Kommunen seit den 1990er Jahren in der Arbeitsmarktpolitik noch selbstbewußter auftreten als in den 1980ern. Die Kommunen und die VNG regierten in der Arbeitsmarktpolitik mit. Ihren deutlichsten Ausdruck findet die Kommunalisierung darin, daß der Haushalt, der den Kommunen von Seiten des Zentralstaates für arbeitsmarktpolitische Aufgaben zugewiesen wird, mittlerweile bei weitem den Haushalt übertrifft, der der Arbeitsverwaltung für aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung steht (vgl. Rijksbegroting 2000: 12). Wie Tabelle 5 deutlich macht, waren es vor allem drei Bereiche, in denen die Kommunen in den 1990er Jahren in der Arbeitsmarktpolitik Kompetenz gewannen: *erstens* in der Aktivierung von Leistungsempfängern, *zweitens* in der Förderung öffentlicher Beschäftigung und *drittens* in der Berufsausbildungs- und Bildungspolitik (vgl. hierzu auch Trampusch 1999).

Tabelle 5: Die wichtigsten Gesetze und Maßnahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden

Gesetz/ Programm*	Zielgruppe*	Art der Maßnahme/Rolle der Kommunen*	Träger *
WW (seit 1986)	Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitsuchende	Eingliederung in reguläre Beschäftigung, Weiterbildung	Kommunen, uvis
JWG (seit 1986, 1991)^a	Arbeitslose Jugendliche (16-21 Jahre), arbeitslose Schulabgänger (21-23 Jahre)	Ausbildung, Arbeitserfahrung in einer kommunalen JWG-Organisation, Vermittlung an (vorrangig) öffentliche Arbeitgeber	Kommunen
Banenpools (seit 1990)^b	Langzeitarbeitslose (mehr als drei Jahre arbeitslos)	Beschäftigung in kommunalen Banenpools, Vermittlung an andere öffentliche Einrichtungen	Kommunen
Melkert-Banen (seit 1995)	Langzeitarbeitslose	Reguläre Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich	Kommunen, Institutionen des Gesundheits- und Wohlfahrtswesens
Melkert I	Langzeitarbeitslose WW-Empfänger	Beschäftigung im öffentlichen Bereich bei Kommunen und im Gesundheitssektor	Kommunen, Gesundheitswesen
Melkert II	Arbeitslosengeldempfänger (länger als ein Jahr arbeitslos)	50 Prozent Lohnkostensubvention für zwei Jahre	Öffentliche und private Institutionen
Melkert III	Langzeitarbeitslose	Sozialintegrative Beschäftigung mit finanzieller Kompensation	Kommunen
Artikel 144 nABW (1996)	Sozialhilfeempfänger (meist mehr als 5 Jahre)	Unbezahlte Arbeit bei Beibehaltung des Leistungsanspruchs (meistens kommunale Projekte)	Kommunen
WEB (1996)	Erwachsene in der beruflichen Aus- und Weiterbildung	Lenkungsfunktion der Kommunen in der Berufsaus- und weiterbildung für Erwachsene	Kommunen
Inkoopmodel (1996)^c	Langzeitarbeitslose, schwer vermittelbare Leistungsempfänger	Kauf von Reintegrationstrajekten (Bewerbungstraining, Weiterbildung, intensive Vermittlung/Job Hunting) bei der Arbeitsverwaltung oder privaten Reintegrationsbetrieben	Kommunen, uvis
WSW (1997)	Erwerbsfähige Behinderte	Geschützte Beschäftigung in Spezialeinrichtungen (WSW-Organisationen) und privaten Unternehmen	Kommunen
Instroom/Doorstroom-Banen, EWLW (1998)	Überwiegend Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger (70%)	Subventionierte Beschäftigung, Weiterbildung	Kommunen, private Unternehmen
WIW (1998)	WW-Empfänger, Langzeitarbeitslose, arbeitslose Jugendliche (bis 23 Jahre)	Weiterbildung, subventionierte Beschäftigung, Arbeitserfahrung, Arbeitsvermittlung	Arbeitsverwaltung, Kommunen, uvis
REA (1998)	Erwerbsunfähige (ABW, Ioaw, Ioaz, WAO, WAZ, Wajong, WW, ANW)	Wiedereingliederung in reguläre private Beschäftigung, Weiterbildung, Arbeitserfahrung	Arbeitsverwaltung (ANW), Kommunen (ABW, Ioaw, Ioaz), uvis (WAO, WAZ, Wajong, WW)
Doorstart-convenanten (seit 1999)	Arbeitslose, Leistungsempfänger aller Art	Zusätzliche Mittel für die Kommunen (Großen Städte) u.a. für „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“	Kommunen
Sluitende aanpak (1999)	Arbeitslose (23 Jahre und älter sowie unter 12 Monate arbeitslos)	Zusätzliche Mittel für Kommunen und uvis für Reintegrationstrajekte (Bewerbungstraining, Weiterbildung, intensive Vermittlung/Job Hunting)	Kommunen, uvis

*Zu den Abkürzungen vgl. Abkürzungsverzeichnis.

^a Seit 1986 als Modellprojekt, seit 1991 als gesetzlicher Anspruch für Jugendliche nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit, seit 1. Januar 1988 Teil des WIW.

^b Seit 1. Januar 1998 Teil des WIW.

^c Das „inkoopmodel“ wurde seit 1996 auf die 19 Großen Städte („G19 inkoopmodel“), auf die 25 Großen Städte („G25 inkoopmodel“) und auf die 86 Großen Städte („G86 inkoopmodel“) ausgeweitet.

Quellen: Rijksbegroting 2000; Sociale Nota 2000; Schrader 2000; European Commission 1999; SZW 1999b, 1999c; Opstal et al. 1998; Welters 1998; Olieman 1996; eigene Zusammenstellung.

Durch eine Reihe von Maßnahmen und Gesetzen wurde den Kommunen aufgetragen, die Aktivierung von Sozialhilfeempfängern, Empfängern von Arbeitslosengeld und Erwerbsunfähigkeitsrenten sowie die Reintegration von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen zu übernehmen. Zu nennen sind hier u.a. die Änderung des Sozialhilfegesetzes („*nieuwe Algemene Bijstandswet*“, nABW, 1996), die Einführung des Einkaufsmodells („*inkoopmodel*“, 1996), das Gesetz zur Beschäftigung von Arbeitssuchenden („*Wet Inschakeling Werkzoekenden*“, WIW, 1997), das Gesetz über Geschützte Beschäftigung („*Wet Sociale Werkvoorziening*“, WSW, 1997), das Gesetz zur Wiedereingliederung von Erwerbsunfähigen („*Wet op de Reïntegratie van Arbeidsgehandicapten*“, REA, 1998), das Programm Zusätzliche Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen („*Melkert Banen*“, „*Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen*“/EWLW, „*Instroom/Doorstroombanen*“, seit 1994) und das Programmexperiment zur Beschäftigung während des Bezugs von Arbeitslosengeld aufgrund des Artikels 144 nABW.³¹⁸

Die Strategie, die Kommunen als Träger in der Aktivierung der Leistungsempfänger zu institutionalisieren, entstand vor dem Hintergrund, daß Anfang der 1990er Jahre 25 Prozent der Arbeitslosen als nicht vermittelbar galten (vgl. Sol/Glebbeck 1998: 91).³¹⁹ Bereits in den 1980er Jahren schlossen die Arbeitsämter und die kommunalen Sozialämter Kooperationsverträge, um die Zusammenarbeit bei der Reintegration von schwervermittelbaren Arbeitslosen, Berufsrückkehrerinnen, Migranten und Jugendlichen zu verbessern (vgl. Jong 1996). Durch die Änderung des Allgemeinen Sozialhilfegesetzes (nABW) und die Änderung des „*arbeidsvoorzieningswet*“ von 1996 sowie durch die Einführung des Gesetzes über die Beschäftigung Arbeitssuchender (WIW) wurden die Kommunen im großen Maße dazu verpflichtet, die Gruppe der schwervermittelbaren Arbeitslosen, Arbeitssuchende der „Phase 4“³²⁰, in

³¹⁸ Es können an dieser Stelle nicht alle Maßnahmen und Gesetze erläutert werden, die die Position der Kommunen gestärkt haben. Für eine ausführliche Darstellung der Kommunalisierung vgl. Sociale Nota 2000; Engelen et al. 1999; SZW 1999c; Zevenberg et al. 1999; Duijndam 1998; Janssen/Schoonhoven 1998; Nieuwkerk 1998a, 1998b; Radar 1998; Jong 1996; Butter 1995.

³¹⁹ Diese Gruppe der schwervermittelbaren Arbeitslosen und Leistungsempfänger ist die vorrangigste Zielgruppe derjenigen Maßnahmen, die man heute unter dem Begriff der Reintegrationsanstrengungen („*reïntegratie-inspanningen*“) zusammenfaßt: Reintegrationstrajekte (Bewerbst raining, Weiterbildung, intensive Vermittlung), subventionierte Beschäftigung und sozial integrative Maßnahmen der persönlichen Stabilisierung (vgl. SZW 1999c: 7). Der Umfang der Zielgruppe für die Maßnahmen der Reintegrationsanstrengungen wurde für das Jahr 1998 auf 365.000 Personen geschätzt, beinahe 30 Prozent von diesen waren zwischen ein und zwei Jahren arbeitslos, mehr als 25 Prozent länger als fünf Jahre (vgl. SZW 1999c: 15).

³²⁰ Seit Mitte der 1990er Jahre unterscheidet die niederländische Arbeitsverwaltung vier Kategorien von Arbeitssuchenden. Die Arbeitsämter sollen sich vor allem um die Arbeitssuchenden der Kategorien 1 und 2, die direkt („Phase 1“) oder im Zeitraum von einem Jahr („Phase 2“) als vermittelbar gelten, bemühen. Als Arbeitssuchende der „Phase 3“ gelten diejenigen, deren Eingliederung länger als ein Jahr dauert. Für die Vermittlung von Arbeitssuchenden der „Phase 4“ halten die Arbeitsämter die Vermittlung für sinnlos (Sol/Glebbeck 1998: 13). Diese Einteilung in Phasen, die „*Chancenzähler*“ („*kansmeter*“) genannt wird, wurde im Zuge des CWI-Projektes von der Arbeitsverwaltung entwickelt. Zur Ausarbeitung des „*Chancenzählers*“ vgl. Ctsv 1999: 32-33.

eine bezahlte Beschäftigung zu reintegrieren (vgl. Radar 1998: 5). Durch die Einführung des Einkaufsmodells im Jahre 1996 wurden den Kommunen finanzielle Mittel bereitgestellt, um bei der Arbeitsverwaltung Reintegrationsmaßnahmen einzukaufen. So bekamen im Jahre 1996 19 Kommunen („G19 inkoopmodel“), 1997 25 Kommunen („G25 inkoopmodel“) und 1998 86 Kommunen („G86 inkoopmodel“) einen speziellen Fond für den Erwerb von Leistungen zur Reintegration von Arbeitsuchenden zugeteilt (vgl. Butter 1995; Nieuwkerk 1998a). Das REA von 1998 übertrug den Kommunen schließlich auch die Reintegration von erwerbsunfähigen Leistungsempfängern nach dem ABW, dem Ioaw und dem Ioaz³²¹ (vgl. Duijndam 1998).

Neben der Aktivierung von Leistungsempfängern stehen die Kommunen mittlerweile auch immer mehr in der administrativen Verantwortung von Arbeitsplatzbeschaffungsprogrammen. Dazu gehören die Geschützten Werkstätten für Behinderte nach dem WSW sowie die nun im WIW zusammengefaßten Programme, nämlich die Arbeitsstellenpools für Langzeitarbeitslose („banenpools“), die mittlerweile jährlich 80.000 öffentlich geförderte Arbeitsplätze anbieten (vgl. FNV 2000: 23), und die Organisationen nach dem JWG, die die Berufsausbildung und -erfahrung Jugendlicher verbessern sollen.

Der dritte Bereich, in dem die Kommunen als Implementationsträger an Bedeutung zunahmen, war die Berufsausbildungs- und Bildungspolitik. Die Dezentralisierung des Bildungssystems vergrößerte die Autonomie der Bildungsinstitutionen und gab den Kommunen größere Einflußmöglichkeiten. Somit erhalten die Kommunen nun ein jährliches Budget für Grund- und Erwachsenenbildung, innerhalb dessen sie selbst bestimmen können, für welche Programme und für wieviel Teilnehmer sie diese Mittel verwenden. Die Dezentralisierung des Bildungssystems wurde durch das Erwachsenen- und Berufsbildungsgesetz (WEB, 1996) eingeleitet, das die institutionelle Struktur der mittleren Berufsausbildung neu ordnete. Die Neustrukturierung des Bildungssystems führte zur Gründung von Regionalen Bildungszentren („Regional Opleidingscentra“, ROCs), denen neben den von der Arbeitsverwaltung geförderten Bildungsinstituten auch privatwirtschaftliche Institute angeschlossen sind. Die bildungspolitischen Reformen zielen darauf, daß in Zukunft die Kommunen das Angebot an Erwachsenenbildung bestimmen und dieses bei den Regionalen Ausbildungszentren (ROCs) einkaufen (vgl. Hövels 1999, passim).

Parallel zu diesen Einzelmaßnahmen in den Bereichen Aktivierung von Leistungsempfängern, öffentlicher Beschäftigung und Bildungspolitik bat das Sozialministeri-

³²¹ Ioaw = Gesetz über die Einkommensförderung von älteren und teilweise erwerbsunfähigen arbeitslosen Arbeitnehmern („Wet inkomstenvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers“); Ioaz = Gesetz über die Einkommensförderung von älteren und teilweise erwerbsunfähigen Selbständigen („Wet inkomstenvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen“).

um im August 1995 die Vereinigung der Niederländischen Gemeinden (VNG), die Zentrale Arbeitsverwaltung (CBA) und das Befristete Institut für Koordinierung und Abstimmung (,Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming', Tica)³²², ein Konzept zu entwickeln, um die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zwischen Arbeitsämtern, Sozialämtern und den Trägern der Sozialversicherung zu verbessern. Nachdem im Mai 1997 die VNG, die CBA und das Tica einen Endbericht herausgegeben hatten³²³, übernahm im September 1997 das Sozialministerium auch hier die koordinierende Rolle (vgl. Ctsv 1999: 28-36). Dieses Reformpaket führte zunächst zu einem Beschluß des Sozialministeriums, der vorsah, daß die Arbeitsämter, Sozialämter und die Ausführungsorgane der Arbeitnehmersversicherung (,uitvoeringsinstellingen', uvis) bis Ende 1998 formelle Absprachen über ihre Zusammenarbeit treffen sollten.³²⁴ 1998 einigten sich die Organisationen darauf, bis Ende 2000 214 CWIs einzurichten. Durch diese CWIs sollten die lokalen Arbeitsämter, die Sozialämter und die Träger der sozialen Sicherung in einem gemeinsamen Gebäude untergebracht werden. Dies bedeutet, daß die CWIs lediglich als organisatorischer Verbund der kommunalen Sozialämter, der Arbeitsämter und der uvis geplant waren. Die Zusammenarbeit sollte gestärkt werden, die bestehenden Organisationen (Sozialämter, Arbeitsämter und uvis) als solche jedoch nicht verändert werden. Wie später noch dargestellt wird, schlug dieses CWI-Projekt Mitte 1998 in ein neues umfassendes Konzept, das Konzept „Struktur Ausführung Arbeit und Einkommen“ (,Structuur Uitvoering Werk en Inkomen', SUWI) um, das vorsah, die bestehenden Verwaltungsstrukturen nun grundlegend zu ändern. Die CWIs werden nun als eigenständige Organisationseinheiten konzipiert und im Zuge dieser Reform soll die Arbeitsverwaltung abgeschafft werden.

Die Beteiligung der Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik wurde damit in den 1990er Jahren zunehmend institutionalisiert. Sticht auf der Ebene der ,policy' die Reorganisation des Verhältnisses von Arbeitsmarktpolitik und sozialer Sicherung hervor, so ist es auf der Ebene der ,polity' die Vielfalt von neuen, in Netzwerke eingebundene Organisationen. Wie Schaubild 3 zeigt, haben die Kommunen mittlerweile durch ein Netz von teilweise neuen Organisationen (z.B. ROCs, CWIs)³²⁵ arbeitsmarktpolitischen Aufgaben:

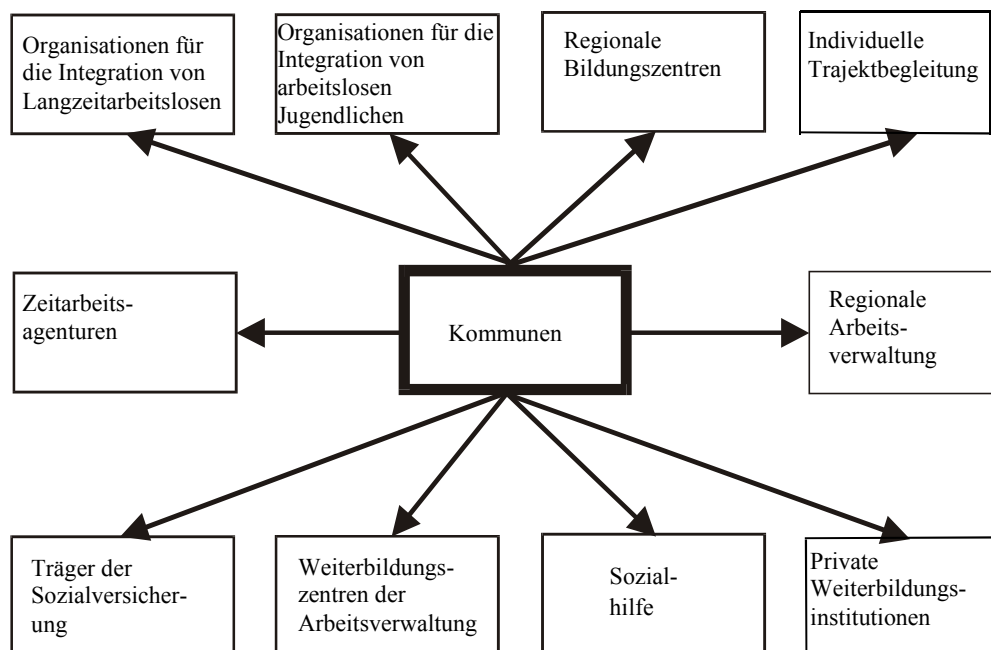
³²² Das Tica wurde 1995 im Rahmen der Strukturreform der Arbeitnehmersversicherung geschaffen und ist ein mit Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeber besetztes Beratungsgremium.

³²³ Vgl. Regiegroep SWI (1997): Slotdocument SWI, Den Haag.

³²⁴ Vgl. hierzu ,Besluit van 24. december 1997 tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de samenwerking tussen gemeenten, het Lisv en Arbeidsvoorzieningsorganisatie', abgedruckt in: Staatsblad, 1997, 804; ,Regeling van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18. december 1997', abgedruckt in: Staatscourant, 1997, 249; ,Stimuleringsregeling SWI, Regeling tot het vertrekken van subsidie ter stimulering van samenwerkingsverbanden werken en inkomen', abgedruckt in: Staatscourant, 1997, 249.

³²⁵ So zählte man bereits Ende April 1999 205 CWI-Verbünde (vgl. Ctsv 1999: 31).

Schaubild 3: Die Einbindung der Kommunen in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Nieuwkerk 1998b

Neben der Beteiligung in der Arbeitsverwaltung sind die Kommunen heute bei der Planung der Erwachsenenbildung, der Ausführung von Arbeitsbeschaffung („banenpools“), den Organisationen zur Integration der Langzeitarbeitslosen und den Einrichtungen zur Integration der arbeitslosen Jugendlichen, in der Sozialhilfe, bei Zeitarbeitsagenturen sowie bei Weiterbildungsträgern beteiligt (vgl. Nieuwkerk 1998b: 6). Als „roter Faden“ in diesen Entwicklungen erkennen Uyl/Raatgever (1997: 2), „daß der Zentralstaat das Ziel hat, die Gemeinden bei der Aktivierung von Arbeitslosen stärker einzubringen“ (meine Übersetzung, CT).

Vor dem Hintergrund all dieser Entwicklungen ist es unmittelbar einsichtig, daß bei der wissenschaftlichen Beobachtung dieser Aktivierung der Kommunen immer mehr von „Netzwerken der lokalen Arbeitsmarktpolitik“ gesprochen wird. So erkannte Moraal bereits 1994 ein Konzept des „active networking“: In der wissenschaftlichen Debatte wie auch in der Politik habe sich, so Moraal (1994: 6), „immer mehr die Einsicht durchgesetzt, daß Arbeitsmarktpolitik nur regional erfolgreich zu regulieren“ sei. Moraal macht in diesem Zusammenhang deutlich, daß sich die aktive Arbeitsmarktpolitik seit Anfang der 1990er Jahre nach Trägern und Maßnahmen differenziert hat, wobei auch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik ein wichtiger Stellenwert eingeräumt wird. Sol/Glebbeek (1998: 292) heben hervor, daß die Kommunen gera-

de für die Reintegration der schwervermittelbaren Arbeitslosen immer mehr eine „Regiefunktion“ übernehmen würden.³²⁶

Die von mir weiter oben hervorgehobene Politik des Sozialministeriums der „Verdoppelung der Arbeitsverwaltung“, der Institutionalisierung der Kommunen als wichtige arbeitsmarktpolitische Träger, hat also auf lokaler Ebene durchaus zu einer Positionsverschiebung der Akteure geführt. Die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik, die sich bereits in den 1980er Jahren angedeutet hatte, hat sich damit in den 1990er Jahren weiter verfestigt.

Die Kommunalisierung führte nun auch zu einer politischen Aufwertung der Vereinigung der Niederländischen Gemeinden (VNG) und der Großen Städte. Die Große-Städte-Politik („grootstedenbeleid“) wurde sowohl von Seiten des Zentralstaates als auch von Seiten der Kommunen und der VNG intensiviert (vgl. Hendriks 1999, passim). Die Großen Städte formulierten ihre Positionen in mehreren Memoranden. Die VNG trat 1998 mit ihrem Bericht „Zukünftige Rolle der Gemeinden in Arbeit und Einkommen“ an die Politik heran (vgl. VNG 1998). Angesichts der gestärkten Rolle der Kommunen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik forderte die VNG darin, bei der Verteilung der Haushaltsmittel mehr Verfügungsrechte zu erhalten. Die VNG (1998: 1) spricht von einer „steuernden und koordinierenden Rolle“ der Kommunen in der lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Durch die sogenannten „Durchstartabsprachen“ („doorstartconvenanten“) zwischen den Städten, der VNG und dem Sozialministerium wurden den Kommunen schließlich zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt, damit diese ihre Steuerungsfunktion auf dem Arbeitsmarkt stärken könnten. Zum ersten Januar 2001 soll schließlich ein Fond für Arbeit und Einkommen („Fond Werk en Inkomen“, FWI) eingeführt werden, der die mittlerweile zahlreich gewordenen Budgets, die den Kommunen für Wiedereingliederung zur Verfügung stehen, zusammenfaßt und den Kommunen größere Handlungsspielräume gewährt (vgl. Sociale Nota 2000: 100-101). Nach den Wahlen 1998 wurde auch ein besonderer Minister für die Große-Städte-Politik eingeführt, was die Lobby der VNG und der Großen Städte in Den Haag zusätzlich verstärkte.

³²⁶ Viele Fragen müssen an dieser Stelle unbeantwortet bleiben. Gerade in den Niederlanden ist der Begriff „Kommune“ als Sammelbegriff zu unspezifisch. So bezog sich die Aufwertung der kommunalen Rolle gerade im Bereich der Sozialhilfe vor allem auf die Gruppe der „Vier Großen Städte“ (Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Amsterdam), die in den Niederlanden einen Sonderstatus einnehmen; zum Sonderstatus vgl. Kleinfeld 1990; Kleinfeld/Toonen 1996. Auch der Frage der Steuerungsleistung, der Spezifik und der sozialen Kohärenz der neuen Strukturen auf lokaler Ebene kann an dieser Stelle nicht nachgegangen werden. So liegen bisher auch nur vereinzelte, jedoch keine umfassenden Effektivitätsanalysen der Reformen vor (vgl. CPB 2000a, 2000c; Schrader 2000; Engelen 1999; NYFER 1999; Welters 1998; Zevenberg et al. 1999; Opstal et al. 1998; Olieman 1996).

Die neue Regierung, die im September 1998 ins Amt trat, brachte noch eine weitere interessante Konstellation zutage. Ad Melkert wurde als Sozialminister von Klaas De Vries abgelöst. De Vries war von 1996 bis 1998 Vorsitzender des Sozialökonomischen Rates, und davor acht Jahre lang Vorsitzender der Vereinigung der Niederländischen Gemeinden (VNG).

Die Institutionalisierung der Kommunen und der VNG als tragende Akteure wurde anfänglich durch die STAR und den SER, und damit durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber, erheblich kritisiert. So sprach sich die STAR in einer Empfehlung vom 9. Juni 1998 deutlich dagegen aus, den Gemeinden immer mehr Mittel für die Reintegration von Erwerbslosen bereitzustellen. Die tripartistische Arbeitsverwaltung, so die STAR, könne unter diesen Umständen keine „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ („activerend arbeidsmarktbeleid“) mehr ausüben (vgl. STAR 1998: 17). Dieser Kritik schloß sich der SER explizit an (vgl. SER 1998: 83-86).

Während die Gewerkschaften und Arbeitgeber die Kommunalisierung stark kritisierten, hatte die Strategie der Kommunalisierung in der Politik des Sozialministeriums jedoch bereits einen äußerst hohen Stellenwert inne. Darüber hinaus vertrat das Sozialministerium offensiv die Position, daß die Stellung der Kommunen in der Reintegrationspolitik eine gänzlich andere Qualität besitzen würde als die der Sozialpartner. Während die Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik „mitregieren“, kann den Gewerkschaften und Arbeitgebern vom Sozialministerium aufgetragen werden, die Arbeitsmarktpolitik „mitzuverwalten“. In einem Brief an den Vorsitzenden der Zweiten Kammer der „Staten-Generaal“, in dem die bis dahin eingeleiteten Reformmaßnahmen in der Reintegrationspolitik näher erläutert werden, legte der bis März 2000 amtierende Sozialminister De Vries die „Mitregierungsrolle“ der Kommunen in der Reintegrationspolitik folgendermaßen dar:

Die Kommunen führen die Reintegrationspolitik in Mitregierung durch. Das bedeutet eine geteilte Verantwortlichkeit zwischen Zentralregierung und Kommunen ... Die Planung, die Einrichtung und die Arbeitsweise des Durchführungsprozesses wie auch die Effektivität der kommunalen Ausführung der Politik gehört zum kommunalen Bereich (Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17. November 1999: 3-4; meine Übersetzung, CT)

Dem steht gegenüber, daß De Vries im gleichen Brief die Verteilung der Kompetenzen in den Verwaltungsstrukturen der Sozialversicherung und der Arbeitsverwaltung, und damit in den Bereichen, die bis Mitte bzw. Ende der 1990er Jahre von den Gewerkschaften und Arbeitgebern korporatistisch verwaltet wurden, folgendermaßen charakterisiert:

In bezug auf die Durchführungsinstanzen der Sozialversicherung und der Arbeitsverwaltung ... handelt [es] sich um Verwaltungsorgane, die gesetzliche Aufgaben durchführen. Der Minister besitzt hierbei eine Anweisungsbefugnis (Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17. November 1999: 4; meine Übersetzung, CT).

Der wesentliche Grund, warum in den 1990er Jahren mit einer rasanten Geschwindigkeit die Akteurskonstellation in der niederländischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik radikal verändert wurde und sich die Einflußnahme einerseits zugunsten des Zentralstaates und der Kommunen, andererseits zu Lasten der Gewerkschaften und Arbeitgeber verschoben hat, ist die vollständige Entmachtung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Sozialversicherung.

17.2 Die korporatistische Entflechtung und die Aktivierung der Sozialpolitik

Die Niederlande kennen in den 1990er Jahren vornehmlich drei Kategorien von Arbeitslosen: erstens Empfänger von Sozialhilfe (ABW-Empfänger), zweitens Empfänger von Arbeitslosengeld (WW-Empfänger) oder einer Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO-Empfänger) und drittens schließlich Arbeitsuchende ohne Leistungsanspruch („Niet-Uitkeringsgerechtigde Werkzoekende“, NUW-ers, vgl. Dercksen/Hende 1999). Die Regierung spricht mittlerweile von einem „doppelten Gesicht des Arbeitsmarktes“ (Sociale Nota 2000: 24; NAP 2000: 5): auf der einen Seite viele offene Stellen und auf der anderen Seite ein umfangreiches, noch nicht genutztes Arbeitsangebot: die Leistungsempfänger.

Es waren nun vor allem die Leistungsempfänger, die Anfang der 1990er Jahre eine weitreichende institutionelle und ideologische Richtungsänderung des niederländischen Sozialstaates beförderten. Die steigende Anzahl an ABW-, WW- und WAO-Empfängern sind Spiegelbild des niederländischen Arbeitsmarktproblems, das seit Ende der 1980er Jahre in der Langzeitarbeitslosigkeit und der steigenden Anzahl von Erwerbsunfähigen besteht. So betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen (länger als 12 Monate arbeitslos) im Jahr 1998 47,9 Prozent (vgl. OECD 1999a: 242). Man zählte Ende der 1990er Jahre über 900.000 Erwerbsunfähige. Die ‚i/a-ratio‘, d.h. das Verhältnis der inaktiven zur aktiven Erwerbsbevölkerung³²⁷, stieg von 43 Prozent im Jahr 1969 auf 83 Prozent 1984 und blieb bis 1995 auf diesem Niveau (vgl. Sociale Nota 2000: 81).

Die das niederländische Beschäftigungswunder der 1990er Jahre auszeichnende niedrige Arbeitslosenquote³²⁸ muß damit ins „rechte Licht gerückt werden“ (Becker 2000: 116). Rechnet man die Bezieher von Transfereinkommen (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Erwerbsunfähigkeitsrente sowie die Personen in subventionierter Be-

³²⁷ Die ‚i/a-ratio‘ sind die Leistungsempfänger in Leistungsjahren im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung in Vollzeitäquivalenten; zur exakten Definition vgl. Anm. zu Abbildung 4, Seite 274.

³²⁸ Zwischen 1983 und 1998 ist die von der OECD standardisierte Arbeitslosenquote von 12 auf 4 Prozent gesunken (vgl. OECD 1996: 198, OECD 1999a: 224).

schäftigung) zu den Arbeitslosen hinzu, wie es im OECD-Konzept der sogenannten „breiten Arbeitslosenquote“ getan wird, so bewegten sich die Niederlande im Jahre 1997 mit 25 Prozent im internationalen Spitzenbereich (vgl. OECD 1998: 34).

Es sind die fast eine Million Empfänger einer Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO-Rente) bei einer Anzahl von fünf Millionen Arbeitnehmern (vgl. Heijden 1999: 17), die dem Beobachter seine Verwunderung darüber erklären können, daß der umfassendste Wandel in der Geschichte der niederländischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gerade zu dem Zeitpunkt einsetzte, als das niederländische „Polder-Modell“³²⁹ mit seiner glänzenden arbeitsmarktlichen und wirtschaftlichen Performanz das europäische Ausland beeindruckte. Mit der steigenden Anzahl an Leistungsempfängern und der WAO-Krise (vgl. auch Kapitel 14) wurde die Aktivierung des Sozialsystems und die Erhöhung der Erwerbstätigenquote zum übergreifenden Ziel der Politik.³³⁰

Während das „Polder-Modell“ bestach, wurden die öffentlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik - besser gesagt: für „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ - in die Höhe geschraubt. Betrug die öffentlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 1985 nur 3,5 Mrd. Gulden, so stellte der Haushaltsplan dafür im Jahr 1998 9,3 Mrd. Gulden auf. Der Aktivitätsgrad, d.h. der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik, hat sich im Jahre 1998 gegenüber 1984 um 100 Prozent auf 40 Prozent erhöht (vgl. SZW 1999c: 2): Aktive Arbeitsmarktpolitik erlebte ihr „Coming Out“ (Trampusch 2000a).

Zur ersten grundlegenden Strukturreform in der Sozialversicherung kam es im Anschluß an den Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission „Buurmeijer“ im Jahre 1993 (vgl. zum folgenden Sol 2000: 296). Wichtigste Schlußfolgerung des „Buurmeijer-Berichts“³³¹ war eine harte Kritik an den von den Gewerkschaften

³²⁹ Als „*Polder-Modell*“ bezeichnet man den niederländischen Weg der Lohnzurückhaltung, Schaffung von Beschäftigung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bei gleichzeitiger Modernisierung des sozialen Sicherungssystems (Leistungskürzungen und Umbau). Begleitet wurde dieser Weg von sinkenden Arbeitslosenraten, relativ hohem ökonomischen Wachstum sowie einem Anstieg der Beschäftigungs- und der Teilzeitquoten (vgl. Wilthagen 1998: 2). Als Grundlage des Erfolges gilt dabei das Abkommen von Wassenaar (1982) sowie die korporatistische Absprache „Neuer Kurs“ (1993, vgl. Visser/Hemerijck 1998).

³³⁰ Ideologischer Ausgangspunkt der wohlfahrtsstaatlichen Reform bildete das Programm der „Sozialen Innovation“ der Regierung Lubbers-Kok (1989-1994). Im Zuge der „Sozialen Innovation“ wurde die Novellierung der Sozial- und Arbeitslosenversicherung, des Bildungswesens wie auch die Arbeitsmarktpolitik in Richtung Deregulierung, Verlagerung der Regulierungskompetenzen und Regionalisierung der vormals zentralstaatlichen Institutionen und Maßnahmen ideologisch vorbereitet (vgl. Moraal 1994: 3; Cox 1993: 187-190).

³³¹ Vgl. ‚Enquete naar het functioneren van de organen belast met uitvoering van sociale verzekeringswetten‘, abgedruckt in: Tweede Kamer, 22730, nr. 7-10, 1993. Bevor der „Buurmeijer-Bericht“ politisch umgesetzt wurde, wurden bereits erhebliche Leistungskürzungen in der Erwerbsunfähigkeitsversicherung und der Krankenversicherung eingeführt: z.B. durch das ‚Wet Terugdringing Arbeidsongeschicktheidsvolume‘ (1992), das ‚Wet Terugdringing Beroep op Arbeidsongeschicktheidsregeling‘ (1993), das ‚Wet Terugdringing Ziekteverzuim‘ (1994).

und Arbeitgebern geleiteten und verwalteten Branchenvereinigungen („bedrijfsverenigingen“), die auf sektoraler Ebene die Arbeitnehmersicherungen (WAO, WW und ZW³³²) durchführten. Die Kommission hob hervor, daß die Bemühungen der Ausführungsorgane, Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren, stark unterentwickelt waren. Die Reintegration sei durch den bestimmenden Einfluß der Branchenvereinigungen auf die Ausführungsorgane völlig vernachlässigt worden. Die Kommission „Buurmeijer“ forderte eine Aktivierung des Systems, eine Regionalisierung und Entkorporatisierung der Ausführungsstruktur in der Arbeitnehmersicherung. Nach Buurmeijer begann man durch den Erlass einer Reihe von Gesetzen und Maßnahmen damit, in der Durchführung der Arbeitnehmersicherung zwischen Verwaltung („bestuur“) und Durchführung („uitvoering“) zu unterscheiden. Die Arbeitgeber und Gewerkschaften sollten in der Ausführung auf Distanz gehalten werden. Eine „große Entflechtung“ (Sol 2000: 294) des Systems wurde eingeleitet. Zum zentralen Richtungsweiser wurde dabei ein Antrag („motie“) des PvdA-Vorsitzenden Wöltgens („motie-Wöltgens“) in der Zweiten Kammer.³³³ In diesem Antrag forderte das Parlament die Regierung auf, die Branchenorganisationen in der WAO-, WW- und ZW-Versicherung aufzuheben und durch ein unabhängiges Aufsichtsorgan zu ersetzen, die Ausführung territorial zu dezentralisieren und den Leistungsempfang stärker mit Reintegrationsmaßnahmen zu verbinden.

Nach dem „Buurmeijer-Bericht“ und dem „motie-Wöltgens“ wurde die Neuverteilung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der Träger der Arbeitnehmersicherung schnell in Angriff genommen. Etappenweise leitete die 1994 mit der Parole „Arbeit, Arbeit und nochmals Arbeit“ ins Amt gewählte sozialdemokratisch-liberale Koalitionsregierung Kok durch das Organisationsgesetz Sozialversicherung 1995 („Organisationswet Sociale Verzekering“ 1995, OSV 1995) und das Organisationsgesetz Sozialversicherung 1997 („Organisationswet Sociale Verzekering“ 1997, OSV 1997) den Umbau in der Arbeitnehmersicherung ein. Wichtigster gemeinsamer Nenner der durch die beiden eben genannten Gesetze eingeleiteten Veränderungen war, die durch die Arbeitsmarktpartner, getrennt nach Branchen, verwaltete Durchführung der Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO), der Krankenversicherung (ZW) und der Arbeitslosenversicherung (WW) schrittweise zu entkorporatisieren (vgl. Hemeerijck/Manow 1998: 25-26).

Auch für diese Reform wurde der SER von der Regierung im März 1994 um eine Empfehlung gebeten. In seiner Empfehlung „Regionalisierung der Ausführungsstruktur der Arbeitnehmersicherung“ lehnte der SER eine Regionalisierung der Arbeitnehmersicherung ab:

³³² ZW = „Ziektewet“ = Krankenversicherungsgesetz.

³³³ Die „motie-Wöltgens“ ist abgedruckt in: Tweede Kammer 1993-1994, 22730.

Eine regionale Verwaltungsstruktur ohne sektorale Steuerungsmöglichkeiten gefährdet ... die Zusammenarbeit zwischen dem Durchführungsprozeß und den Tarifverhandlungen einschließlich der Verhandlungen über Prävention und Reintegration und erfordert auf regionaler Ebene eine neue Abstimmung über die sektorale Politik (SER 1994: 44; meine Übersetzung, CT).

Trotz dieser ablehnenden Haltung des SER waren „die Entwicklungen mittlerweile aber nicht mehr zu stoppen“ (Ctsv 1999: 28). So wurde mit dem OSV 1995 der von den Gewerkschaften und Arbeitgebern verwaltete Soziale Versicherungsrat (‘Sociale Verzekeringsraad’, Svr) abgeschafft und durch ein unabhängiges Aufsichtsgremium ersetzt, dem Kollegium für die Aufsicht über die Sozialversicherung (‘College van toezicht sociale verzekeringen’, Ctsv). Dem Ctsv wurde das korporatistisch besetzte Befristete Institut für Koordinierung und Abstimmung (‘Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming’, Tica) zur Beratung beigelegt. Auf der nationalen Ebene hatten die Gewerkschaften und Arbeitgeber somit durch das Tica nur noch einen beratenden Einfluß. Das OSV 1995 veränderte auch das Verhältnis der Branchenvereinigungen zu den Ausführungsorganen der Arbeitnehmersicherung. Dieses wurde zu einem „Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis“ umdefiniert, womit ein erster Schritt zur Trennung von „Verwaltung“ und „Ausführung“ gemacht wurde. Mit dem OSV 1997 wurden die Aufgaben der Branchenvereinigungen schließlich dem tripartistischen Nationalen Institut Sozialversicherung (‘Landelijk instituut sociale verzekering’, Lisv) übertragen, das unter der Aufsicht des Sozialministeriums steht. Die Branchenvereinigungen und das Tica wurden zum 1. März 1997 abgeschafft.

Das war das Ende der korporatistischen Verwaltung der Arbeitnehmersicherung auf sektoraler Ebene. Seit 1997 haben die Gewerkschaften und Arbeitgeber auf die Ausführungsebene nur noch einen beratenden Einfluß. Auftraggeber der uvis wurde das Lisv. Die ehemals bipartistische Autonomie der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Arbeitnehmersicherung wurde durch das tripartistische Lisv ersetzt, womit dem Sozialministerium mehr Kontrollrechte eingeräumt wurden.

Parallel zu dieser Entmachtung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Arbeitnehmersicherung, wurden die privaten Träger (uvis) der Arbeitnehmersicherung (GAK, Sfb, Cadans, GUO, USZO) und das Lisv mit dem OSV 1997 und dem REA 1998 dazu verpflichtet, die Reintegration der WW- und WAO-Empfänger voranzutreiben. So stehen dem Lisv und den uvis seit 1996 sogenannte „Kehrgesetzbudgets“ (‘veegwetbudgetten’) zur Verfügung, um bei der Arbeitsverwaltung Reintegrationsmaßnahmen für WW- und WAO-Empfänger einzukaufen. Auf experimenteller Basis wurde im Rahmen des sogenannten „Paßgenauen Ansatzes“ (‘sluitende aanpak’)³³⁴ schließlich auch die Möglichkeit geschaffen, Mittel aus der Arbeitslosen-

³³⁴ Unter dem Begriff des „Paßgenauen Ansatzes“ werden die Maßnahmen zusammengefaßt, welche der Leitlinie 2 der „Europäischen Beschäftigungsstrategie 1999“ folgen (vgl. NAP 1999: 11). Die Leitlinie 2 der EU besagt, daß „arbeitslosen Erwachsenen ... ein Neuanfang ermöglicht wird, ehe sie zwölf Monate lang arbeitslos sind“ (Entschließung des Rates 1999: I.2).

versicherung (WW) für Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitslosengeldempfänger einzusetzen. Das Lisv kann zudem Mittel aus dem „Allgemeinen Arbeitslosigkeitsfond“ („algemeen werkloosfond“) für die Reintegration einsetzen. Hervorzuheben ist also, daß in den letzten Jahren nicht nur den Kommunen, sondern auch den Trägern der Sozialversicherung eine Reihe von neuen Budgets für Reintegrationsmaßnahmen bereitgestellt wurden. Zum 1. Januar 2000 hat man dabei die Verpflichtung aufgehoben, mit den Mitteln aus dem Kehrgesetz („veegwet“) und dem REA die Reintegrationsmaßnahmen bei der Arbeitsverwaltung einzukaufen. Mit dem REA betraf das auch die Kommunen (vgl. Sociale Nota 2000: 82-84). Für das Haushaltsjahr 2000 stieg so der Anteil der Mittel beträchtlich, mit dem die Gemeinden und das Lisv Reintegrationsmaßnahmen auf dem Markt einkaufen können (vgl. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7. Dezember 1999).

Dieser Prozeß der Strukturreform in der Arbeitnehmersversicherung lief relativ konsensual ab. Der ‚motie-Wölters‘ schuf die nötige parlamentarische All-Parteien-Mehrheit für die Strukturreform. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber, obwohl sie an einer Regionalisierung der Strukturen Kritik übten, befürworteten die Einführung von Marktelementen und das Ziel, die Reintegration von Leistungsempfängern voranzutreiben, ausdrücklich (vgl. SER 1994, 1997). Bleibt zu klären, wie es der Arbeitsverwaltung und ihrem Korporatismus während dieser turbulenten Reformphase seit 1993 erging.

17.3 Die Schwächung der Arbeitsverwaltung

Parallel zur Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik und zur korporatistischen Entflechtung der Arbeitnehmersversicherung diskutierte man nach nur vier Jahren Korporatismus in der Arbeitsverwaltung 1995 eine erneute Strukturreform. Bereits 1992 bekam die Zentrale Arbeitsverwaltung (CBA) politischen Druck seitens der Regierung zu spüren. Mit Zustimmung des Parlaments wurde der Haushalt der Arbeitsverwaltung um 100 Mio. Gulden gekürzt. Als bis 1994 der Haushalt weitere zweimal gestutzt wurde und in der Regierungsabsprache von Paars I vom August 1994 angekündigt wurde, den Staatsbeitrag an die Arbeitsverwaltung bis 1998 um 400 Millionen Gulden zu kürzen, drohten die Gewerkschaften und Arbeitgeber schließlich damit, aus der CBA auszutreten (vgl. Commissie van Dijk 1995c: 77; Sol 2000: 269).

Diese Intensivierung der Debatte um die Zukunft der Arbeitsverwaltung ist in einem Wechsel der politischen Mehrheiten eingebettet: Denn mit dem Regierungsantritt der sozialdemokratisch-liberalen Koalition Paars I im Jahre 1994 wechselte die CDA, die bis dahin unter den Parteien als der stärkste Befürworter der tripartiten Strukturen galt, in die Opposition. Die Mehrheit hatten nun die PvdA und die liberalen Parteien

VVD und D66, die bei der Verabschiedung des ‚arbeidsvoorzieningswet‘ 1988 starke Kritik an der Strukturreform geäußert hatten (vgl. Gestel 1995: 16-17; Sol 2000: 297-298).

Hinzu kam nun, daß Artikel 121 des ‚arbeidsvoorzieningswet‘ von 1990 festlegte, daß nach vier Jahren eine umfassende Evaluierung der neuen Strukturen stattfinden sollte. Im Jahr 1995 stellte die hierfür eingerichtete ‚Kommissie van Dijk‘ (‚Commissie van Dijk‘) ihren Evaluierungsbericht vor (vgl. Commissie van Dijk 1995a, 1995b, 1995c), der mit der Änderung des ‚arbeidsvoorzieningswet‘ zum 1. Januar 1997 zu einer erneuten Reform der Arbeitsverwaltung führte. Die Arbeit der Kommission stand dabei von Anfang an unter großem politischen Druck. Ad Melkert (PvdA), der im August zum neuen Sozialminister ernannt wurde, forderte die Kommission auf, angesichts der ‚politischen Auseinandersetzungen rund um die Arbeitsverwaltung‘ (Commissie van Dijk 1995c: 77) den Evaluierungsprozeß zu beschleunigen. Trotz Widerstands seitens der Kommission schränkte Melkert zudem ihren Untersuchungsauftrag ein. So wurde zum Beispiel die anfänglich beabsichtigte Evaluierung der Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den Trägern der Sozialversicherung wie auch eine umfassende Analyse der Arbeit auf der regionalen und lokalen Ebene aus dem Programm genommen. Am Ende mußte sich die Kommission darauf beschränken, die innerorganisatorischen Abstimmungsprozesse innerhalb der Arbeitsverwaltung und die Effektivität ihrer Maßnahmen zu bewerten (vgl. Commissie van Dijk 1995c: 80).

Die öffentlichen Diskussionen über die Arbeitsverwaltung brachten mit sich, daß im Dezember 1994 in Absprache mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern eine ‚Parteienübereinkunft über Hauptlinien der Zukunft der Arbeitsverwaltung‘ getroffen wurde (vgl. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23. Dezember 1994). Die Politik griff so der Arbeit der Kommission vor. Im Rückblick läßt sich konstatieren, daß sich in dieser Parteienübereinkunft bereits die Grundzüge der späteren Strukturreform wiederfinden, namentlich die Stärkung der Position des Sozialministeriums, die Schwächung der Regionalen Arbeitsverwaltungen (RBAs) gegenüber der CBA und die Schwächung der Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber.

Im März 1995 gab die Kommission van Dijk schließlich ihren Evaluierungsbericht heraus. Zur gleichen Zeit forderte der Sozialminister ‚aufgrund seiner Unzufriedenheit über die Ergebnisse des tripartiten Experiments‘, das ‚Primat der Politik‘ (Sol 2000: 286) wiederherzustellen. Die Kommission betrachtete das Tripartisierungsexperiment als gescheitert: Die Zentrale Arbeitsverwaltung sei durch endlose Diskussionen zwischen den Vertretern der beteiligten Akteursgruppen in ihrer Entscheidungsfähigkeit blockiert gewesen, die Gewerkschaften und Arbeitgeber hätten sich mehr an ihren eigenen als an öffentlichen Interessen orientiert und auch die Erwar-

tung von ‚spill over‘-Effekten auf die Arbeitsbeziehungen und die Politik der Sozialpartner in anderen Bereichen habe sich nicht erfüllt (vgl. Commissie van Dijk 1995c: 4-20).

Der Bericht der Kommission van Dijk war in den Niederlanden nicht unumstritten. Nicht nur die Gewerkschaften, wie z.B. der FNV³³⁵, sondern auch sozialwissenschaftliche Beiträge³³⁶ urteilten über den Erfolg der Tripartisierung anders.

Dem negativen Bescheid der Kommission schloß sich die *Reform* des ‚*arbeidsvoorzieningswet*‘ an, die am 1. Januar 1997 in Kraft trat. Die erneute Strukturreform hat darauf abgezielt, dem Sozialministerium wieder mehr Steuerungsmöglichkeiten zu geben. Folgende Änderungen sollten zu diesem Ziel beitragen: Der Staat zog sich aus der Zentralen Arbeitsverwaltung (CBA) zurück, indem die Vertreter des Bildungs-, Wirtschafts- und des Sozialministeriums, die bis dahin Mitglieder der CBA waren, durch unabhängige Kronmitglieder ersetzt wurden. Die Beschlüsse in der CBA wurden nicht mehr mit einer Zweidrittelmehrheit, sondern mit einer einfachen Mehrheit gefaßt. Dem Sozialministerium, das bis dahin nur über den Haushalt der Arbeitsverwaltung Aufsicht ausübte, wurde ein umfassendes Aufsichts- und Genehmigungsrecht sowie ein verstärktes Informationsrecht und präventives Prüfrecht über die Beschlüsse der CBA erteilt. Die Unabhängigkeit der RBAs gegenüber der CBA wurde eingeschränkt. Das Budget der Arbeitsverwaltung wurde schließlich in einen Basisbeitrag (‚basisbijdrage‘) für Verwaltungs- und Kernaufgaben, wie die Arbeitsvermittlung und Beratung von Arbeitssuchenden, und einen Leistungsbeitrag (‚prestatiebijdrage‘) für Weiterbildungs- und Reintegrationsmaßnahmen aufgespalten. Daneben wurde die Ziel- und Aufgabenstellung der Arbeitsverwaltung auf die Reintegration von Schwervermittelbaren begrenzt, das ‚inkoopmodel‘ eingeführt, und damit die Möglichkeit geschaffen, daß andere Akteure bei der Arbeitsverwaltung Maßnahmen

³³⁵ Vgl. zum Beispiel den Bericht des FNV: „Die Kooperation mit den Branchen hat sich gut entwickelt. Das Arbeitsmarktinstrumentarium der Arbeitsverwaltung und die Teilnahme der Sozialpartner in der Verwaltung funktionierte als Katalysator für die Politik in den Branchen“ (FNV 1995: 5).

³³⁶ Vgl. hierzu Sol/Glebbeeck 1998: 265-278; Sol 2000: 269-279; Sol/Veldhuisen 1993. Die Beiträge von Sol/Glebbeeck (1998) und Sol (2000) heben hervor, daß die Kommission van Dijk ein falsches Analyseinstrumentarium verfolgt hätte. Der Bericht sei am neo-korporatistischen Ansatz orientiert gewesen und habe als Maßstab des Erfolges eine zentrale Rolle der Arbeitsverwaltung in der Arbeitsmarktpolitik gewählt. Diese Rolle habe die Arbeitsverwaltung aber nie eingenommen. In der niederländischen Arbeitsmarktpolitik sei in der Praxis eher der Weg einer integrativen Problemlösung eingeschlagen worden, innerhalb derer neben die Arbeitsverwaltung zahlreiche andere Organisationen getreten seien. Den Erfolg der Arbeitsverwaltung hätte man daher nicht am Ausmaß des horizontalen Interessenaustauschs zwischen den Akteuren messen dürfen, wie es der neo-korporatistische Ansatz der Kommission van Dijk getan hätte. Die Arbeitsverwaltung sei vielmehr, als verhandelnde Verwaltung (‚onderhandelnd bestuur‘) zu betrachten. Zur Beurteilung des Erfolges schlagen Sol/Glebbeeck (1998) daher den Netzwerkansatz vor. Die Studie von Sol/Veldhuisen (1993) kommt zu dem Ergebnis, daß es zwischen den Branchen, der CBA und den RBAs zu zahlreichen Absprachen über die Reintegration von Arbeitslosen gekommen sei.

einkaufen können. Schließlich wurden die Arbeitsämter verpflichtet, mit den uvis und den Sozialämtern zusammenzuarbeiten (vgl. Dercksen/Koning 1996; Sol 2000: 287-289).

Während dieses die Sozialpartner entmachtenden Reformprozesses hielten sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber erstaunlicherweise im Hintergrund. Der SER äußerte sich gar nicht zur Reform, und die STAR ging in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf auf die beabsichtigten Gewichtsverschiebungen im Verhältnis der Gewerkschaften und Arbeitgeber zum Sozialministerium nicht ein (vgl. STAR 1996, passim).

Zusammenfassend läßt sich mit Bekkum (1996a: 16) festhalten, daß durch die Strukturreform, die 1997 in Kraft trat, die Rolle der Sozialpartner in der Arbeitsverwaltung geschwächt, die des Ministeriums vergrößert und die Ziel- und Aufgabenstellung der Arbeitsverwaltung enger zugeschnitten wurde.

Durch das neue Arbeitsförderungsgesetz war der Veränderungsdruck, der auf die Arbeitsverwaltung ausgeübt wurde, noch nicht beendet. Der nächste Schritt, der zu einer weiteren Erosion der Strukturen und der Position der Arbeitsverwaltung führte und weiterhin führt, war die SUWI-Initiative. Durch „SUWI“ schlug die Regierung nun eine *Brücke* zwischen der Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik, dem CWI-Projekt, der Reform der Arbeitnehmersicherung und der Strukturreform der Arbeitsverwaltung.

17.4 Die Initiative „Arbeit und Einkommen“

Eine erste Andeutung, die verschiedenen Reformstränge (Kommunalisierung, CWIs, Strukturreform der Arbeitnehmersicherung und Strukturreform der Arbeitsverwaltung) zusammenzufügen, findet sich in der Regierungsabsprache der Paars II-Koalition vom August 1998.³³⁷ Die Regierung kündigte an, den Reformprozeß der Arbeitnehmersicherung und die Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit (gemeint ist das CWI-Projekt) fortzuführen und besser aufeinander abzustimmen.

Eine präzise Darstellung der neuen Strategie beinhaltete schließlich die Diskussionsnote „Struktur Ausführung Arbeit und Einkommen“ („Structuur Uitvoering Werk en Inkomen“, SUWI) vom 5. November 1998 (vgl. SZW 1998). Die CWIs wurden hier nicht mehr als „Zusammenarbeitsverband“ („samenwerkingsverband“), sondern als selbständige Organisationen mit eigenständigen Aufgaben bezeichnet. Die Kernauf-

³³⁷ Vgl. „Regeerakkord august 1998“, Bijlage 1, B „Sociale Zekerheid“, abgedruckt in: Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26024, nr. 10.

gaben der Arbeitsverwaltung, die Arbeitsvermittlung und die Beratung von Arbeitssuchenden, sollten in CWIs integriert werden und derjenige Organisationsteil der Arbeitsverwaltung, der mit der Durchführung der Reintegrationsmaßnahmen betraut war, in ein privates Unternehmen überführt werden. Desweiteren schlug die Regierung vor, die finanziellen Mittel der Arbeitsverwaltung, die für die Reintegration bereitstehen, das sogenannte „Leistungsbudget“, den Kommunen und den Trägern der Sozialversicherung bereitzustellen. Die Regierung beabsichtigte, eine Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber an den CWIs nur noch auf zentraler Ebene zu institutionalisieren, während die Sozialpartner auf dezentraler Ebene gänzlich ausgeschlossen werden sollten. Diese *Entkorporatisierung der Arbeitsverwaltung* wurde mit der *Entkorporatisierung der Ausführungsstrukturen der Arbeitnehmerversicherung* begründet:

Angesichts der Meinung, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer keinen Einfluß auf die individuelle Fallbehandlung ausüben dürfen, ist es kaum vorstellbar, daß die Sozialpartner auf dezentraler Ebene für die Durchführung der CWI-Aufgaben verantwortlich sein sollten (SZW 1998, punt 5, o.S.; meine Übersetzung, CT).

Auf dezentraler Ebene erachtete es die Regierung allenfalls für sinnvoll, eine „Beratungsstruktur“ („overlegstructuur“, SZW 1998, punt 5) mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern einzurichten.

Damit ging die Regierung nun einen Schritt weiter, als es die bis dahin verlauteten Positionen der Gewerkschaften und Arbeitgeber erkennen lassen. Sowohl der SER als auch die STAR plädierten im Juni 1998 noch für eine Beibehaltung der bisherigen Strukturen der Arbeitsverwaltung und für eine Fortsetzung des Tripartismus (vgl. STAR 1998: 16-17, SER 1998: 79, 83). Ausgesprochen deutlich brachte diese Forderung der Beibehaltung der bisherigen Strukturen die STAR zum Ausdruck:

Angesichts des bereits erwähnten ist die Stiftung dagegen, daß das gegenwärtige öffentliche Budget der Arbeitsverwaltung verringert oder auf die Kommunen und uvis übertragen wird. Das tripartite öffentliche Organ kann dann keine aktivierende Arbeitsmarktpolitik mehr machen. Kommunen und uvis können zwar bei der Arbeitsverwaltung einkaufen, aber die Politik sowohl der Kommunen als auch der uvis wird angebotsorientiert sein, und deshalb werden diese nur ihren eigenen ‚Bestand an Unterstützungsempfängern‘ berücksichtigen. Die Folge davon ist eine Segmentierung. Außerdem verschwindet die Nachfrageseite des Marktes aus dem Blickwinkel ... Die Stiftung ist deshalb dagegen, den Kommunen und uvis eine größere Rolle bei der Arbeitsvermittlung zu geben (STAR 1998: 17-18; meine Übersetzung, CT).

Nach Gesprächen mit der CBA, der Lisv, der VNG und dem Ctsv im November 1998 (vgl. SZW 1999b: 6) goß die Regierung in der SUWI-Note („Nota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen“) vom 23. März 1999 die in der Diskussionsnote vom November 1998 angekündigten Richtungsänderungen in gezielte strukturelle Reformvorschläge (vgl. SZW 1999b).

Die SUWI-Note besiegelte die Aufteilung der Arbeitsverwaltung endgültig. Im einzelnen beinhaltet die SUWI-Note die folgenden Vorschläge (vgl. SZW 1999b):

- Übertragung der Kernaufgaben der Arbeitsverwaltung (Beratung und Arbeitsvermittlung) auf die CWIs;
- Übertragung derjenigen Aufgaben, die zum Bereich der Reintegration von Arbeitslosen zählen, auf einen privaten „Reintegrationsbetrieb Arbeitsverwaltung“;
- Eingliederung der Weiterbildungseinrichtungen der Arbeitsverwaltung („Centra voor Vakopleiding“, CVs)³³⁸ in den privaten Reintegrationsbetrieb;
- Übertragung der Mittel, die die Regierung bisher der Arbeitsverwaltung für die Reintegration der Arbeitslosen bereitgestellt hatte (ca. 1,1 Mrd. NLG pro Jahr), an die Gemeinden und an die uvis.

Weiterhin erklärt die SUWI-Note, daß die Gemeinden und uvis die Reintegrationsmaßnahmen verstärkt auf dem Markt einkaufen und die Kommunen wie auch die Gewerkschaften und Arbeitgeber auf die Verwaltung der CWIs keinen Einfluß haben sollen. Die Durchführung der Sozialhilfe soll dagegen weiterhin zum Aufgabengebiet der Kommunen gehören („medebewind“!). Eine Mitverwaltung durch die Sozialpartner und Kommunen soll nach der SUWI-Note allein auf zentraler Ebene durch ein noch einzurichtendes Nationales Institut für Arbeit und Einkommen („Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen“, LIWI) institutionalisiert werden. Dieses mit unabhängigen Kronmitgliedern, Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern sowie mit drei Gemeindevertretern besetzte Gremium soll damit beauftragt werden, die Arbeit der CWIs zu koordinieren. An die Stelle der Zentralen Arbeitsverwaltung (CBA) und des Nationalen Instituts Sozialversicherung (Lisv) soll das LIWI treten, das unter der Aufsicht des Sozialministeriums stehen soll. Die Verteilung des inzwischen sehr umfangreichen Budgets an Reintegrationsmitteln soll nach Verhandlungen mit dem LIWI durch das Sozialministerium festgelegt werden.

In den Stellungnahmen des SER und der STAR vom Juni 1999 fand die Abschaffung der Arbeitsverwaltung, die Reintegration der Kernaufgaben in die CWIs, die Privatisierung der Reintegrationsaufgaben und die Integration von CBA und Lisv in das LIWI nun eine breite Zustimmung (vgl. SER 1999: 16, 113-115; STAR 1999, passim). Als ausdrücklicher Befürworter der Privatisierung des Reintegrationsteils der Arbeitsverwaltung tritt dabei der Arbeitgeberverband VNO-NCW auf (vgl. VNO-NCW 1999). Der FNV kritisierte in einer eigenen Stellungnahme zwar, daß die Privatisierung des Reintegrationsteils der Arbeitsverwaltung nicht zu einer „schnelleren Vermittlung der Arbeitsuchenden“ (FNV 1999) führen werde, sprach sich aber auch nicht explizit dagegen aus. Der Gewerkschaftsverband CNV äußerte sich in seiner Stellungnahme zur SUWI-Note bezüglich der Strukturreform der Arbeitsverwaltung gar nicht (vgl. CNV 1999a).

³³⁸ Die Weiterbildungseinrichtungen sind bereits im Jahr 1998 zu selbständigen Unterabteilungen der Arbeitsverwaltung umgewandelt worden.

Warum die Gewerkschaften und Arbeitgeber über die korporatistischen Verhandlungsstränge SER und STAR nun der Abschaffung, und damit der Entkorporatisierung der Arbeitsverwaltung auf einmal ausdrücklich zustimmten, kann im Rahmen dieser Arbeit aufgrund der Aktualität der Entwicklungen³³⁹ leider nicht endgültig geklärt werden.

Die offiziellen Stellungnahmen der Gewerkschaften und Arbeitgeber lassen jedoch für zwei Vermutungen Raum: Erstens ist anzunehmen, daß die Zustimmung der Gewerkschaften und Arbeitgeber zur Abschaffung der Arbeitsverwaltung in den informellen Gesprächen zwischen Juni 1998 und Juni 1999 durch die Herbeischaffung einer „win-to-win-Situation“ „erkauft“ wurde.³⁴⁰ Zweitens ist hervorzuheben, daß die Gewerkschaften wie auch die Arbeitgeberorganisationen ihr Herz nicht an die Arbeitsverwaltung gebunden hatten. Verschiedene Stellungnahmen der Gewerkschaften und Arbeitgeber deuten darauf hin, daß diese aus organisations- und tarifpolitischen Motiven heraus, in den konkreten Verhandlungen einerseits wohl eher versuchten, ihre Positionen in der Frage der Strukturreform der Arbeitnehmersversicherung zur Geltung zu bringen, und andererseits in der generellen Frage der Zukunft der Arbeitsmarktpolitik ihr Hauptaugenmerk eher auf die sektorale Arbeitsmarktpolitik lenkten.³⁴¹

³³⁹ Aktualität vor allem, weil es im November 1999 in der Frage der Strukturreform der Arbeitnehmersversicherung zu einer heftigen Auseinandersetzung zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern auf der einen und dem Sozialministerium auf der anderen Seite kam. Nach dem damaligen Konzept der Regierung sollte die Ausführung der Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO) und der Arbeitslosenversicherung (WW), die bis dahin durch die privaten uvis verwaltet wurden, auf Druck der Zweiten Kammer, in die Hände einer staatlichen Einrichtung überführt werden (vgl. SZW 1999a). Nach Gesprächen mit der Regierung brachen die Sozialpartner die Verhandlungen vorzeitig ab, woraufhin alle Akteure in helle Aufregung verfielen. Man einigte sich jedoch bereits im Januar 2000 auf einen neuen Kompromiß: Die uvis sollen verstaatlicht werden, die Arbeitgeber, Gewerkschaften und die VNG sollen jedoch durch die Gründung eines korporatistischen Gremiums auf zentraler Ebene (Rat für Arbeit und Einkommen, ‚Raad voor Werk en Inkomens‘) daran beteiligt werden, die öffentlichen Reintegrationsmittel auf die Träger zu verteilen (vgl. SZW 2000). Da diese Entwicklungen jedoch die Abschaffung der Arbeitsverwaltung unberührt ließen, muß an dieser Stelle auf diesen Streit nicht näher eingegangen werden.

³⁴⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, daß im OSV 1997 die konkrete Rolle der Sozialpartner bei der Ausführung der Sozialversicherung noch nicht endgültig geklärt wurde, und damit in der Strukturreform der Arbeitnehmersversicherung noch eine wichtige Frage zur Verhandlung offen stand. Der Umstand, daß der seit August 1998 amtierende Sozialminister De Vries vor seiner Ministerzeit zwei Jahre lang Vorsitzender des SER war, läßt der Vermutung Raum, daß De Vries in informellen Gesprächen den anfänglichen Widerstand der Gewerkschaften und Arbeitgeber gegen eine Abschaffung der Arbeitsverwaltung durch „Zugeständnisse“ in der Strukturreform der Arbeitnehmersversicherung brach. Um diese Linie der Argumentation im Rahmen dieser Arbeit fortzuführen, wären jedoch Interviews mit den damaligen Schlüsselakteuren notwendig gewesen.

³⁴¹ Auch Sol (2000: 299) führt an, daß die Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen auf die Ebene der Branchen und Betriebe möglicherweise die schnelle Entkorporatisierung der Arbeitsverwaltung erklärt. Leider führt sie diese These nicht weiter aus.

Um zu verstehen, warum der Blick der Sozialpartner durch die zeitgleiche Verhandlung über die Zukunft der Arbeitnehmersicherung vermutlich verdunkelt war, muß man sich vor Augen halten, daß die Strukturreform, welche durch die SUWI-Note losgetreten wurde, als Aufkündigung eines sozialpolitischen Dogmas angesehen werden kann. Zusammen mit der korporatistisch regulierten Lohnpolitik galt der korporatistische Aufbau des Systems der sozialen Sicherung nach dem Zweiten Weltkrieg in den Niederlanden lange Zeit als historische Errungenschaft und unabänderlich (vgl. Veen 1999: D26). Durch die Anfang der 1990er Jahre einsetzende Reorganisation des Kernstücks des Sozialstaates, der Arbeitnehmersicherung, geriet diese korporatistische wohlfahrtsstaatliche Ordnung nun ins Wanken. Insbesondere die Gewerkschaft CNV pochte nun in verschiedenen Presseinformationen im März und April 1999 auf die Erhaltung eines Mitbestimmungsrechts in der Arbeitnehmersicherung. Sie trat als entschiedene Gegnerin der in der SUWI-Note angekündigten Entmachtung der Gewerkschaften in der Frage der Verteilung der Reintegrationsmittel auf (vgl. CNV 1999a, 1999b).

Die zweite Vermutung, nämlich die, daß bei den Sozialpartnern die „eigene“ Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Branchen im Vordergrund stand, läßt sich an einer rückblickenden Stellungnahme des FNV vom März 2000 nachvollziehen.

Die Strukturreform der Arbeitsverwaltung in den 1990er Jahren wird darin als Wandel von einem „tripartistischen“ zu einem „monopolistischen“ (FNV 2000: 22) Modell charakterisiert: erstens weil das Sozialministerium durch die Strukturreform im Jahre 1996 auf zentraler Ebene erheblich gestärkt worden sei und zweitens weil den Kommunen immer mehr arbeitsmarktpolitische Instrumente in die Hand gelegt worden wären. Diese Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik hätte dazu geführt, daß auf lokaler Ebene immer mehr die Kommunen die „Regierolle“ übernommen hätten (vgl. FNV 2000: 22). Zu den Entwicklungen im Rahmen des CWI-Projekts und der SUWI-Initiative merkt der FNV schließlich treffenderweise folgendes an:

Die Entwicklung der CWIs verstärkt auch die Rolle der Kommunen. Die vielleicht noch wichtigsten Entwicklungen sind: die Dezentralisierung der ‚Einkaufsbudgets‘, die sogenannten ‚Kehrgesetz-Mittel‘, das Budget der ‚Große-Städte-Politik‘ und die Mittel des ‚Paßgenauen Ansatzes‘. Die Kommunen bekommen immer mehr Geld für die Arbeitsmarktpolitik. So werden die gegenseitigen Beziehungen in der tripartiten Zusammenarbeit zu Auftraggeber- und Einkaufsbeziehungen. Bei dieser Entwicklung hat der Zentralstaat in den letzten Jahren nicht nur die Sozialpartner immer weiter von seiner Politik entfernt, sondern er dreht der sektoralen Arbeitsmarktpolitik auch den Hals um (FNV 2000: 22-23; meine Herv. und meine Übersetzung, CT).

Im Anschluß an diese Kritik forderte der FNV, daß auch in der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik eine sektorale Herangehensweise im Vordergrund stehen sollte, und entwickelte er drei Szenarien, wie die sektorale Perspektive in die bestehenden strukturellen Veränderungen integriert werden kann (vgl. FNV 2000: 25-28). Ganz offen tritt der FNV für eine Sektoralisierung ein:

Die sektoral unterschiedlichen Engpässe auf den Teilarbeitsmärkten erfordern eine Differenzierung der Politik, der Staat entfernt jedoch die Sozialpartner immer weiter von der Durchführung der Arbeitsmarktpolitik. Die Reintegration von Arbeitsuchenden erfordert kein generisches, sondern vor allem ein sektorales Vorgehen (FNV 2000: 25; meine Übersetzung, CT).

Die durch die SUWI-Initiative beabsichtigten Veränderungen stehen nach Ansicht des FNV zur Politik der Gewerkschaften auf der Ebene der Branchen quer:

Immer mehr entsteht ein Spannungsfeld zwischen der Arbeitsmarktpolitik des Staates und der der Sektoren. In den Sektoren ist in den letzten Jahren eine sog. breitangelegte Arbeitsmarktpolitik gemacht worden. Man zielte dabei sowohl auf die ‚insiders‘ als auch auf die ‚outsiders‘. Die Verbindung zur staatlichen Politik wurde vor allem via der Arbeitsverwaltung realisiert. Mit der Einführung der Dezentralisierung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik sowie auch durch die ganze SUWI-Operation löst der Staat die Verbindung immer mehr und macht er diese in jedem Falle immer schwieriger (FNV 2000: 3; meine Herv. und meine Übersetzung, CT).

Auch in der akademischen Diskussion der gegenwärtigen Entwicklungen werden Zweifel laut, ob und wie die sich zunehmend institutionalisierende sektorale Arbeitsmarktpolitik mit der SUWI-Initiative abgestimmt werden kann (vgl. Esser et al. 1998: 15; Sol 2000: 300-301). Es ist die Zukunft, welche die spannende Frage beantworten muß, wie sich diese sektorale Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden weiter entwickeln wird. Ein offene Frage, die zur weiteren intensiven Beobachtung der gegenwärtigen Tendenzen einlädt, ist auch die, ob es die Akteure im Rahmen der SUWI-Initiative wirklich schaffen, die vielen Träger und Budgets, die es in den Niederlanden mittlerweile im Rahmen der ‚activerend arbeidsmarktbeleid‘ gibt, aufeinander abzustimmen, ohne daß sich die Akteure gegenseitig behindern. Wenn dies gelingt, führen die Niederlande am Anfang des neuen Jahrtausends vor, wie man eine öffentliche Arbeitsmarktpolitik durchführt, ohne eine Arbeitsverwaltung zu besitzen.³⁴² Betrachtet man die Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in den letzten hundert Jahren, wie dies in dieser Arbeit getan wurde, so ist dies durchaus etwas Neues, Innovatives und angesichts der Kommunalisierung und Lokalisierung der Folgen der Beschäftigungskrise in Europa vielleicht auch für andere Länder nachahmenswert.

³⁴² Bereits zum 1. Mai 2000 wurde die Arbeitsverwaltung in fünf Teile zerlegt: in einen Teil für die Arbeitsvermittlung, in einen noch zu privatisierenden Reintegrationsteil, in einen Teil, der die ESF-Mittel verwaltet, in einen ‚Facilitair‘-Betrieb und in die noch zu privatisierenden Weiterbildungseinrichtungen.

17.5 Zusammenfassung

Das Ende der 1990er Jahre markiert vermutlich den interessantesten Moment in der Geschichte der niederländischen Arbeitsmarktpolitik. Nachdem man sich in den 1980er Jahren mühsam auf eine korporatistische Arbeitsverwaltung geeinigt hatte, entscheiden sich die Akteure momentan für eine Arbeitsmarktpolitik ohne Arbeitsverwaltung. Hält man sich vor Augen, daß die niederländische Arbeitsverwaltung in der großen Krise der 1970er Jahre wenig in Erscheinung trat, damals eine konzertierende Strukturreform scheiterte und sich das OECD-Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht durchsetzte, so zeigen die strukturellen Wandlungsprozesse der 1990er Jahre, daß für Strukturreformen in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik den Strategiewechseln der Akteure eine außerordentlich hohe Bedeutung zukommt.

Diese Abhängigkeit der Strukturen der Arbeitsverwaltung von Strategiewechseln der Akteure hat sich auch im britischen Fall gezeigt. Die korporatistische ‚Manpower Services Commission‘ wurde Ende der 1980er Jahre auf Initiative der Thatcher Regierung aufgelöst und die Arbeitsverwaltung wieder in das Beschäftigungsministerium integriert. Die Abhängigkeit der Strukturen der Arbeitsverwaltung von den Strategien der Akteure hat also in den Niederlanden und Großbritannien unterschiedliche Fluchtpunkte.

Ausgelöst von der hohen Anzahl an Erwerbsunfähigen und Langzeitarbeitslosen ist die niederländische Arbeitsmarktpolitik in den 1990er Jahren durch einen erneuten fundamentalen Politikwechsel gekennzeichnet. Die sozial-liberale Koalition, deren Parteien 1988 als Kritiker der Korporatisierung auftraten, aktiviert die Kommunen und die Träger der Arbeitnehmersicherung als wichtige arbeitsmarktpolitische Akteure. Ziel ist die Institutionalisierung eines Reintegrationsmarktes.

Die Kommunen haben mittlerweile sowohl bei der Aktivierung von Leistungsempfängern als auch bei der öffentlichen Arbeitsbeschaffung (‚Melkert Banen‘) und in der Berufsausbildungspolitik eine wichtige Rolle inne. Abgesichert wird diese Rolle durch ein umfangreiches arbeitsmarktpolitisches Budget, das neuerdings in einem speziellen Fond gebündelt werden soll. Auf lokaler Ebene wurde die Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Sozialämtern und Arbeitsämtern gestärkt. Es ist auch hervorzuheben, daß die Lobby der Kommunen wie auch der Großen Städte in Den Haag Ende der 1990er Jahre gestärkt wurde: In der Arbeitsmarktpolitik wurde also eine Mitregierung (‚medebewind‘) der Kommunen institutionalisiert.

Parallel zu dieser Kommunalisierung wurde in den 1990er Jahren die Arbeitnehmersicherung „entkorporatisiert“. Diese „große Entflechtung“ (Sol 2000) erhält breite politische Zustimmung. Auch die Gewerkschaften und Arbeitgeber befürworteten die Einführung von Marktelementen wie die Intensivierung der Reintegrationspolitik.

Nachdem 1996 die Arbeitsverwaltung einer erneuten Strukturreform unterzogen wurde, in deren Rahmen die Position der korporativen Organe geschwächt wurde, geriet sie Ende der 1990er durch das SUWI-Konzept ins Fahrwasser der Strukturreform der Arbeitnehmersversicherung: Sie wird abgeschafft. Durch die SUWI-Initiative wird die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik mit der Strukturreform der Arbeitnehmersversicherung und der der Arbeitsverwaltung verbunden. Bei diesen Prozessen hielten sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber, was die Arbeitsverwaltung anbelangt, im Hintergrund. Die Aufgaben der Arbeitsverwaltung werden in einen privaten Reintegrationsbetrieb (Reintegration) und in die Zentren für Arbeit und Einkommen (Arbeitsvermittlung) aufgeteilt. Verfolgt man die Positionen des FNV so ist die geringe Aufmerksamkeit, die die Arbeitsmarktpartner der Abschaffung der Arbeitsverwaltung zuteil werden ließen, vielleicht auch darauf zurückzuführen, daß die Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Branche im Vordergrund steht.

Während also die niederländische und britische Arbeitsverwaltung in den betrachteten Zeiträumen tiefgreifenden Strukturreformen unterworfen wurden, bestechen die Strukturen der deutschen Arbeitsverwaltung durch Kontinuität. Worin diese Kontinuität besteht, wie sie durch die Akteure befördert wurde und wird und welche Folgen dies für die Arbeitsverwaltung als "Institution" hat, soll nun im folgenden näher dargelegt werden.

Teil V Die Arbeitsverwaltung in Deutschland: Ein Leben in der Warteschleife (1952-1996)

Die Selbstverwaltung der Sozialpartner muß an die Stelle der staatlichen Bevormundung treten (Konrad Adenauer in seiner Regierungserklärung vom 20. September 1949; zit. nach Bökenkrüger 1952b: 8).

Kapitel 18 Einleitung

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik weist in ihren institutionellen Festlegungen Kontinuität auf. Im Gegensatz zu den Arbeitsverwaltungen in Großbritannien und den Niederlanden, welche in Reaktion auf sich verändernde ökonomische und politische Rahmenbedingungen umfassende Strukturreformen durchliefen, stützt sich auch die heutige Konstruktion der Arbeitsverwaltung (Bundesanstalt für Arbeit, BA) noch auf das AVAVG von 1927. Während für die Niederlande und Großbritannien die Fragilität des Institutionensystems begründet worden ist, muß für Deutschland nach Faktoren für das „Überleben“ der Weimarer Konstruktion gesucht werden.

Die Kontinuität der deutschen Selbstverwaltung wird, das sollen die folgenden Ausführungen deutlich machen, auch durch die eigene Organisationsidentität und die Autonomisierung der Arbeitsverwaltung hervorgerufen. Diese „Autonomisierung“ findet vorrangig in zwei Formen ihren Ausdruck: Erstens treten die Gewerkschaften und Arbeitgeber in Reformphasen als Veto-Akteure und Impulsgeber auf, und das nicht nur im Interesse ihrer Verbände, sondern über die Selbstverwaltungsorgane auch im Interesse der Arbeitsverwaltung. Zweitens finden die Positionen der Spitzenverbände und der Arbeitsverwaltung durch den Ausschuß für Arbeit auch einen institutionalisierten Zugang zu parlamentarischen Entscheidungsprozessen.

„Autonomisierung“ bedeutet dabei nicht, daß die Regierung auf die Politik der Arbeitsverwaltung keinen Einfluß ausüben könnte. Im Gegenteil, auch die deutsche Arbeitsverwaltung steht, und dies zeigen nicht nur die Strukturreformen 1951, 1969 und 1996, sondern vor allem auch die Einschränkungen im Haushaltsrecht seit den 1980er Jahren, im zunehmenden Maße unter der Verfügungsgewalt der Regierung. Diese Abhängigkeit der deutschen Selbstverwaltung von regierungspolitischen Prioritäten - die Asymmetrie der Machtverhältnisse und die durchaus beobachtbare Entmachtung der Selbstverwaltung - ist jedoch nicht wie in den Niederlanden und Großbritannien in eine Diskontinuität der Organisationsstruktur umgeschlagen. Die Selbstverwaltung der BA ist so alt wie die öffentliche Arbeitsverwaltung selbst. Und daß dies so ist, liegt auch darin begründet, daß die Arbeitsverwaltung und ihre Selbstverwaltungsorgane in strategischen Momenten Einfluß auf das ‚policy-making‘ in der deutschen Arbeitsmarktpolitik ausübten. Die Bundesanstalt für Arbeit ist ein Akteur in der Arbeitsmarktpolitik. Vergleicht man diese Position der deutschen Arbeitsverwaltung mit der der niederländischen und britischen, so wird klar, daß dies keine Selbstverständlichkeit und daher auch erklärungsbedürftig ist.

Daher handelt dieser Teil der Arbeit von dem Aufbau einer eigenen Organisationsidentität und der vergleichsweise hohen institutionellen Legitimität der Arbeitsverwaltung bei den Tarifpartnern. Dies soll am Beispiel der Strukturreformen 1952 (Kapitel 19), 1969 (Kapitel 20) und 1996 (Kapitel 21) nachgezeichnet werden.

Der Aufhebung der Selbstverwaltung im Nationalsozialismus folgte mit dem Bundesanstaltsgesetz von 1952 ihre Wiederherstellung (*Kapitel 19*). Dabei wurde die Reform von 1952 jedoch durch einen Konflikt zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern auf der einen Seite und dem Bundesarbeitsministerium auf der anderen eingeleitet. Während die Gewerkschaften und Arbeitgeber nach einer paritätischen Arbeitsverwaltung, und damit nach einem Ausschluß der öffentlichen Hand aus den Strukturen, verlangten, strebte das Bundesarbeitsministerium danach, die Drittelparität wiederherzustellen und den staatlichen Einfluß auf die Bundesanstalt zu verstärken. Auch wenn sich das Arbeitsministerium mit der Forderung nach Drittelparität durchsetzen konnte, und die öffentliche Arbeitsverwaltung seitdem unter einem größeren staatlichen Einfluß als in Weimar stand, läßt sich die gemeinsame Forderung der Tarifpartner nach einem Ausschluß der öffentlichen Hand dahingehend interpretieren, daß diese die Arbeitsverwaltung als Teil einer *gemeinsamen* Politik betrachteten. Sie nahmen ihr Vertretungsrecht in der Arbeitsverwaltung sogar ernster, als es dem Ministerium lieb war. Ein Grund, warum sich das Arbeitsministerium mit seiner Position bei der Strukturreform 1952 durchsetzen konnte, ist auch darin zu suchen, daß sich der Bundesrat und die Länder - trotz anfänglicher Bedenken - am Ende nicht auf die Seite der Interessengruppen stellten und den stärkeren Einfluß des Staates befürworteten.

Als Antipode zu 1952 kann die Strukturreform von 1996 (*Kapitel 21*) betrachtet werden. Im Rahmen der Diskussion um das Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG) in den 1990er Jahren kommt es nach über 40 Jahren erneut zur „Organisationsfrage“. Im Gegensatz zu 1952 scheiterte jedoch nun der Versuch des Bundesarbeitsministeriums, die Regelungskompetenz der Bundesanstalt zu beschneiden und die Struktur der Selbstverwaltung zu verändern, am Widerstand des Bundesrates. Wieder lehnten die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) die versuchte „Etatisierung“ einhellig ab. In diesem Punkt steht die Reform von 1996 für das Scheitern einer Strukturreform. Die Reform von 1996 macht jedoch auch deutlich, daß die Gewerkschaften und Arbeitgeber sowie die Organe der Arbeitsverwaltung bei Reformen als Impulsgeber auftreten: Mit der Dezentralisierung der Strukturen durch das AFRG 1996 wurde eine „alte“ Forderung dieser Akteure aufgegriffen. Aus dem Vergleich der beiden Reformen von 1952 und 1996 wird folgendes deutlich: Erstens stellen sich die Tarifpartner hinter die Selbstverwaltung: Die Arbeitsverwaltung besitzt bei diesen Akteuren Legitimität. Zweitens zeigt sich aber auch, daß die Kontinuität der Selbstverwaltung auch von

den institutionellen Bedingungen des ‚policy-making‘ beeinflußt wird. Der Bundesrat kann zum Zünglein an der Waage werden.

In *Kapitel 20* (1969) wird schließlich die Verabschiedung des Arbeitsförderungs-gesetzes (AFG) im Jahr 1969 aufgegriffen. Auch während dieser Reform ist ein hohes Widerstandspotential der Selbstverwaltungsorgane, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber gegenüber den vom Ministerium beabsichtigten Änderungen in den Organisationsvorschriften zu erkennen. Die mit dem AFG verbundene Strukturreform ist im Vergleich zu den Wendepunkten des Jahres 1952 und des Jahres 1996 aber insofern als Sondersituation zu betrachten, als sich 1969 im Gegensatz zu 1952 und 1996 Bundestag und Bundesrat nicht gegenseitig blockierten. Das AFG wurde zur Zeit der Großen Koalition verabschiedet, in deren Rahmen auch der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung als zentrale Plattform zur Abstimmung der Positionen sein Coming-out erlebte.

Nachdem anhand der Strukturreformen der Jahre 1952, 1969 und 1996 (*Kapitel 19*, *Kapitel 20*, *Kapitel 21*) die Autonomisierung der Bundesanstalt in Momenten der Neuorientierung diskutiert wurde, mithin also das „Innenleben“ der Institution Arbeitsverwaltung dargestellt worden ist, wirft *Kapitel 22* einen Blick von außen auf die Arbeitsverwaltung. Es werden Querverbindungen des Strukturkonservatismus der Arbeitsverwaltung zum Föderalismus und zum sozialen Sicherungssystem erörtert. Leitfrage ist, warum in Deutschland nicht das passiert ist, was in den Niederlanden eintrat: eine „grundlegende“ Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik und in deren Folge die Schwächung der Position der Arbeitsverwaltung in der Implementierung von öffentlicher Arbeitsmarktpolitik. Das Ausbleiben einer in der wissenschaftlichen Diskussion immer wieder geforderten Strukturreform der deutschen Arbeitsmarktpolitik in Richtung einer systematischen Aktivierung der Kommunen läßt sich im wesentlichen, so werde ich zu zeigen versuchen, auf die föderale Leidensfähigkeit des deutschen Institutionensystems in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik zurückführen. Der deutsche Föderalismus kann also auch im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik eine gewisse Blockademacht ausüben. Mit der Beschäftigungskrise haben sich unterschiedliche Interessenlagen zwischen den einzelnen staatlichen Akteuren, zwischen dem Bund auf der einen und den Bundesländern und Kommunen auf der anderen Seite, ergeben. *Kapitel 22* soll darlegen, daß man in der deutschen Arbeitsmarktpolitik durchaus Reformbedarf erkennt, sich dieser jedoch aufgrund sich gegenseitig blockierender Interessenlagen nicht in Reformen umsetzt. Neben dem Ausbleiben einer Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik stellt ein weiteres Beispiel dafür die Diskussion um eine Finanzierungsreform dar.

Die Arbeitsverwaltung ist in Deutschland die einzige Institution, die sowohl ein föderatives als auch ein korporatives Gleis in sich trägt. Sie ist mehrstufig aufgebaut und erfaßt alle Ebenen des Staates, beteiligt zugleich auf allen drei Ebenen die Ge-

werkschaften und Arbeitgeber. In Phasen von Strukturreformen zeigt sich deutlich, daß auf beiden Gleisen deutliche Weichen den Kurs der Arbeitsmarktpolitik entscheiden. Diese Weichen befördern einen gewissen Strukturkonservatismus der Arbeitsverwaltung, erlauben dem Politikfeld Arbeitsmarktpolitik aber auch eine außerordentliche Anpassungsfähigkeit auf ökonomische Krisen. Reformblockade darf somit nicht mit einer Unfähigkeit zu Innovationen gleichgesetzt werden.

So offenbarte sich das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik in der ersten Phase der *deutschen Vereinigung* äußerst innovativ und beweglich. Denn im Rahmen der durch die deutsche Einheit entstandenen Herausforderungen an das Institutionensystem der alten Bundesrepublik war die Arbeitsmarktpolitik das erste Politikfeld, das in den neuen Bundesländern aufgebaut wurde (vgl. Bach 1998: 28) und dabei die „ausgeprägte strategische Anpassungsfähigkeit“ (Lehmbruch 1991a: 599) bewiesen hat. Die Sozialplanvereinbarung zwischen der Treuhandanstalt, dem DGB und der BDA vom März 1991 markiert für Lehmbruch (1991: 599) die Entwicklung einer arbeitsmarktpolitischen Strategie durch ein „Konzertierungsnetzwerk auf der zentralen Ebene“. Er konstatiert:

Wir haben hier ein besonders prägnantes Beispiel für die im internationalen Vergleich so auffällende institutionelle Verschränkung von Staat und starken gesellschaftlichen Großorganisationen, die Peter Katzenstein in seinem Buch über die Bundesrepublik auf die Formel vom ‚semi-sovereign state‘ gebracht hat, also vom Staat, der seine Souveränität mit anderen korporativen Akteuren teilt (Lehmbruch 1991a: 599-600).

Die Tatsache, daß das Institutionensystem der alten Bundesrepublik - im Konsens der Sozialpartner - in immens hoher Geschwindigkeit auf die neuen Bundesländer übertragen wurde, bestätigt deutlich, daß der Strukturkonservatismus eine gewisse Autonomisierung und Eigenständigkeit der Arbeitsverwaltung befördert hat. Köhn (1993: 85) spricht davon, daß das durch die Mitwirkung der organisierten Interessen „entscheidend verbreiterte Fundament für die Aktivitäten der Bundesanstalt ... sich auch beim Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern als sehr tragfähig erwiesen“ hätte.

Da die deutsche Einheit aber eine *Ausnahmeerscheinung* des deutschen Falls darstellt, ist sie für den hier angestrebten Vergleich der Stabilität und Instabilität unbrauchbar. Die Besonderheit des durch die deutsche Einheit ausgelösten „Institutionentransfers“ ist nämlich, daß es sich hier nicht um „institutionellen Wandel“, sondern eher um einen „Austausch von Institutionen“ handelt: Der Wandel ist als Transfer von „außen“ und nicht als „Adaption von innen“ (Andretta/Baethge 1998: 1) zu begreifen. Er stand explizit unter dem Ziel, die bestehenden Institutionen der (west-)deutschen Arbeitsmarktpolitik nicht zu verändern (vgl. Andretta/Baethge 1998: 2).

Kapitel 19 Die Wiederherstellung der Selbstverwaltung (1952)

Nach dem Zweiten Weltkrieg und dem Ende des Nationalsozialismus schloß man in Deutschland an die Weimarer Strukturen der Arbeitsverwaltung an. Dabei zeigte sich insbesondere bei den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften ein starkes Bestreben, die Arbeitsverwaltung wieder korporatistisch aufzubauen. In Auseinandersetzung mit den Erfahrungen unter dem Nationalsozialismus und mit der alliierten Kontrollpolitik nach Kriegsende wurde der Gedanke der sozialen Selbstverwaltung von den Sozialpartnern sogar soweit zugespitzt, die öffentliche Hand aus den Strukturen auszuschließen. Diese Forderung nach einer Bipartisierung der Arbeitsverwaltung scheiterte jedoch am Widerstand der Bundesregierung, die auf eine Wiederherstellung der Drittelparität pochte. Auch die Länder und der Bundesrat traten als eigenständige Interessenakteure auf und stellten sich dabei zeitweise auf die Seite der Forderungen der Gewerkschaften und Arbeitgeber. Die Auseinandersetzung um die Wiederherstellung der Selbstverwaltung zeigt deutlich, wie alle Akteure die Weimarer Ordnung in die Bundesrepublik „transportierten“.

Unerwähnt bleiben sollte jedoch nicht, daß die Reichsanstalt am Ende der Weimarer Republik in eine Krise geriet, weil der Konsens um die Arbeitslosenversicherung zerbrach. Gerd Bender spricht sogar davon, daß sich in den Jahren 1929 bis 1932, als die Weimarer Republik in eine allgemeine Arbeitsmarkt- und Finanzkrise geriet, ein „Zerfall der institutionellen Struktur [der Arbeitsmarktpolitik] wie in einem Zeitraffer beobachten“ (Bender 1991: 166) lassen würde. Diese Phase, in der das Bedürftigkeitsprinzip in der Arbeitslosenversicherung gerade auch auf Drängen der Arbeitgeber schrittweise an Dominanz gewann (vgl. Weisbrod 1982) und die Selbstverwaltung der Reichsanstalt durch eine „Re-Kommunalisierung tragender Kompetenzen“ (Bender 1991: 164) bei der Bedürftigkeitsprüfung eingeschränkt wurde, wird im folgenden jedoch übersprungen: einerseits weil sich Deutschland zu jener Zeit in einem gesamtpolitischen Ausnahmezustand befand, in dem die innere Stabilität des politischen Systems aufs Höchste bedroht war, und man daher die Krise um das AVAVG als Teil einer Staatskrise und nicht nur als eine der Arbeitsverwaltung betrachten kann; andererseits kann diese Phase übergangen werden, weil gerade wegen dieser Krise des AVAVG die Wiederherstellung der Selbstverwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg umso mehr an Bedeutung gewinnt.

Im folgenden Kapitel soll nun zunächst die alliierte Kontrollpolitik nach dem Ende des Nationalsozialismus dargestellt werden. Im Anschluß daran werden der gemeinsame Vorstoß der Gewerkschaften und Arbeitgeber zur Wiederherstellung der Selbstverwaltung durch ihre „Hattenheimer Grundsätze“ sowie die Diskussionen um das Gesetz, das die Wiederherstellung im Jahr 1952 institutionalisierte, skizziert.

19.1 Die alliierte Kontrollpolitik

Nachdem im Nationalsozialismus die Selbstverwaltung der Arbeitsverwaltung abgeschafft wurde³⁴³, stand die Arbeitsverwaltung in den ersten Nachkriegsjahren unter der Kontrolle der Alliierten. Auch in den ersten Jahren nach dem Krieg war die Arbeitsverwaltung so in die staatliche Verwaltung integriert - im Unterschied zur nationalsozialistischen Phase - stellten die Alliierten jedoch sogleich wieder die dreigliedrige Struktur her: Die Arbeitsämter unterstanden den Gemeinde- bzw. Kreisverwaltungen, die Landesämter den jeweiligen Arbeits- und Sozialministerien der Besatzungszonen und auf der obersten Ebene koordinierte in der britischen Besatzungszone das Zentralamt für Arbeit in Lemgo³⁴⁴ die Arbeit der Arbeitsämter, während in der amerikanischen Zone der Länderrat in Stuttgart als oberste Instanz fungierte. Das Lemgoer Amt und der Länderrat in Stuttgart konnten dabei die Militärregierungen beim Erlass von Gesetzen und Verordnungen beraten. Im Einvernehmen mit den Militärregierungen durften sie auch Weisungen und Vorschriften für die Landesregierungen bzw. Landesarbeitsämter erlassen (vgl. Hockerts 1980: 107). Die Alliierten standen den Zentralbehörden so auch begrenzte Kompetenzen zu.

Einzelne Länder begannen schließlich auch damit, Regelungen über Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung und -fürsorge, Kurzarbeitergeld, Stilllegungsvergütung und Notstandsarbeiten zu erlassen.³⁴⁵ Nach der Zusammenlegung der britischen und amerikanischen Besatzungszone gingen das Zentralamt für Arbeit und sein Gegenstück in der amerikanischen Besatzungszone in die in Frankfurt gegründete „Verwaltung für Arbeit“ über. Die Führung dieser Behörde, die 1949 in das Bundesministerium für Arbeit (BMA) umgewandelt wurde, wurde Anton Storch, einem ehemaligen Funktionär der christlichen Holzarbeitergewerkschaft, und damit einem

³⁴³ Durch den Erlass vom 10. November 1933 (RGBl I, S. 288) wurden sämtliche den Organen der Selbstverwaltung zustehenden Befugnisse dem Präsidenten der Reichsanstalt übertragen. Der Führererlass vom 21. Dezember 1938 übertrug alle Aufgaben und Befugnisse des Präsidenten der Reichsanstalt auf den Reichsarbeitsminister (RGBl. I, S. 1892). Schließlich wurde der Rechtsanspruch auf Versicherungsleistungen aufgehoben und die Aufgabe der Arbeitsvermittlung durch den staatlich verordneten Arbeitseinsatz ersetzt. Ende 1938 wurde die Hauptstelle der Reichsanstalt unter dem Namen „Reichsstock für den Arbeitseinsatz“ in das Reichsarbeitsministerium eingegliedert, ein Jahr später die Arbeitsverwaltung in eine unmittelbare Reichsverwaltung umgewandelt und die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter direkt dem Reichsministerium unterstellt. Die Arbeitsverwaltung fungierte im Nationalsozialismus als Arbeitseinsatzbehörde und wirkte tatkräftig an der Deportation der Juden mit. Das Versicherungsprinzip wurde 1939 durch Verordnung in ein Fürsorgeprinzip umgewandelt. Voraussetzung des Bezugs einer Arbeitslosenunterstützung wurde damit die Bedürftigkeit. Die bei der zurückgehenden Arbeitslosigkeit erwirtschafteten Überschüsse der Versicherung wurden in der Hauptsache für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, und damit zum Großteil für den Ausbau der Reichsautobahnen, verwendet (vgl. Wilrodt 1950: 60; Rohe 1989: 17). Zur Arbeitsverwaltung unter dem Nationalsozialismus vgl. ausführlich Hermann 1993; Maier 1994.

³⁴⁴ Das Lemgoer Amt gilt bezüglich Aufbau und personeller Besetzung als „Keimzelle“ (Hockerts 1980: 107) des späteren Bundesarbeitsministeriums.

³⁴⁵ Die einzelnen Regelungen der Länder sind abgedruckt in: Henkelmann 1950a.

Kandidaten der CDU/CSU-Fraktion, übertragen. Seine Wahl bedeutete eine Machtverschiebung in Richtung der Unionsparteien (vgl. Hockerts 1980: 110).³⁴⁶ Einen weiteren wichtigen Anknüpfungspunkt an die institutionelle Ordnung vor 1933 stellte schließlich die Einrichtung selbstverwalteter Beratungsausschüsse bei den Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern im Jahr 1946 durch die Kontrollratsdirektive Nr. 29 dar.

Obwohl die Alliierten mit der Wiederherstellung der Dreigliedrigkeit, der Zuweisung von begrenzten Kompetenzen an die obersten Behörden und der Einrichtung der selbstverwalteten Beratungsausschüsse erste Grundsteine für die Wiederherstellung der alten Ordnung gelegt hatten, stand ihre Arbeitsmarktpolitik jedoch unter Kritik. Denn unmittelbar nach dem Krieg hatten die Alliierten - gestützt auf den Kontrollratsbefehl Nr. 3 und die Kontrollratsdirektiven Nr. 10 und Nr. 14 - strenge Arbeitsmarkt- und Lohnkontrollen eingeführt. Diesem allgemeinen Lohnstop folgten schließlich ein Registrierungszwang für alle Arbeitslosen und Erwerbstätigen bei den Arbeitsämtern sowie Einstellungs- und Kündigungszwangsmaßnahmen, um die Verteilung der Arbeitskräfte zu lenken (vgl. Weller 1969: 115-117).

Die Vorschriften und Verordnungen der Militärregierungen, die die Regulierung der Allokation auf dem Arbeitsmarkt im Nachkriegsdeutschland betrafen, riefen insbesondere bei den Arbeitgebern erheblichen Unmut hervor. So hielt Fritz Kuster im Organ der deutschen Arbeitgeber, „Der Arbeitgeber“, fest:

Die Arbeitsämter befanden sich also in der Situation von Auftragsempfängern und Funktionsstellen der Politik der Siegerstaaten, die auch über die Arbeitskraft des einzelnen als produktives Mittel für ihre Zwecke verfügen wollten (Kuster 1949: 16).

Der damalige Präsident der Arbeitgebervereinigungen, Hermann Wilrodt, stellte die Kontrollpolitik der Alliierten gar mit den Erfahrungen unter dem Nationalsozialismus in eine Reihe:

Hatte der Nationalsozialismus die meisten sozialpolitischen Errungenschaften des AVAVG, wie die Selbstverwaltung und den Versicherungsgedanken zerstört, so tat die materielle Not im Gefolge des unglücklichen Kriegsausgangs, die Zerreißung Deutschlands in Zonen und die anfängliche Besatzungspolitik ein briges (Wilrodt 1950: 60-62).

Es ist so durchaus nicht unplausibel zu vermuten, daß das Eintreten der Arbeitgeber für die Wiederherstellung der Selbstverwaltung nicht unwesentlich auch durch ihre Kritik an den Alliierten beeinflusst wurde.³⁴⁷ Vielleicht gab ihr Widerstand gegen die

³⁴⁶ Dies hat insofern Bedeutung, als die Leitung des Lemgoer Amtes noch im Proporz zwischen einem aus der sozialistischen Gewerkschaftsbewegung stammenden Sozialdemokraten (Walter Auerbach) und einem aus der christlichen Gewerkschaftsbewegung stammenden Christdemokraten (Julius Scheuble) bertragen wurde. Mit Anton Storch an der Spitze der Behörde dominierte fortan die CDU/CSU-Fraktion das Arbeitsministerium. Anton Storch wurde auch der erste Bundesarbeitsminister (vgl. Hockerts 1980: 107-109, 114).

³⁴⁷ Einen Einblick in den allgemeinen Widerstand der westdeutschen Unternehmer gegen die Kontrollpolitik der Alliierten gibt Berghahn 1985: 69-111.

Verordnungen der Alliierten sogar auch den entscheidenden Anstoß für die vehemente Forderung nach Selbstverwaltung. Auch wenn dieser Frage leider nicht weiter nachgegangen werden kann³⁴⁸, ist der Ärger der Arbeitgeber trotzdem verständlich, wenn man bedenkt, daß die Arbeitsverwaltung in den ersten Jahren nach dem Krieg bei den Alliierten, den deutschen Interessengruppen und Politikern sehr viel Aufmerksamkeit erhielt. Vor dem Hintergrund der Demontage, der Flüchtlingsströme und der desolaten wirtschaftlichen Lage erhielten die Arbeitsämter und Landesämter zahlreiche Aufgaben, wie die Beschaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Vertriebene, die Versorgung des Bergbaus, der Schwerindustrie und der Landwirtschaft mit Arbeitskräften und die Aufrechterhaltung der Arbeitslosenversicherung. Dabei war die Arbeitsverwaltung organisatorisch zersplittert (Besatzungszonen) und das materielle Recht uneinheitlich geregelt. Dies bereitete im Bereich der Arbeitslosenversicherung große Probleme. Durch das Fehlen einer regionalen Ausgleichsmöglichkeit reichten insbesondere in der britischen Besatzungszone die aufkommenden Beiträge der Arbeitslosenversicherung zur Zahlung der gesetzlich vorgesehenen Arbeitslosenunterstützung nicht aus.³⁴⁹

Die Arbeitsverwaltung hatte in der Bewältigung der Kriegsfolgen also einen zentralen Stellenwert. Eine gut funktionierende Arbeitsverwaltung wurde für den Wiederaufbau als mitentscheidend betrachtet. Da die Arbeitsverwaltung damit im Brennpunkt der Aufmerksamkeit stand, war man sich im Nachkriegsdeutschland, so Wildrodt (1950: 62), „über die Notwendigkeit der baldigen Wiedererrichtung einer einheitlichen Arbeitsverwaltung auf Grundlage der Selbstverwaltung“ alsbald einig. Auch Fritz Kuster, der andere Kritiker der Politik der Alliierten, erkannte in der Selbstverwaltung eine besondere Bedeutung: Weil die Aufgaben der Arbeitsverwaltung nicht „Verwaltungsaufgaben im üblichen Sinne“ seien und diese „im Dienst der Arbeitgeber und Arbeitnehmer“ (Kuster 1949: 17) stehen würden, könne die Arbeitsverwaltung nur eine Institution mit Selbstverwaltung sein.

³⁴⁸ Zur Frage, inwieweit die alliierte Kontrollpolitik die Pfadabhängigkeit in der Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung beeinflusst hat, vgl. Seeleib-Kaiser (1996). Im Vergleich mit der Politik der US-Besatzungsmacht in Japan kommt Seeleib-Kaiser zu dem Schluß, daß in Deutschland die „political legacies“ dominierten, so daß das Institutionensystem der Vorkriegszeit restauriert wurde. Demgegenüber vermutet Seeleib-Kaiser einen Bruch der Pfadabhängigkeit in Japan.

³⁴⁹ Im November 1949 äußerten der DGB und die Vereinigung der Arbeitgeberverbände in einem gemeinsamen Schreiben an den Bundeskanzler große Bedenken über die uneinheitliche Verwaltung und Verwendung der Mittel der Arbeitslosenversicherung und forderten eine Vereinheitlichung (vgl. Gemeinsames Schreiben des Bundesvorstandes des DGB und der Vereinigung der Arbeitgeberverbände 1949).

19.2 Die Forderung der Gewerkschaften und Arbeitgeber nach einer paritätischen Selbstverwaltung

Über die Notwendigkeit der Einrichtung einer Arbeitsverwaltung nach den Strukturen des AVAVG bestand im Nachkriegsdeutschland sehr schnell Konsens. Entgegen den Auseinandersetzungen hinsichtlich des Wiederaufbaus der inneren und äußeren Organisation der Sozialversicherung³⁵⁰ konnte man so den Eindruck gewinnen, als würde die Wiederherstellung der Selbstverwaltung keine größeren Diskussionen mit sich führen (vgl. Hockerts 1980: 156; Hentschel 1983: 156). Als bald kam es jedoch zu heftigen Auseinandersetzungen, weil die Gewerkschaften und Arbeitgeber gemeinsam eine Bipartisierung der Arbeitsverwaltung befürworteten, d.h. die öffentlichen Körperschaften aus den Selbstverwaltungsorganen ausschließen wollten, und sie mit diesem Anliegen auf einen heftigen Widerstand der Regierungskoalition trafen. Dieser Vorstoß zu einem Ausschluß der öffentlichen Körperschaften wurde dabei zunächst zu einer Forderung der einzelnen Verbände und danach mit den „Hattenheimer Grundsätzen“ zu einem gemeinsamen Anliegen der Gewerkschaften und Arbeitgeber.

So betrachtete die Sozialpolitische Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber, auf dessen Grundlage 1949 die Vereinigung der Arbeitgeberverbände und 1950 die Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) entstand (vgl. Berghahn 1985: 66)³⁵¹, eine soziale Selbstverwaltung als wesentliche Bedingung für die „positive

³⁵⁰ Zwischen 1945 und 1949 stand das deutsche Sozialversicherungssystem am „Rande eines tiefgreifenden Kontinuitätsbruchs“ (Hockerts 1980: 13). Das Arbeitskräfte-Direktorat („Manpower Directorate“) des Alliierten Kontrollrates legte einen Entwurf für ein gesamtdeutsches Sozialversicherungssystem vor und entsprach damit den Forderungen der Freien Gewerkschaften und der SPD nach einer regional organisierten Einheitsversicherung. Die Selbstverwaltungsorgane sollten zu zwei Drittel aus Versichertenvertretern und zu einem Drittel aus Vertretern der Arbeitgeber bestehen. Der Versuch scheiterte. Er scheiterte zum einen aufgrund des starken Widerstands der von verschiedenen Gruppen (CSU, private Krankenversicherungen, Angestellten-Ersatzkassen, Berufsgenossenschaften, Handwerkskammern und organisierte Ärzteschaft) ausgeübt wurde, zum anderen aber auch aufgrund des Zuendegehens der gemeinsamen alliierten Verantwortung für das Nachkriegsdeutschland und der inzwischen gewachsenen Kompetenz deutscher Stellen, „die diese grundsätzliche Frage in eigener Verantwortung entschieden wissen wollten“ (Schmidt 1977: 385). Zur Typologie der Befürworter und Gegner der versuchten Neuordnung und zur Analyse der Ursachen des Scheiterns vgl. Hockerts 1980: 36-85. Nach der Diskussion um eine Einheitsversicherung flaute die Diskussion über Organisationsfragen in der Sozialversicherung wieder ab: „Eingegrenzt durch parlamentarische Mehrheitsverhältnisse, die tiefgreifende Veränderungen des traditionellen Systems ausschlossen, und gedämpft durch die zunehmende Beharrungskraft des bestehenden bzw. wiederhergestellten Institutionengefüges, verlor die Organisationsdiskussion in der ersten Wahlperiode (1949/53) an Bedeutung.“ (Hockerts 1980: 165)

³⁵¹ Die Gründung der Spitzenverbände der westdeutschen Arbeitgeber nach dem Zweiten Weltkrieg knüpft an die Differenzierung der Weimarer Zeit an. Während in der BDA die „Idee einer Sozialpartnerschaft“ (Berghahn 1985: 67) vertreten wurde, betrachteten sich der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) als Vertreter der kleinen und mittleren Betriebe und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) als Sprecher der Großindustrie. Sowohl der BDI als auch die BDA schlossen ideologisch an ihre Weimarer Vorgänger an, an den RDI und an die VDA (vgl. Berghahn 1985: 66-67).

Aufgabe“ einer allgemeinen „Aufbau-Aufgabe“ (Soziale Selbstverwaltung als Gemeinschaftsaufgabe 1949: 9). Für eine „erfolgreiche Arbeit einer sozialen Selbstverwaltung“ wurde dabei eine ausschließlich von den Gewerkschaften und Arbeitgebern getragene Selbstverwaltung als „äußere Voraussetzung“ (Soziale Selbstverwaltung als Gemeinschaftsaufgabe 1949: 9) festgestellt.³⁵² Die Arbeitgeber forderten in der Sozialversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsvermittlung eine paritätische Zusammensetzung der Verwaltungsorgane (vgl. Soziale Selbstverwaltung als Gemeinschaftsaufgabe 1949: 10). Daß diese als Parität verstandene Selbstverwaltung auch Erfolg hat, war aus der Sicht der Arbeitgeber vor allem durch die Anerkennung der privaten Arbeitgeber durch die Gewerkschaften, durch starke Arbeitgeberverbände und durch das Verhältnis der Selbstverwaltung zum „Staat“ und zur „Politik“ bedingt.³⁵³ Die sozialpolitische Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber erkannte dabei aber auch, daß auf ein „gewisses Aufsichtsrecht [der Staatsverwaltung] gegenüber der Selbstverwaltung in solchen sozialen Institutionen, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, nicht grundsätzlich verzichtet werden kann“ (Soziale Selbstverwaltung als Gemeinschaftsaufgabe 1949: 11). Man dachte dabei gerade auch an die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsvermittlung.

Die Stellungnahme der Sozialpolitischen Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber hatte ihr Gegenstück in den Sozialpolitischen Grundsätzen, die der DGB auf seinem Gründungskongreß im Jahr 1949³⁵⁴ beschlossen hatte. Auch die Gewerkschaften forderten eine Übertragung der Verwaltung der Arbeitsverwaltung auf die Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen. Zudem trat der DGB - bereits zu diesem Zeitpunkt - für eine Steuerfinanzierung von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ein:

³⁵² Zu den „inneren Voraussetzungen“ zählte die Sozialpolitische Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber den „Willen und die ehrliche Bereitschaft“ der Arbeitgeber und Gewerkschaften, einen Aufbau der Selbstverwaltung „von unten nach oben“ und nicht von „oben nach unten“, wie das bei der Zentralarbeitsgemeinschaft im Jahre 1918 der Fall gewesen sei (vgl. Soziale Selbstverwaltung als Gemeinschaftsaufgabe 1949: 9-10).

³⁵³ Angesprochen wurde hier die Gefahr einer parteipolitischen Bindung der Gewerkschaften, die in Weimar noch gegeben gewesen sei, die nach dem Krieg wegen des Einheitscharakters der Gewerkschaften jedoch nicht mehr vorhanden sein würde (vgl. Soziale Selbstverwaltung als Gemeinschaftsaufgabe 1949: 11).

³⁵⁴ Nach dem Zweiten Weltkrieg schloß man in Deutschland nicht wieder an die bis 1933 bestehenden „Richtungen“ (freie sozialdemokratische, christliche, Hirsch-Dunkersche liberale Richtung) an. In den Landesgewerkschaftsbünden, die ab 1945 gegründet wurden, überwog das Industrieverbands-Prinzip, d.h. die Gründung von Gewerkschaften nach Industriezweigen. Nachdem der DGB im April 1946 in der Britischen Besatzungszone gegründet wurde, beschloß man auf dem Kongreß vom 12. bis 14. Oktober 1949 in München dessen Ausweitung auf das gesamte Gebiet Westdeutschlands. Der DGB bestand damit aus 16 Industriegewerkschaften und Gewerkschaften. Erster Vorsitzender des DGB wurde Hans Böckler (vgl. Stempel 1977: 528-531).

Die Arbeitslosenversicherung und mit ihr die Arbeitsvermittlung sind einer für das ganze Bundesgebiet zu errichtenden Anstalt in Selbstverwaltung zu übertragen. Die Beschlußfassung in den Organen der Anstalt obliegt den von den Gewerkschaften und den Vereinigungen der Arbeitgeber zu benennenden Vertretern. Die Unterstützung der Arbeitslosen bei Massenarbeitslosigkeit, die immer durch politische Ereignisse der Wirtschaftspolitik verursacht ist, kann nicht aus den von den Arbeitnehmern und den Unternehmungen und Betrieben aufgebrachten Beiträgen erfolgen. Für sie hat der Staat die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen (Sozialpolitische Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbunds 1949, Abschnitt VI: 62).

Die Arbeitgeber und Gewerkschaften hatten sich also zunächst unabhängig voneinander für einen harten Kurs entschieden. Nach Verhandlungen einigten sich ihre Spitzenorganisationen im Januar 1950 nun auch auf eine gemeinsame Erklärung, auf die sogenannten „Hattenheimer Grundsätze“. Darin forderten sie:

Nach der gemeinschaftlichen Auffassung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern soll die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung paritätisch von der Selbstverwaltung der Beteiligten, d.h. von den Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen werden (Hattenheimer Grundsätze 1950: 6).

Die Tarifpartner sprachen sich eindeutig für eine paritätische Besetzung der neuen Bundesanstalt aus.

Die Bundesregierung, aber auch Vertreter der Arbeitsverwaltung³⁵⁵ forderten dagegen einer Wiederherstellung der Drittelparität. Aufgrund dieser Gegensätze war der Entstehungsprozeß der Wiederherstellung der Selbstverwaltung alsbald durch einen heftigen Konflikt zwischen den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und der SPD auf der einen Seite und der Regierungskoalition (CDU/CSU, FDP und DP) auf der anderen Seite gekennzeichnet. Es ging bei diesem Streit vor allem um die Zusammensetzung und den Einfluß der Selbstverwaltungsorgane (vgl. Hockerts 1980: 156). Das Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, das am 1. Mai 1952 in Kraft trat (BGBl. I, 123), gehörte daher zu einem der umstrittensten der unmittelbaren Nachkriegszeit. Es wurde zum Gegenstand eines Vermittlungsverfahrens zwischen dem Bundestag und Bundesrat und zählt gar zu jenen acht Gesetzen, die in den ersten drei Wahlperioden (1949-1962) wegen einer Nichtannahme durch den Bundestag und den Bundesrat zunächst scheiterten (vgl. Bauer 1998: 193). Die Wiederherstellung der Selbstverwaltung bedurfte so zweier Gesetzentwürfe. Auf beide soll im folgenden näher eingegangen werden.

³⁵⁵ So der damalige Präsident des Landesarbeitsamtes Schleswig-Holstein Dr. Odenthal (vgl. Odenthal 1949).

19.3 Das Scheitern des ersten Gesetzentwurfs

Mitte 1950 begann das BMA mit Vorbereitungen eines Gesetzentwurfs. Man beschränkte sich dabei zunächst auf organisatorische Vorschriften, also auf die Errichtung einer Bundesanstalt und knüpfte im materiellen Recht an Regelungen des AVAVG an. Das AVAVG vom 26. Juli 1927 war formell zu keinem Zeitpunkt außer Kraft. Dabei begründete die Regierungskoalition das Abwarten in der Änderung des Leistungsrechts damit, daß man der Bundesanstalt nicht die Möglichkeit nehmen wolle, auf „die Gestaltung des materiellen Rechtes einen wesentlichen Einfluß auszuüben“ (BT-Drks. 1/2131), womit die Bundesregierung eine eigene Durchführungs- und Gestaltungscompetenz der Arbeitsverwaltung anerkannte.

In der Vorbereitung wurden Verhandlungen mit den Arbeitsmarktpartnern und den Arbeitsministerien der Länder aufgenommen. Es erhob sich ein heftiger Streit um die innere Organisation der Bundesanstalt. Die Front verlief, wie bemerkt, zwischen SPD, Gewerkschaften und Arbeitgebern auf der einen und den Regierungsparteien auf der anderen Seite. Die Tarifpartner und die SPD wollten mehr Gestaltungsautonomie, die Regierung bestand auf Drittelparität. Die „Diskussionsvorlage“ der Regierung vom Juli 1950 knüpfte an die Konstruktion der Reichsanstalt von 1927 an und damit an eine drittelparitätische Besetzung der Organe der noch zu gründenden Bundesanstalt (vgl. hierzu Diskussionsvorlage 1950). Die Arbeitsmarktparteien forderten - „Seite an Seite kämpfend“ (Hockerts 1980: 156) - in den Vorverhandlungen den Ausschluß der öffentlichen Hand. Die Gewerkschaften befürchteten vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Nationalsozialismus durch eine Beteiligung der öffentlichen Hand an der Selbstverwaltung „große Gefahren nach der autoritären Seite“. Die Einführung der „Dreigleisigkeit“ wurde als „unechte Selbstverwaltung“ (Henkelmann 1950b: 171) bezeichnet.

Das BMA 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.³⁵⁶ Die Forderung nach Parität sei nur für den Bereich der Arbeitslosenversicherung gerechtfertigt.³⁵⁷ Die Länder stimmten - ungeachtet der parteipolitischen Konstellation - der Forderung nach Drittelparität zu.

³⁵⁶ Im Jahr 1951 wurden 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).

³⁵⁷ Zur Argumentation der Regierung in dieser Frage vgl. BT-Drks. Nr. 1/1231, Begründungsteil des Regierungsentwurfs vom 10. Februar 1951, Anlage 1: 12-13; vgl. auch Schreiben des Bundesministers für Arbeit 1951.

Neben der Frage Biparität/Drittelparität war zu diesem Zeitpunkt der Diskussionen die Ernennung des Präsidenten der Bundesanstalt durch den Bundespräsidenten der zweite wichtige Streitpunkt zwischen den Tarifpartnern und der Regierungskoalition. In dieser Frage schlossen sich die Länder jedoch der von den Gewerkschaften, den Arbeitgebervereinigungen und der SPD vertretenen Position an: Auch der Bundesrat forderte die Wahl des Präsidenten der Bundesanstalt durch die Selbstverwaltung (vgl. Hockerts 1980: 157).

Überraschenderweise enthielt nun der erste Gesetzentwurf vom 10. Februar 1951 (BT-Drks. 1/2131) „Zugeständnisse“ an die Sozialpartner: Er sah nur auf der obersten Ebene Drittelparität vor, während auf der Ebene der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter Parität vorgeschlagen wurde. Der Bundesrat forderte in seiner Reaktion die Einführung einer Drittelparität auf allen Ebenen (vgl. Abänderungsvorschläge und Empfehlungen 1951). Paradoxiertweise stimmte die Bundesregierung diesem Widerspruch des Bundesrates in ihren darauffolgenden Änderungsvorschlägen sofort zu (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates 1951). Reinhard Oechsle, der damalige Arbeitsminister des Bundeslandes Bayern, betrachtete dieses Vorgehen der Bundesregierung im Rückblick als eine rein taktische Aktion: Die von der Regierung vorgeschlagene Parität sei nur eine scheinbare Konzession an die Sozialpartner gewesen, weil es der Regierung in Wirklichkeit darum gegangen sei, dem „Bundesrat den schwarzen Peter“ (Oechsle 1952: 5) zuzuschieben. Nach diesem „Vorspiel“ wurde der geänderte Gesetzentwurf dann am 10. April 1951 in den Bundestag eingebracht und bereits am 10. Juli 1951 in der dritten Lesung gegen die Stimmen der SPD, die sich in vielen Punkten der Position der Tarifpartner anschloß (vgl. Änderungsantrag der Fraktion der SPD 1950), verabschiedet.

Nachdem der Bundestag damit der Drittelparität zustimmte, hing das weitere Gelingen der Reform nun vom Bundesrat ab. Obwohl auch hier die Regierungsparteien die Mehrheit hatten, riefen die BDA und der DGB den Bundesrat dazu auf, dem Gesetz zu widersprechen und den Vermittlungsausschuß anzurufen (vgl. Schreiben des Bundesvorstandes des DGB 1951; Schreiben der BDA 1951).

Der Bundesrat rief den Vermittlungsausschuß auch an, jedoch nicht wegen der Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeber, sondern aufgrund der eigenen³⁵⁸: Die Länder wollten eine en-bloc-Übernahme des Personals aus den bisher landesrechtlich geführten Arbeitsverwaltungen erreichen (vgl. BT-Drks. 1/2659). Als sich dann der Vermittlungsausschuß dafür aussprach, daß die Selbstverwaltungsorgane die Spit-

³⁵⁸ Die Eigenständigkeit der Interessen der Länder zeigt sich auch daran, daß einige Länder forderten, eigene Landesanstalten mit Finanzausgleich untereinander zu gründen. Dieser Vorschlag fand jedoch unter den Ländern keine Mehrheit (vgl. John 1967: 20-21).

zenpositionen in der Bundesanstalt durch Wahl selbst bestimmen und das Personal der Länder übernommen werden sollte, wurde das Vermittlungsangebot vom Bundestag abgelehnt. Im Gegenzug versagte auch der Bundesrat die Zustimmung zum Gesetzentwurf (vgl. BR-Drks. 578/51). Das war dann das Ende des ersten Gesetzentwurfes.

19.4 Der zweite Gesetzentwurf

Am 22. November 1951 legte die Regierungskoalition einen zweiten Gesetzesentwurf vor (BT-Drks. 1/2875). Dieser war im wesentlichen eine Wiederholung des alten Gesetzentwurfes und enthielt in einigen Punkten sogar eine weitere Verstärkung des staatlichen Einflusses auf die Selbstverwaltung.

In einem Kommentar zu diesem Entwurf kritisierte der Gewerkschaftsfunktionär Walter Henkelmann, daß die „Frage der Selbstverwaltung oder nicht ... wiederum zugunsten einer staatlichen Bevormundung beantwortet worden“ (Henkelmann 1952b: 9) sei. Als „Gipfel der Bevormundung“ bezeichnete Henkelmann (1952b: 10) dabei die Ernennung der Geschäftsführer durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung. Der „primäre Grundsatz“ (Henkelmann 1952b: 10), daß die Selbstverwaltungsorgane ihre Geschäftsführer selbst wählen müssen, bliebe unbeachtet. Würden sich die Vorhaben der Regierungskoalition durchsetzen, kritisierte Henkelmann überspitzt, sei man „auf dem besten Wege zu einer *Arbeitseinsatzverwaltung*, in der ... das Einwirkungsrecht der Beteiligten zugunsten einer einseitigen bürokratischen Ausrichtung aufgehoben“ (Henkelmann 1952a: 98, Hervorhebung durch Henkelmann) werde. Neben den Gewerkschaften übte auch die SPD heftigste Opposition. Dabei ließ sie nun jedoch die Forderung nach Parität fallen, verlangte aber weiterhin die Ersetzung des Anhörungsrechts durch ein Wahlrecht (vgl. Änderungsantrag der SPD 1952; Hockerts 1980: 159-160).

Da die Regierungskoalition auch im neuen Gesetzentwurf in der Frage der Übernahme des Personals nicht den Wünschen des Bundesrats entsprach, rief dieser wieder den Vermittlungsausschuß an. Weil der Vermittlungsausschuß nun jedoch die Wahlfrage unberücksichtigt ließ, konnte er diesmal in der Frage der Personalübernahme gegenüber dem Bundestag Konzessionen an die Länder durchsetzen (vgl. BT-Drks. 1/3144). So wurde im März 1952 das Gesetz verabschiedet, woraufhin es am 1. Mai 1952 in Kraft treten konnte (BGBl. I, S. 123).

Das Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1952 schloß somit an die in Weimar geschaffenen Verwaltungsstrukturen an, gab der Regierung aber mehr Einflußmöglichkeiten: So wurde der Haushalt der Arbeitsverwaltung der Genehmigung der Bundesregierung un-

terworfen, die Geschäftsführung der Prüfung durch den Bundesrechnungshof (BRH) und auch in der „Kardinalfrage“ (Henkelmann 1952a: 98), der staatlichen Ernennung der leitenden Beamten (gemeint sind die Präsidenten der Bundesanstalt und der LAÄ), mußten die Tarifpartner nachgeben. Hier konnten sie jedoch einen Teilerfolg verbuchen: In der Berufung des Präsidenten der Bundesanstalt durfte die Bundesregierung nur bei „wichtigem Grund“ vom Vorschlag des Verwaltungsrates abweichen. Im Vergleich zum AVAVG von 1927 war die Autonomie der Bundesanstalt durch das Errichtungsgesetz von 1952 jedoch erheblich geschwächt (vgl. auch Janoski 1990: 83). Hentschel hält fest: „Das war nicht weniger, das war mehr Staatseinfluß als in Weimar.“ (Hentschel 1983: 159)

Die Opposition der SPD und der Arbeitsmarktparteien schlug jedoch nicht in „Obstruktion“ (Hockerts 1980: 160) um. Nach der Verkündung des Gesetzes ließ der DGB verlauten, daß die Gewerkschaftler in den Organen „mitarbeiten“ und „ihr ganzes Können und Wissen einsetzen“ (Bökenkrüger 1952a: 163) werden. Und auch die Arbeitgeber, wenn sie mit dem Ergebnis auch unzufrieden waren, stellten sich hinter die Bundesanstalt:

Es wird ... notwendig sein, die nun entstandene Form der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ... mit einem Inhalt zu versehen, durch den möglichst gewisse Mängel des Errichtungsgesetzes behoben oder doch mindestens teilweise ausgeglichen werden können (Es ist erreicht! 1952: 197).

Nachdem das Gesetz in Kraft trat, boykottierte der DGB kurzzeitig die Selbstverwaltungsorgane. Auslöser des Boykotts war die Berufung einer Vertreterin der Deutschen Angestellten Gewerkschaft (DAG) in den Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit. Damit wich das BMA von der Vorschlagsliste des DGB ab, was der DGB ja im Rahmen der Diskussion um das Errichtungsgesetz bereits befürchtet hatte. Der DGB versuchte mit dem Argument, daß die DAG nur etwa ein Zwanzigstel der Mitglieder des DGB zählt und deshalb keinen Anspruch auf einen Vorstandsplatz haben würde, eine Änderung herbeizuführen (vgl. Wübbels 1984: 33; Bundesanstalt ohne DGB 1952). Nachdem sich jedoch abzeichnete, daß die vom DGB vor dem Verwaltungsgericht eingebrachte Klage vorläufig nicht behandelt werden würde, beschloß der Bundesvorstand des DGB, den Boykott aufzuheben (vgl. Aufnahme der Tätigkeit der Bundesanstalt 1952). Die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nahm so noch im Jahr 1952 ihre Arbeit auf.³⁵⁹

³⁵⁹ Verwaltungsrat und Vorstand trafen sich bereits am 19. April 1952 zu ihrer konstituierenden Sitzung. Die Hauptstelle der BA nahm am 1. Mai 1952 ihre Geschäfte auf.

19.5 Zusammenfassung

Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde 1952 in „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ umbenannt und wieder aufgebaut. Die Wiederherstellung der Selbstverwaltung nach dem Nationalsozialismus und der alliierten Kontrollpolitik ist durch einen Konflikt zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern auf der einen und der Bundesregierung auf der anderen Seite gekennzeichnet. Während die Gewerkschaften und Arbeitgeber mit den „Hattenheimer Grundsätzen“ eine bipartistische, d.h. eine Verwaltung der Arbeitsverwaltung ohne die öffentliche Hand, forderten, pochte die Bundesregierung auf Wiederherstellung der drittelparitätischen Strukturen. Trotz dieses Dissenses und der Auseinandersetzung in der Frage der staatlichen Ernennung der Vorsitzenden der Selbstverwaltungsorgane bestand jedoch bei den relevanten Akteuren Einigkeit darüber, die Gewerkschaften und Arbeitgeber wieder an der Arbeitsverwaltung zu beteiligen. Der Umstand, daß die Gewerkschaften und Arbeitgeber dabei sogar die Forderung nach einem Ausschluß der öffentlichen Hand erhoben, zeigt deutlich, daß ihre Spitzenverbände die Arbeitsverwaltung als gemeinsam zu verwaltende Institution betrachteten. Deutlich wird dies im besonderen Maße auch an den Positionen der Sozialpolitischen Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber und den Sozialpolitischen Grundsätzen des DGB. Auch die Bundesregierung erkannte eine eigene Gestaltungskompetenz der Arbeitsverwaltung an, indem die Änderung der Leistungsrechts erst nach Wiedereinrichtung der Bundesanstalt auf den Weg gebracht werden sollte.

Die Regierung konnte mit der Strukturreform 1952 jedoch mehr staatlichen Einfluß (z.B. Haushaltsrecht, staatliche Ernennung des Präsidenten der Bundesanstalt) in der neuen Bundesanstalt durchsetzen. Der Bundesrat rief während der Strukturreform zwar den Vermittlungsausschuß an, im Vordergrund seiner Intervention standen jedoch Länderinteressen (Personalübernahme). Es ist zu vermuten, daß der größere staatliche Einfluß in der Arbeitsverwaltung auch dadurch befördert wurde, indem der Bundesrat die Interessen der Länder artikulierte und sich dabei nicht auf die Seite der Opponenten (SPD, Gewerkschaften und Arbeitgeber) stellte.

Dabei ist der Anschluß an die korporatistischen Strukturen bei den Arbeitgebern auch durch einen Widerstand gegenüber der alliierten Kontrollpolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs markiert. Die Alliierten selbst schufen aber auch eine erste Basis für die Wiederherstellung der alten Strukturen, indem sie die Arbeitsverwaltung auf allen drei staatlichen Ebenen sowie selbstverwaltete Beratungsausschüsse bei den Arbeits- und Landesarbeitsämtern einrichteten. Allgemein ist hervorzuheben, daß die Arbeitsverwaltung nach dem Krieg an prominenter Stelle stand.

Kapitel 20 Die Anpassung an den Strukturwandel durch das AFG (1969)

Es ist ein hübsches neues Stockwerk daraufgesetzt worden, ohne die Statik des alten Baus zu gefährden. So könnte man es [das AFG] vielleicht sehr verbindlich und zustimmend zugleich interpretieren (Staatsminister Hemsath auf der 340. Sitzung des Bundesrates am 20. Juni 1969, Hemsath 1969: 160).

Das AFG von 1969 gilt als Markstein der *aktiven* Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Dabei wird vor allem betont, daß die Verabschiedung des AFG Ausdruck eines Umdenkens in der Bedeutung und Rolle staatlicher Interventionen in den Arbeitsmarkt ist, weil es einen Rechtsanspruch auf Förderung beruflicher Weiterbildung institutionalisierte. Das AFG ist aber nicht nur durch dieses Umdenken und die bildungspolitische Offensive charakterisiert. Weniger beachtet wurde bisher, daß mit dem AFG eine Diskussion über die Rolle und Bedeutung der Selbstverwaltung in der Arbeitsmarktpolitik verbunden war. Betrachtet man den Entstehungsprozeß des AFG, so fällt zudem auf, daß dieser in ausgesprochen enger Nähe zu den Anhörungen im Ausschuß für Arbeit verlief. Die Reform gestaltete sich dadurch nicht nur äußerst parlamentsnah, sondern auch in enger Abstimmung mit der Arbeitsverwaltung sowie mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen.

Der „Konsens“ über die Notwendigkeit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik beinhaltete bei den verschiedenen Schlüsselakteuren jedoch anfänglich unterschiedliche Vorstellungen über das, 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 verstand unter „aktiv“ die Bekämpfung der Strukturkrisen (Kohle und Stahl). Das Bundesarbeitsministerium wiederum vertrat einen sehr viel umfassenderen Ansatz und sah aktive Arbeitsmarktpolitik als „flankierende Strategie“ zur Globalsteuerung. Nicht nur das, auch über die konkrete Form des neuen Interventionismus herrschte zunächst Uneinigkeit: Während die CDU/CSU-Koalition anfänglich versuchte, das AVAVG fortzuschreiben, intendierte die SPD-Fraktion eine grundsätzliche Berufsbildungsreform, ein neues Gesetz. Flankiert wurde die Diskussion zudem durch Angriffe des Sachverständigenrates auf die Selbstverwaltung. Es waren so am Ende vor allem der Beginn der Großen Koalition und die zentrale Position des Ausschusses für Arbeit, welche die Reform vorantrieben. Im folgenden Kapitel soll nun zunächst dargestellt werden, wie sich die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik mit dem AFG änderte. Daran anschließend wird der Entstehungsprozeß erläutert: die Anstöße zum AFG durch die Initiativen der SPD und CDU/CSU im Bundestag 1966, die Diskussion um die Stellung der Selbstverwaltung, die Rolle der Großen Koalition und des Ausschusses für Arbeit und schließlich die wesentlichen Konfliktlinien zwischen der Selbstverwaltung und den Tarifpartnern einerseits und der Bundesregierung andererseits.

20.1 Die neue Arbeitsmarktpolitik des AFG

Die nach der Entstehung des AVAVG im Jahr 1927 und der Wiederherstellung der Selbstverwaltung im Jahr 1952 dritte bedeutende Strukturreform der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, die Verabschiedung des AFG im Jahr 1969, führte nicht zu einer grundlegenden organisatorischen und institutionellen Neuordnung der Arbeitsverwaltung: Die „Philosophie“ der Arbeitsmarktpolitik änderte sich, nicht aber die institutionelle Basis: die Selbstverwaltungsstruktur. Auch wenn sich das Verhältnis von Staatsaufsicht und Selbstverwaltung weiter in Richtung Staatseinfluß verschob, blieb der Organisationstyp der Arbeitsverwaltung so im Kern erhalten.

Das AFG akzentuierte den Aufgabenschwerpunkt der Bundesanstalt neu: Maßnahmen der Ausbildung, der beruflichen Leistungs- und Ausbildungsförderung sowie der Umschulung, die bereits im bisherigen AVAVG vorgesehen waren, erhielten ein größeres Gewicht. Entsprechend der Zielsetzung der Reform, Maßnahmen zur Verhütung der Arbeitslosigkeit gegenüber Leistungen bei Arbeitslosigkeit in den Vordergrund zu schieben, wurde die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in „Bundesanstalt für Arbeit“ umbenannt.³⁶⁰

Mit dem AFG änderte sich die Ausrichtung der deutschen Arbeitsmarktpolitik von einer „mehr absichernden und abwartenden Arbeitsmarktpolitik“ des AVAVG zu einer „Beschäftigungs- und Strukturpolitik“, die „umfassender konzipiert“ und der „dynamischen Industriewirtschaft gerecht“ (Coester 1967: 10) werden sollte. Der Arbeitnehmer, so die Begründung der Reforminitiative im Gesetzentwurf, sollte „für den veränderten Ablauf des Arbeitslebens krisensicherer werden“ (BT-Drks. V/2291, Begründung).

Zunehmende sektorale und regionale Strukturprobleme nach dem Ende der Wiederaufbauphase sowie die Ansicht, daß diese strukturellen Probleme das Wirtschaftswachstum behinderten, führten zu einer Schwerpunktverlagerung in der Arbeitsmarktpolitik.³⁶¹ Arbeitsmarktpolitik sollte durch die Förderung der Arbeitskräftemobilität die als notwendig erachteten Strukturanpassungen nicht nur stützen, sondern auch vorwärts treiben. Es war die erste Strukturkrise der deutschen Wirtschaft nach

³⁶⁰ Dementsprechend änderte sich die Bezeichnung der gesetzlichen Grundlage der Bundesanstalt von „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ in „Arbeitsförderungsgesetz“. Der DGB war gegen diese Namensänderung und legte im Vorfeld der Verhandlungen um das AFG Wert darauf, daß sowohl in der Bezeichnung des Gesetzes als auch der Arbeitsverwaltung der Zusatz „Arbeitslosenversicherung“ aufgenommen wird (vgl. DGB 1968: 3).

³⁶¹ Anzumerken ist, daß bereits Ende der 1950er Jahre durch gezielte Maßnahmen der Arbeitsverwaltung die Beschäftigung in bestimmten Sektoren gefördert wurde. Mit dem Gesetz über die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft vom 7.12.1959 (BGBl. I, 705) wurden beispielsweise das Schlechtwettergeld für Bauarbeiter sowie Zuschüsse und Darlehen für Unternehmer bei Winterbautätigkeit eingeführt (vgl. Böhme 1977: 279).

dem Zweiten Weltkrieg, welche die Akteure zu dieser Neukonzipierung der Arbeitsmarktpolitik veranlaßte und auch ein grundsätzliches Umdenken bezüglich der staatlichen Intervention in den Arbeitsmarkt zur Folge hatte (vgl. Offe 1975: 168). Nach dem stetigen Rückgang der Arbeitslosigkeit in den 1950er Jahren „schockierte“ 1966/67 der erste größere konjunkturelle Einbruch der Nachkriegszeit, denn dieser machte auch strukturelle Disparitäten im Steinkohlebergbau, der Textilindustrie und der Landwirtschaft deutlich (vgl. Kühl 1982: 251). § 1 des AFG, der am 1. Juli 1969 in Kraft trat, stellte die Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt zudem in Einklang mit dem Stabilitätsgesetz (StabG) von 1967³⁶² unter die „Obhut“ der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung. Die Maßnahmen der Arbeitsverwaltung sollten dazu beitragen, einen hohen Beschäftigungsstand zu erzielen und aufrecht zu erhalten sowie die Beschäftigungsstruktur zu verbessern und das Wachstum der Wirtschaft zu fördern. Arbeitsmarktpolitik wurde „in einen engen sachbezogenen Zusammenhang“ (Katzer 1969: 325) zu einer aktiven Konjunkturpolitik, einer Strukturpolitik und einer modernen Bildungspolitik gestellt. Instrumenteller Kern der konzeptionellen Neuorientierung bildete dabei die Institutionalisierung der individuellen und institutionellen Förderung der beruflichen Weiterbildung als Pflichtleistung der BA. Zum Leitgedanken des AFG wurde eine vorausschauende, präventive, fördernde, finale Arbeitsmarktpolitik, innerhalb derer „jede arbeitswillige Person...nicht nur einen, sondern den ihr gemäßen Arbeitsplatz finden können“ (Rottenecker/Schneider 1996: 163) sollte. Das neue Arbeitsförderungsrecht bekam also eine deutliche bildungspolitische Ausrichtung. Die zentrale konzeptionelle Neuregelung des AFG war die Institutionalisierung eines Rechtsanspruchs auf die individuelle Förderung der beruflichen Bildung und die Einführung eines Unterhaltsgeldes während der Dauer der Maßnahmen.

Dieser Gedanke einer vorausschauenden und präventiven Arbeitsmarktpolitik wurde dabei später von der Bundesanstalt selbst näher ausgearbeitet (vgl. BA 1974, 1978). Die Arbeitsverwaltung selbst erkannte Arbeitsmarktpolitik als zentrales Politikfeld zur Steuerung, Beeinflussung und Planung von Arbeitsmarktprozessen. Unter dem Konzept einer „zielorientierten Arbeitsmarktpolitik“ wurde Arbeitsmarktpolitik von der Bundesanstalt als zentrale Weiche für gesamtwirtschaftliche Anpassungsprozesse angesehen (vgl. Kühl 1975). Zu betonen ist also, daß die Arbeitsverwaltung die Idee der aktiven Arbeitsmarktpolitik später mit eigenen Konzepten ausfüllte und dadurch die Konturen ihres eigenen Interventionsfeldes selbst herauschälte.

³⁶² Das Stabilitätsgesetz von 1967 (BGBl. I, 582) legte dem Bund und den Ländern auf, bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Anforderungen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Dieses gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, auch „magisches Viereck“ genannt, wurde durch vier Pfeiler definiert: Preisstabilität, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht.

20.2 Die Initiativen der SPD und der CDU/CSU im Bundestag 1966

Als das AVAVG am 1. Oktober 1967 den vierzigsten Geburtstag feierte, wurde in der deutschen Bundesregierung eine größere Novelle des AVAVG vorbereitet.³⁶³ Angestoßen wurde diese Diskussion durch einen Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 26. Januar 1966 (vgl. Kühl 1982: 252-253). In diesem wurde die Bundesregierung darum gebeten,

das Instrumentarium der Maßnahmen nach dem AVAVG so auszugestalten, daß unerwünschte soziale Folgen, die sich aus dem technischen Fortschritt und den Strukturveränderungen ergeben können, durch gezielte Beschäftigungs- und Berufspolitik verhindert werden (BT-Drks. V/222).

Der Antrag führte am 19. Juni 1966 zu einem Beschluß des Bundestages, in dem die Bundesregierung beauftragt wurde, einen Entwurf zur Novellierung des AVAVG vorzulegen. Das AVAVG sollte „an den technischen Fortschritt und die wirtschaftliche Entwicklung“ (Stingl 1977: 353) angepaßt werden, und eine gezielte Berufsforschung sollte diesen Prozeß stützen. Der Antrag zielte darauf, das alte AVAVG „in angepaßter Form fortzuschreiben“ (Stingl 1977: 353).

Während dieser Diskussion um die Novellierung des AVAVG legte die SPD-Fraktion den Entwurf eines „Gesetzes zur Anpassung des Arbeitsmarktes an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik“ vor, das sogenannte Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz (BT-Drks. V/887). Dieser Entwurf vom 30. August 1966 brach nun mit dem AVAVG. Es wurde „bewußt keine Kontinuität zum bestehenden AVAVG hergestellt“ (Kühl 1982: 253). Die SPD zielte auf eine gesetzliche Neuregelung der Berufsausbildung und auf eine Regulierung der Ausbildungsordnung durch ein korporatistisches Gremium (dem späteren Bundesinstitut für Berufsbildung, BiBB).³⁶⁴ Der Entwurf der SPD, der mit der Förderung einer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, der Anpassung der Berufsausbildung an Wirtschaft und Technik, der Förderung der Teilnahme an beruflichen Bildungsveranstaltungen und der Forderung der Verhütung von Arbeitslosigkeit und unterwertiger Beschäftigung vier Zielsetzungen verfolgte (vgl. Behrendt 1977: 343), hatte also zum Ziel, die Berufsausbil-

³⁶³ Eine erste Novelle, die sogenannte „Große Novelle“, fand am 23. Dezember 1957 statt. Bis zum 28. Dezember 1967 wurden acht weitere Änderungsgesetze verabschiedet (vgl. Stingl 1977: 353). Eine Zusammenstellung der Änderungen findet sich in der Begründung zum AFG-Entwurf, BT-Drks. V/2291: 52-53.

³⁶⁴ Rechtliche Grundlage der Berufsausbildung waren bis in die 1960er Jahre die Gewerbeordnung von 1869 und das Handelsgesetzbuch von 1897. Das bis dahin geltende Berufsbildungsrecht galt als auf zu viele Bereiche verteilt, als unüberschaubar und unterstand zum einen Teil dem Wirtschaftsministerium und zum anderen Teil dem Arbeitsministerium. Nachdem die Sozialdemokraten bereits in der Weimarer Republik (1929) einen Gesetzentwurf zur Neuregelung vorgelegt hatten, setzten sie ihre Initiativen zu einer einheitlichen Ordnung mit einem Antrag zur Berufsausbildung im April 1962 fort (vgl. Behrendt 1977: 339-340). Zum „Partikularismus“ der rechtlichen Regulierung der Berufsausbildung und zu den zahlreichen Initiativen anderer Gruppen neben der SPD (DGB, CDU/CSU, FDP, DHT, DIHT), die Zersplitterung zu überwinden, vgl. Offe 1975: 51-72; Althoff 1971.

derung und Arbeitsmarktpolitik umfassend neu zu regeln. Er sah eine Regelung zur Freistellung von Arbeit zur beruflichen Bildung vor und sprach sich dafür aus, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus Steuermitteln zu finanzieren oder den Kreis der Beitragszahler auszuweiten.

Zwei Monate nach dem Entwurf der SPD legte nun die noch regierende CDU/CSU-FDP-Koalition am 25. Oktober 1966 einen Entwurf eines Berufsausbildungsgesetzes (BT-Drks. V/1009) vor.³⁶⁵ Am 26. Oktober 1966 wurden beide Entwürfe in den Ausschuß für Arbeit überwiesen und eine erste Lesung fand im Bundestag statt (BT-Stenogr. Ber. V/67). Im Gegensatz zur SPD-Opposition vertrat die Regierungskoalition einen weitaus engeren Ansatz. Berufs- und Arbeitsmarktforschung, die Anpassung der Arbeitskräfte an die technologische und wirtschaftliche Entwicklung wie auch die Maßnahmen zur Verhütung der Arbeitslosigkeit und der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung sollten durch eine große Novelle des AVAVG institutionalisiert werden (vgl. Althoff 1971: 18).³⁶⁶

Da sich nun jedoch die Reform der Berufsausbildung - anders als die der Arbeitsmarktpolitik - als ein stark umstrittenes Reformprojekt erwies, wurde die Berufsbildungsreform bereits im Oktober 1966 von der Arbeitsmarktpolitik getrennt (vgl. Offe 1975; Blankenburg et al. 1976). Nach Althoff gewann die Reform der Berufsausbildung vor allem durch folgende Faktoren ihre Konfliktrichtigkeit: Erstens bestand ein „langandauernder Kompetenzstreit zwischen dem Bundesarbeits- und dem Bundeswirtschaftsministerium über die Federführung bei der Ausarbeitung des Gesetzes“ (Althoff 1971: 5); zweitens stritten die Länder und der Bund um die Kompetenzen bei der Regulierung des betrieblichen und schulischen Teils der geplanten dualen Ausbildung und drittens bestand zwischen den Unternehmerverbänden auf der einen Seite und den Gewerkschaften und den Lehrer- und Jugendverbänden auf der anderen Seite ein Konflikt um das Ausmaß der wirtschaftlichen Selbstverwaltung (vgl. Althoff 1971: 5, 25). Durch diese Konflikte wurde nach Althoff (1971) der Verlauf des Gesetzgebungsprozesses in der Berufsbildungsreform nicht unwesentlich beeinflusst.

Die Loslösung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) vom AFG durch die Gründung der Unterabteilung für Fragen des Berufsausbildungsgesetzes im BMA „befreite“ das AFG somit von den bei der Berufsbildungsreform aufgetretenen (föderalen) Konflikten. Diese Trennung der Berufsbildungs- von der Arbeitsförderungsreform ist vor allem auf den „Pragmatismus“ (Blankenburg et al. 1976: 261) des Leiters der Abteilung II zurückzuführen:

³⁶⁵ Zu den Unterschieden der beiden Entwürfe vgl. Althoff (1971: 14-22).

³⁶⁶ Vgl. hierzu auch den bereits erwähnten Antrag der CDU/CSU vom 26. Januar 1966.

Der Leiter der Fachabteilung, unterstützt von Mitgliedern der Planungsabteilung, hatte früh erkannt, daß eine umfassende Lösung politisch nicht möglich war und an Zuständigkeitsproblemen (mit dem BMWi, aber auch mit den Ländern) scheitern konnte. Aus diesem Grund setzte er sich dafür ein, die Beratungen von AFG und Berufsausbildung getrennt laufen zu lassen, d.h. die Berufsausbildung inhaltlich vom AFG abzukoppeln (Blankenburg et al. 1976: 261).³⁶⁷

Von Oktober 1966 an mündeten die Initiativen nun nicht mehr in eine Novellierung des AVAVG, sondern in die Formierung neuer Gesetze, in das AFG, das am 1. Juli 1969 in Kraft trat und in das BBiG, das ab 1. September 1969 die Berufsausbildung neu regelte. Dabei finden sich viele Ideen des Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz der SPD-Fraktion im späteren AFG wieder (vgl. Kühl 1982: 253). Durch die Abspaltung der Berufsbildungsreform von der Reform in der Arbeitsmarktpolitik wurde die berufliche Grundausbildung von Fort- und Weiterbildung institutionell getrennt.

20.3 Die Diskussionen um die Funktion der Selbstverwaltung der Bundesanstalt

Neben diesen Diskussionen um eine interventionistische Arbeitsmarktpolitik und um eine Reform der Berufsausbildung bildeten Überlegungen um die Funktion der Selbstverwaltung eine weitere bedeutende Flankierung des Entstehungsprozesses des AFG. Denn nachdem durch eine Novelle des AVAVG im Jahr 1956 ein Teil der Kompetenzen der Selbstverwaltung auf das BMA übertragen wurde³⁶⁸, provozierte ein Artikel des damaligen Präsidenten der Bundesanstalt (Anton Sabel) in der Zeitschrift der BDA („Der Arbeitgeber“) erhebliche Unruhe bei den Selbstverwaltungsmitgliedern der mittleren und unteren Ebene. Sabel deklarierte die Verwaltungsausschüsse der Arbeits- und Landesarbeitsämter als „beratende Gremien“ und plädierte für eine Konzentration der Kompetenzen beim Präsidenten, dem Vorstand und dem Verwaltungsrat (vgl. Sabel 1967). Sowohl die BDA und der DGB als auch der Vorstand der Bundesanstalt betonten daraufhin die wichtige Rolle der Verwaltungsausschüsse (vgl. Wübbels 1984: 36-37).

³⁶⁷ Im Interview äußerte der Leiter der Abteilung II folgende Begründung für die Trennung der beiden Bereiche: „Angesichts des Dschungels an Zuständigkeiten im Berufsausbildungswesen, bei dieser Gemengenlage ... taten wir uns da [gemeint ist die Berufsbildungsreform] noch viel schwerer als beim AFG, da hatten wir eine zentralisierte Verwaltung und hier war der Bund allein zuständig. Und dann war da eben ein Finanzierungssystem da; all diese ganze Infrastruktur war ja vorhanden und insofern konnten wir hier (beim AFG, d.V.) viel leichter vorankommen als bei dem Berufsbildungsgesetz“ (Interview zit. nach Blankenburg et al. 1976: 262).

³⁶⁸ Vgl. das Gesetz über die Änderung und Ergänzung des AVAVG vom 29.12.1956 (BGBl. I, 322). Nach Wübbels (1984: 36) engte diese Novelle des AVAVG die Kompetenzen der Selbstverwaltungsorgane aber nur geringfügig ein. Die Novelle verstärkte die Kompetenzen der Hauptstelle und die Rechtssetzungsbefugnisse des Verwaltungsrates, indem sie diesem die Ermächtigung zum Erlaß von Anordnungen mit Rechtsnormcharakter verlieh (vgl. Rottenecker/Schneider 1996: 154-155).

Zusätzlich angeheizt wurde die Diskussion durch den Vorschlag des Sachverständigenrates (SVR), die Bundesanstalt in ein „Bundesamt für Beschäftigungs- und Strukturpolitik“ umzuwandeln.³⁶⁹ Vor dem Hintergrund des Konjunkturreinbruchs und der Strukturkrise 1966/67 bekamen die Empfehlungen des SVR dabei eine erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit. Im Jahr 1967 betrug die Arbeitslosenquote 2,1 Prozent, und die Zahl der Kurzarbeiter stieg von 16.000 im Vorjahr auf 143.000 an. Zugleich ging die Beschäftigung um 700.000 zurück (vgl. Böhme 1977: 282).

Der Vorschlag der Umwandlung der Bundesanstalt in ein Bundesamt hätte nun die Abschaffung der Selbstverwaltung bedeutet. Er traf so verständlicherweise in den Reihen der Selbstverwaltung auf erheblichen Widerstand. Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt baten in ihrem Schreiben vom 17. Januar 1967 den Bundesarbeitsminister, gegen die Vorschläge des SVR Einspruch zu erheben (vgl. Weber 1990: Rz. 18). Die Arbeitsmarktpolitik, so die Stimmen aus der Selbstverwaltung, könne weder die Aufgabe der einzelnen Arbeitsämter noch die Aufgabe eines Bundesamtes ohne Selbstverwaltung sein (vgl. Kühl 1982: 254). Der Vorschlag des SVR bedrohte auf fundamentale Weise die Integrität der Selbstverwaltung und rief auch eine gemeinsame Opposition der Arbeitgeber und Gewerkschaften - außerhalb der Verwaltungsstrukturen - hervor. In Anhörungen des Ausschusses für Arbeit verteidigten der DGB und die BDA gemeinsam die Selbstverwaltung und kritisierten den Vorschlag des SVR scharf. Die oppositionelle Haltung der Bundesanstalt wurde nicht nur durch Kritik der Verbände, sondern auch durch die CDU/CSU unterstützt. Am Ende beruhigte Bundesarbeitsminister Hans Katzer, der auch im Verwaltungsrat der Bundesanstalt saß, die Situation. Auf seine Initiative hin, wies die Regierung den Vorschlag des SVR ab (vgl. Janoski 1990: 179-180; Henkelmann 1967: 32).

20.4 Die Große Koalition, der Ausschuß für Arbeit und das AFG

Der Entstehungsprozeß des AFG ist in eine für das deutsche System der politischen Willensbildung einmalige Konstellation eingebettet: Durch die Bildung der Großen Koalition 1966 stand die Mehrheits- und Konsensbildung zwischen der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat und innerhalb dieser Organe in dem ansonsten zwischen Bund und Ländern so umstrittenen Politikfeld Arbeitsmarktpolitik unter einem großen Konsens-Vorzeichen. Man geht davon aus, daß die Bildung der Großen Koalition dazu beitrug, daß die konzeptionelle Neuorientierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik partei- und interessenübergreifend unterstützt wurde:

³⁶⁹ Vgl. Jahresgutachten 1966/67 „Expansion und Stabilität“ (SVR), Ziff. 95 und Ziff. 80, Fußnote 1 (BT-Drks. V/1160).

[Es] steht außer Zweifel, daß der Boden für eine so weitreichende Zielsetzung, wie sie auch im Arbeitsförderungsgesetz zum Ausdruck kommt, erst durch die Bildung einer großen Koalition fruchtbar gemacht werden konnte, daß genau genommen erst durch sie eine große Lösung für eine moderne Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt werden konnte. So gesehen, stellt dieses Arbeitsförderungsgesetz eine gemeinsame konstruktive Leistung beider Koalitionsfraktionen in völliger Übereinstimmung mit der Bundesregierung dar (der SPD-Abgeordnete Liehr im Deutschen Bundestag, 5. WP, 234. Sitzung 13. Mai 1969, BT-Stenogr. Ber. V/12908).

Der Regierungswechsel brachte auch einen Wechsel der Ministerposition im Arbeitsministerium von Kiesinger zu Katzer mit sich und damit die Ersetzung eines Versicherungsrechtlers durch einen Arbeitsökonom. Janoski (1990: 175) sieht in diesem Ministerwechsel eine Verstärkung der konzeptionellen Orientierung des Ministeriums in Richtung aktive Arbeitsmarktpolitik. Katzer richtete ein spezielles Reformreferat ein und arbeitete eng mit der zentralen Institution während der Entstehung des AFG, dem Ausschuß für Arbeit und dessen Vorsitzenden Alfred Müller (CDU), zusammen. Katzer und Müller gehörten beide dem Arbeitnehmerflügel der CDU/CSU-Fraktion an und hatten in den CDU-Sozialausschüssen zentrale Führungspositionen inne. Dabei erwies sich, daß die Problemsichten von Katzer und der Ausschußspitze bei den Beratungen übereinstimmten (vgl. Blankenburg et al. 1976: 262-263).

Katzer und Müller, die als die beiden Schlüsselpersonen der Reform betrachtet werden können, vertraten den Ansatz einer aktiven Arbeitsmarktpolitik äußerst offensiv. Sie sahen die Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik in einem engen Zusammenhang zu einer aktiven Konjunkturpolitik, einer Strukturpolitik und einer modernen Bildungspolitik. Arbeitsmarktpolitik wurde von ihnen als gesellschaftspolitisches Ziel verstanden. Katzer brachte diese konzeptionellen Hintergründe der Reform in einer Sitzung des Bundestages am 13. Dezember 1967 folgendermaßen zum Ausdruck:

Somit ist dieser Gesetzentwurf der Entwurf eines praktischen Stücks *Gemeinschaftswerk*, das Anregungen und Mittel bereithält für die gemeinsame Lösung großer Aufgaben der Gesellschaft. Davon ist in den letzten Jahren viel gesprochen worden. Ich meine, hier liegt ein guter Ansatz und vielleicht ein Modell für gleichartige Bemühungen auf anderen Gebieten vor ... *Wir brauchen ein höheres Maß an Mobilität, wir brauchen Produktivität und Wirtschaftswachstum, wir brauchen Hilfsmittel, um auf diesem Gebiete weiterzukommen, Hilfsmittel, um den arbeitenden Menschen zu dienen. Dazu dient dieser Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundesminister Katzer, Deutscher Bundestag, 5. WP, 143. Sitzung, 13. Dezember 1967, 7405; meine Herv., CT).*

An derselben Stelle spricht Katzer dabei äußerst geradlinig an, was er unter „wir“ verstand:

[W]enn ich sage *wir*, dann meine ich die *Selbstverwaltung* der Bundesanstalt für Arbeit, die *Sozialpartner* und die *Bundesregierung* ... (Bundesminister Katzer, Deutscher Bundestag, 5. WP, 143. Sitzung, 13. Dezember 1967, 7400; meine Herv., CT)

Katzer schloß in seinem „wir“ also die Selbstverwaltung und die Sozialpartner ein.

Nach dem Regierungswechsel legte die neue Bundesregierung dem Bundestag am 16. November 1967 den Entwurf des AFG vor.³⁷⁰ Der Beschlußfassung zum Entwurf der Regierung gingen zahlreiche Gespräche zwischen den Gewerkschaften, Arbeitgebern und dem BMA voraus.³⁷¹ Dabei hatten die Tarifpartner an den dem Regierungsentwurf vorangegangenen Referentenentwürfen entschiedene Kritik geäußert.³⁷² Dieser Kritik trug der Regierungsentwurf bereits Rechnung (vgl. Feckler 1997: Rz. 36). Nach ersten Beratungen im Bundestag wurden eine Reihe von Ausschüssen in die Beratung miteinbezogen: der Ausschuß für Arbeit, der Haushaltsausschuß, der Ausschuß für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen, die Ausschüsse für Sozialpolitik, für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik, für Familien- und Jugendfragen und für Kriegs- und Verfolgungsschäden sowie der Innenausschuß.

Eine Mittlerfunktion im Prozeß der Abstimmung der verschiedenen Positionen gegenüber dem AFG nahm der Ausschuß für Arbeit ein. Dem Ausschuß für Arbeit wurde die Federführung im Gesetzgebungsprozeß übergeben.³⁷³ Durch die Anhörungen und die Sitzungen nahm der Ausschuß für Arbeit zwei wichtige Funktionen wahr: die „Informationsbeschaffung“ und die „Konfliktregelung und Konsensbeschaffung“ (Blankenburg et al. 1976: 263).

Dabei gewann der Ausschuß vor allem durch die Person des Vorsitzenden an Bedeutung. In Adolf Müller (CDU) liefen die Fäden bürokratischer, parteipolitischer, gesetzgeberischer und gewerkschaftlicher Interessenpositionen sowie auch das Interesse der Bundesanstalt zusammen. Denn Müller war Fachsekretär für Arbeitsrecht und Sozialpolitik beim DGB in Remscheid, geschäftsführender Vorsitzender des DGB-Ortsausschusses Remscheid, stellvertretender Landesbezirksvorsitzender des DGB Nordrhein-Westfalen, stellvertretender Vorsitzender der CDU-Sozialausschüsse Rheinland, Mitglied der Kolpingfamilie und der Katholischen Arbeiterbewegung, Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes der CDU-Sozialausschüsse, Vorsitzender des Ausschusses für Arbeit, Vorsitzender des Aufsichtsrates der Neuen Heimat/Remscheid, Mitglied des Aufsichtsrates der Neuen Heimat in Nordrhein-Westfalen, Essen und Münster (vgl. Althoff 1971: 88-89).

³⁷⁰ Der Entwurf wurde in der Bundesregierung am 20. September 1967 beschlossen und zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme vorgelegt (vgl. BT-Drks. V/2291).

³⁷¹ So fand vom 21. bis 23. Juni 1967 eine öffentliche Anhörung im Ausschuß für Arbeit statt. Am 27. Juni 1967 ließ der Verwaltungsrat der BA eine Stellungnahme verlautbaren. Bereits am 20. Juni 1967 beriet auch der Bundesrat über die Reform der Arbeitsförderung (vgl. hierzu Kühl 1982: 257-258).

³⁷² Die Referentenentwürfe sahen eine starke Einschränkung der Selbstverwaltung und eine Abkehr vom Versicherungsprinzip vor (vgl. Feckler 1997: Rz. 36).

³⁷³ Die Bildung der Großen Koalition wirkte sich auch auf die Arbeit des Ausschusses für Arbeit aus. Blankenburg et al. (1976: 264) heben hervor, daß ein Wille zum Kompromiß in den Sitzungen des Ausschusses durch beide Fraktionen getragen worden sei und die Arbeitnehmerflügel der beiden Fraktionen „ungestört auf das engste“ zusammenarbeiten hätten können.

Diese „Interpenetration von Institutionen“ (Janoski 1990: 181) und die „Doppelmitgliedschaft bedeutender Akteure in konfliktfähigen Organisationen bzw. Institutionen“ (Blankenburg et al. 1976: 262) machten die Beratungen über das AFG korporativ und reduzierten bereits in den Vorverhandlungen zum Gesetz in einem hohem Ausmaß mögliche Interessenkonflikte. Die Bedeutung der Ämterkumulation in der Person Müllers für die Problemsicht des Ausschusses für Arbeit kommt in der folgenden Formulierung Müllers über die „Philosophie der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ (Blankenburg et al. 1976: 263) deutlich zum Ausdruck:

Das Ziel war, wegzukommen von einer Arbeitsmarktpolitik, die Folgen einer Entwicklung beseitigt, sondern zu einer Arbeitsmarktpolitik hinzukommen, die nach Möglichkeit unerwünschte Folgen struktureller Änderungen auffangen würde. Wir waren damals natürlich sehr stark beeinflusst durch die Strukturveränderungen bei Kohle und Stahl ... weil sich das im Revier konzentrierte ... Ich bin sehr stark davon geprägt worden, weil ich stellvertretender DGB-Vorsitzender in Nordrhein-Westfalen war und wir mit den Folgen der Strukturkrise an der Ruhr sehr stark konfrontiert wurden. Aber auch als Mitglied des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamts ... kannte ich die Arbeitsmarktprobleme an der Ruhr besonders gut und ich wußte, welche Dinge da auf uns zukamen ... Wenn man eine aktive Arbeitsmarktpolitik machen wollte, mußte man die Mittel der Bundesanstalt nicht erst einsetzen können, wenn die Arbeitslosigkeit bereits eingetreten war, sondern ... bevor Arbeitslosigkeit eingetreten war durch eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des betroffenen Raumes und durch Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie auf der anderen Seite für den einzelnen Arbeitnehmer eine Verbesserung seiner beruflichen Qualifikation in Verbindung mit einer etwaigen Umschulung für andere berufliche Qualifikationen (Interview mit Alfred Müller; zit. nach Blankenburg et al. 1976: 263).

Der Ausschuß für Arbeit beriet zwischen dem 24. Januar 1968 und dem 24. April 1969 in 23 Sitzungen das AFG, am 6. und 7. März 1968 erfolgte eine öffentliche Anhörung, am 4. Oktober 1968 unternahm der Ausschuß einen Informationsbesuch bei der Bundesanstalt (vgl. BT-Drks. V/4110: 2). Bei den Beratungen des Ausschusses für Arbeit, wie auch im allgemeinen Entstehungsprozeß des AFG verlief die Hauptkonfliktlinie „zwischen Politikern und Ministerialbeamten auf der einen, den Vertretern der Implementationsstruktur auf der anderen Seite“ (Blankenburg et al. 1976: 267). Die Problemsicht der BA hat sich dabei vor allem am Status quo orientiert, d.h. an der Beibehaltung ihrer bisherigen Arbeitsweise und Organisationsstruktur (vgl. Blankenburg et al. 1976: 267).

Wenn es auch innerhalb der Gewerkschaften zu einer Fragmentierung der Positionen zwischen der unteren und mittleren Ebene und den Vertretern im Vorstand und im Verwaltungsrat kam³⁷⁴, so zeigt sich auch bei den Diskussionen um das AFG, daß sich die Gruppen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Selbstverwaltungsorganen darüber einig waren, einen weiteren Abbau der Kompetenzen der Selbstverwaltung abzuwehren.

³⁷⁴ So stellen Blankenburg et al. 1976 fest: „Die Gewerkschaften traten beim AFG nicht als ‚monolithischer Block‘ auf; in der Hierarchie der Gewerkschaftsfunktionäre wurden unterschiedliche Positionen vertreten: die [sic!] Spitzenfunktionäre traten als Sprecher der Bundesanstalt auf, wogegen die mittleren und unteren Hierarchieebenen eine BMA- und ausschußfreundlichere Haltung eingenommen hatten.“ (Blankenburg et al. 1976: 266)

Im Gegensatz zu den Strukturreformen 1927, 1952 und 1996 sticht die Situation 1969 jedoch dadurch heraus, daß den Tarifpartnern und der Arbeitsverwaltung sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat ein „parteipolitischer Verbündeter“ fehlte, der sich in der Rolle der Opposition befand. Die Regierungsmehrheit bildeten ja die CDU/CSU und die SPD zusammen. Im Gegensatz zu 1952 und 1996 wurde 1969 vom Bundesrat auch nicht der Vermittlungsausschuß angerufen.³⁷⁵

Welche Konfliktlinien sich bezüglich der Struktur der Selbstverwaltung durch die Verabschiedung des AFG ergaben, soll im folgenden dargestellt werden. Dabei wird sich zeigen, daß auch im Rahmen des AFG die Interventionen der Tarifpartner und der Bundesanstalt in einigen Punkten erfolglos blieben, und durch das AFG ein größerer Einfluß des Bundesarbeitsministeriums institutionalisiert wurde. In unserem Zusammenhang ist aber weniger die Erfolglosigkeit als die Einigkeit der Gewerkschaften und Arbeitgeber und ihr Auftreten als „Sprachrohr“ der Arbeitsverwaltung von Bedeutung.

20.5 Die Konfliktlinien zwischen den Tarifpartnern und der Regierung

Die Gewerkschaften und Arbeitgeber waren sowohl über Stellungnahmen ihrer Spitzenorganisation DGB, DAG und BDA als auch über ihre Mitgliedschaften im Verwaltungsrat und im Vorstand der Bundesanstalt³⁷⁶ stark in den Prozeß der Entstehung des AFG involviert. Konflikte ergaben sich nun, weil das Bundesarbeitsministerium zur Absicherung der Umstellung auf das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik, einige Vorschriften einführen wollte, welche eine „zweckmäßigere und reibungslosere Tätigkeit der Organe der Selbstverwaltung und der Geschäftsführung ermöglichen“ (Vertreter des BMA in den Ausschlußberatungen am 27. Juni 1968, zit. nach Blankenburg et al. 1976: 279, Fn. 9) sollten. Dabei wurde jedoch während der Beratungen um den Entwurf sowohl von allen Parteien als auch von den Vertretern des BMA stetig zum Ausdruck gebracht, daß diese Änderungen die „bewährten Grundlagen der Selbstverwaltung nicht einengen sollten“ (Blankenburg et al. 1976: 279, Fn. 9.)

³⁷⁵ Vgl. hierzu Bauer 1998: Tab. 5, Anhang. Obwohl der Bundesrat den Vermittlungsausschuß nicht anrief, machte er in seiner Entschliebung vom 27. Oktober 1967 trotzdem einige Änderungsvorschläge (vgl. BR-Drks. 484/67).

³⁷⁶ Der Verwaltungsrat der Bundesanstalt bezog am 27. Juni 1967 und am 28. März 1968 Stellung zum AFG-Entwurf (vgl. Kühl 1982: 257-258). Nach dem Beschluß über die Endfassung des Gesetzes im Ausschuß für Arbeit appellierten Vorstand und Verwaltungsrat in einem gemeinsamen Schreiben vom 7. Mai 1969 an die Abgeordneten des Deutschen Bundetags, von der im Gesetz vorgesehenen Beschneidung der Kompetenzen der Selbstverwaltung abzusehen (vgl. Rottenekker/Schneider 1996: 181).

In Tabelle 6 sind nun diejenigen Punkte zusammengestellt, bei welchen sich im Laufe des Entstehungsprozesses Gegensätze zwischen dem DGB, der DAG, der BDA, dem Vorstand (VO) und dem Verwaltungsrat (VR) auf der einen sowie der Regierungskoalition auf der anderen Seite ergaben und die sich im endgültigen Gesetz, entsprechend der Position der Regierungskoalition, auch wiederfinden. Die Paragraphen beziehen sich dabei auf den verabschiedeten Gesetzentwurf.³⁷⁷

Tabelle 6: Vergleich von unterschiedlichen Positionen im Hinblick auf die Struktur der Selbstverwaltung beim AFG 1969

Gegenstand	DGB, DAG, BDA, VR, VO*	Regierungskoalition*
Ernennung der Beamten (§207)	Ernennung durch Vorstand, Vorschlagsrecht des Präsidenten der BA (DGB, DAG)	Ernennung der Besoldungsgruppe B durch Bundespräsidenten
Bestellung der Direktoren der AA (§208)	Ernennung durch Vorstand, Vorschlagsrecht des Präsidenten der BA (DGB)	Bestellungsrecht des Präsidenten der BA
Stimmrecht der öffentlichen Hand in der Arbeitslosenversicherung (§192)	Ausschluß der öffentlichen Hand wie nach §11 des AVAVG (VO, VR, BDA)	Einführung der Drittelparität auch in der Arbeitslosenversicherung
Besondere Ermächtigung des BMA für Rechtsverordnungen (RVO) §187(5)	Gegen Ermächtigung an das BMA (BDA, DGB, VO/VR)	Ermächtigung zur RVO, wenn BA innerhalb eines Jahres keine Anordnung erläßt
Verwendung der Rücklage (§215) ³⁷⁸	Verfügungsrecht der Selbstverwaltungsorgane wie in §166 AVAVG (BDA, DGB, DAG, VO/VR)	Verfügungsrecht der Bundesregierung
Einführung der Pflichtleistung (§34)	Gegen eine Pflichtleistung (DGB, BDA, VO/VR).	Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung als Pflichtleistung
Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (§§233, 89a bis 89c) ³⁷⁹	Ausweitung der Finanzierungsträger: allgemeine Steuermittel oder Ausweitung der Beitragszahler (DGB, DAG, VO/VR); BDA gegen Arbeitsmarktabgabe	Finanzierung der Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung aus den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung

Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Wübbels 1984: 39-40; zu den Positionen der Akteure vgl. DGB (1968); DAG (1967); Ja zum Arbeitsförderungsgesetz (1968); BAVAV (1968); BT-Drks. V/4110; Bericht aus der Selbstverwaltung (1969); Begründung zum Gesetzentwurf vom 16. November 1967 (BT-Drks. V/2291); vgl. auch Blankenburg et al. 1976: 266, Fn. 9; Rottenecker/Schneider 1996: 181.

*Zu den Abkürzungen vgl. Abkürzungsverzeichnis.

³⁷⁷ Nachdem man sich nach dem Gesetzentwurf vom 16. November 1967 (BT-Drks. V/2291) nach zahlreichen Ausschußsitzungen und Stellungnahmen der Selbstverwaltungsmitglieder und des Verwaltungsrates auf der Ausschußsitzung am 24. April 1969 auf eine Endfassung einigte (vgl. BT-Drks. V/4110), stimmte der Bundestag am 13. Mai 1969 in zweiter und dritter Lesung dieser Endfassung zu. Am 20. Juni 1969 tat dies auch der Bundesrat. Aufgrund der Quellenlage konnten die Positionen der BDA, des DGB, des VR und des VO nicht zu jedem einzelnen Gegenstandsbereich systematisch verglichen werden. Ich habe daher bei den einzelnen Zeilen jeweils die Organisation in Klammern gesetzt, welcher die jeweilige Position aufgrund der mir vorliegenden Quellen *eindeutig* zugeordnet werden konnte.

³⁷⁸ Die Verwendung der Rücklage durch die Bundesanstalt war im Jahr 1967 wiederholt Gegenstand der Kritik. Das Bundesarbeitsministerium warf der Bundesanstalt eine verfehlte Anlagepolitik vor (vgl. Vorwürfe geklärt 1968: 46).

³⁷⁹ Die Mehrheit des Ausschusses für Arbeit kritisierte die Beitragsfinanzierung der Förderung der beruflichen Weiterbildung nach §233 und die der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer nach den §§ 89a bis 89c. In seinem Kommentar zum §233 verweist der Ausschuß für Arbeit daher auf den von der Bundesregierung für Ende 1972 angekündigten Arbeitsförderungsbericht. Dieser Bericht sollte die Möglichkeit einer Neuordnung prüfen (vgl. BT-Drks. V/4110: 29, zu §233); zu diesem Bericht vgl. auch Kapitel 22 dieser Arbeit.

Tabelle 6 macht deutlich, daß das AFG gegen den Widerstand der Selbstverwaltungsorgane und der Spitzenverbände auch einen kleinen Organisationswandel mit sich brachte und einige Regelungen eingeführt wurden, die dem BMA mehr Befugnisse gaben. Mindestens im selben Ausmaß ist jedoch hervorzuheben, daß die Verwaltungsstrukturen im Kern beibehalten (oder anders formuliert: bestätigt!) wurden.

Weit mehr als dieser Wandel war bei den Tarifpartnern jedoch die Einführung einer *Pflichtleistung auf berufliche Weiterbildung* umstritten. War es im Verlauf der Reform des Jahres 1952 die Forderung nach einer bipartitischen Selbstverwaltung, welche den herausragendsten gemeinsamen Nenner zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern darstellte, so ist es 1969 ihre gemeinsame Opposition gegen diese Ausweitung der Pflichtleistungen der Bundesanstalt, die diese Interessenverbände zu *einem* Sprachrohr macht. Der BDA ging die Zielsetzung, die Bundesanstalt zu einem „wirkungsvollen Instrument der beruflichen Bildungspolitik der Bundesregierung“ zu machen, wie es in der Begründung des Regierungsentwurfs hieß, zu weit. Die Maßnahmen der Förderung der beruflichen Bildung, die der Gesetzentwurf der Regierung vorsah, so die Arbeitgeber, sollten nur zulässig sein, wenn die Maßnahmen nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig seien (vgl. Ja zum Arbeitsförderungsgesetz 1968: 107). Auch der DGB wandte sich in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf gegen den Rechtsanspruch auf berufliche Förderung. Dieser sei nur gerechtfertigt, wenn für die Finanzierung der „versicherungsfremden“ Leistungen ein gesondertes, alle Einkommensbezieher umfassendes Finanzierungssystem geschaffen werde (vgl. DGB 1968: 4). Weitere gemeinsame Kritikpunkte waren die Änderungen der Organisationsvorschriften (dabei insbesondere die Zurückdrängung der Selbstverwaltung durch Rechtsverordnungen des BMA) und die beabsichtigten Eingriffe in die Finanzhoheit durch den Entzug des Verfügungsrechts über die Rücklage (vgl. DGB 1968).

Die Selbstverwaltungsorgane, Arbeitgeber und Gewerkschaften orientierten sich somit während des AFG-Entstehungsprozesses am Status quo der Strukturen. Obwohl ihre Kritik an der Ausweitung der Aufgaben der Bundesanstalt auf den Gesetzgebungsverlauf wenig Einfluß hatte, stellten die Arbeitgeber 1969 fest, daß der Entwurf der Bundesregierung gegenüber dem Referentenentwurf „zahlreichen Vorschlägen, die die BDA im Zusammenhang mit der Beratung der Referentenentwürfe gemacht hatte, Rechnung getragen hat“ (Eichler 1968: 16). Von zahlreichen Bestimmungen, die „die Kompetenzen der Selbstverwaltung der Bundesanstalt entscheidend einschränken sollten“ (Eichler 1968: 16), sei Abstand genommen worden. Die Arbeitgeber fühlten sich also - trotz der oben genannten organisationellen Änderungen - durchaus auch mit ihren Positionen in die Reform einbezogen.

Anders als bei der Diskussion um die Wiederherstellung der Selbstverwaltung trat in den Positionen der Arbeitgeber und Gewerkschaften nun jedoch auch eine deutliche Differenz auf, welche sich vor allem in der Frage der *Finanzierung* der neuen Aufgaben der Bundesanstalt ergab. Im Gegensatz zur BDA vertrat der DGB den Standpunkt, daß angesichts der Ausdehnung der Aufgaben der Bundesanstalt und der Einführung der Förderung der beruflichen Bildung als Pflichtleistung eine andere Form der Finanzierung festgelegt werden müsse. Der DGB sprach sich entschieden dagegen aus, die Förderung der beruflichen Bildung aus den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren. Stattdessen plädierte er für eine Steuerfinanzierung bzw. eine allgemeine Arbeitsmarktabgabe. In seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf führte der DGB aus:

Es ist schlechterdings ungerecht, die Beitragszahler mit der Finanzierung von Staatsaufgaben zu belasten ... Die Versicherten würden ... benachteiligt, entweder weil ihnen zugemutet wird, ihre berufliche Bildung selbst zu bezahlen, während Dritten diese Last vom Staat abgenommen wird, oder weil sie die gesamte Last - auch für Dritte - allein tragen müssen. Dagegen bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken (DGB 1968: 6; meine Herv., CT).

Alle Maßnahmen, die keine Versicherungsleistungen darstellten³⁸⁰, sollten, so der DGB, durch eine Basis finanziert werden, die alle steuerpflichtigen Einkommensbezieher miteinbeziehe (vgl. DGB 1968: 32). Die BDA wandte sich demgegenüber dezidiert gegen die vom DGB geäußerte Ansicht, die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik seien aus Steuern zu finanzieren. Dabei stellte die BDA in ihrer Kritik immer wieder einen inneren Bezug zwischen der Frage der Selbstverwaltung der Bundesanstalt und der Finanzierung ihrer Aufgaben aus den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung her. Eine Steuerfinanzierung, so die BDA in einer Stellungnahme zur Position des DGB, würde der Selbstverwaltung die Legitimation entziehen:

Leider läßt der DGB ... die Frage offen, inwieweit die Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt noch sachlich legitimiert sind, über wichtige Aufgaben der Bundesanstalt zu entscheiden, wenn diese künftig von allen steuerpflichtigen Einkommensbeziehern finanziert werden sollen (DGB läßt Frage offen 1968: 103).³⁸¹

Janoski vermutet jedoch, daß sich die Arbeitgeber vor allem deswegen gegen die Steuerfinanzierung der beruflichen Förderung wehrten, weil diese einen Einschnitt in

³⁸⁰ Als versicherungsfremde Leistungen führt der DGB in seiner Stellungnahme auf: Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Berufsberatung, Förderung der beruflichen Bildung, Förderung des Baus von Wohnheimen für Jugendliche und andere Arbeitnehmer, Förderung der beruflichen Wiedereingliederung Arbeitsloser, Wertschaffende Arbeitslosenhilfe (Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung), Produktive Winterbauförderung und Arbeitslosenhilfe (vgl. DGB 1968: 32-33).

³⁸¹ Zur Kritik der BDA am DGB vgl. auch Entwaffnende Antwort 1968: 128 und folgende Stellungnahme der BDA: „Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen ihre Legitimation behalten, im Rahmen der Selbstverwaltung der Bundesanstalt bei Durchführung dieser Maßnahmen entscheidend mitzuwirken und mitzugestalten, weil dadurch die Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer maßgeblich unmittelbar berührt werden. Eine solche Legitimation würde entfallen, wenn diese Aufgaben künftig aus steuerähnlichen Mitteln finanziert würden.“ (Eichler 1968: 18) Den Gedanken, daß die Selbstverwaltung von der Beitragsfinanzierung abhängt, bezeichnete demgegenüber auch die DAG bereits 1967 „dem Grunde nach falsch“ (DAG 1967: 8).

das von ihnen kontrollierte berufliche Ausbildungssystem bedeutete (vgl. Janoski 1990: 179).

Trotz dieses Konfliktes in der Frage der neuen Pflichtaufgaben und ihrer Finanzierung sticht die Reform des Jahres 1969 durch den konsensualen Prozeß im Vorfeld hervor. Die wesentlichen Positionen wurden hier abgeglichen, woran Müller und Katzer, der Vorsitzende des Ausschusses und der Bundesarbeitsminister, wesentlichen Anteil hatten.

20.6 Zusammenfassung

Das AFG institutionalisierte den Ansatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik, das Verständnis von Arbeitsmarktpolitik als „Arbeitskräftepolitik“. Bemerkenswert ist, daß die Arbeitsverwaltung später selbst versuchte, diesem Ansatz mit eigenen Konzepten zu Konturen zu verhelfen. Auslöser der Reform waren dabei die Strukturkrise im Bergbau 1966/67 sowie erste konjunkturelle Einbrüche. Diese leiteten eine Diskussion um eine Reform der Berufsausbildung wie auch um eine interventionistischere Arbeitsmarktpolitik ein. Ein weiteren Anstoß stellten zudem Überlegungen über die Funktion der Selbstverwaltung dar. Hierzu formulierte der Sachverständigenrat das Konzept, die Bundesanstalt in ein Bundesamt umzuwandeln, wobei er auf heftigen Widerstand seitens der Gewerkschaften und Arbeitgeber stieß.

Was die gesamte Debatte um das AFG in unserem Zusammenhang nun besonders interessant macht, läßt sich folgendermaßen zusammenfassen: *Erstens* zeigt die Kritik der Tarifpartner an der Verstärkung des staatlichen Einflusses in der Bundesanstalt, daß sie die Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung durchaus internalisiert hatten. Man wehrte sich *gemeinsam* gegen die Beschneidung der Position der Sozialpartner und der Selbstverwaltung. Dabei traten auch der Verwaltungsrat und Vorstand der Bundesanstalt als impulsive Akteure auf. Zur Schnittstelle der Diskussionen wurde der *Ausschuß für Arbeit*. *Zweitens vermieden die Akteure*, indem sie die Reform der Arbeitsmarktpolitik von der Berufsausbildungsreform trennten, aber auch ganz *bewußt eine Föderalisierung der Konflikte* um das AFG. Auf der Sitzung des Bundesrates am 10. Juni 1969, auf der dem Regierungsentwurf die Zustimmung des Bundesrates erteilt wurde, „entschuldigte“ sich der Berichterstatter des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik des Bundesrates, Staatsminister Hemsath, dementsprechend dafür, daß sein Ausschuß sich mit dem Entwurf der Bundesregierung überhaupt befaßt hatte:

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich bin im Augenblick im Zweifel darüber, ob ich um Verständnis bitten muß, daß ein Bericht über dieses Gesetz aus der Sicht des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik für notwendig gehalten worden ist (Hemsath 1969: 160).

Kapitel 21 Die Dezentralisierung durch das AFRG (1996)

Der Strukturreform 1996 gingen wie in den Jahren 1952 und 1969 zahlreiche Gespräche zwischen dem Bundesarbeitsministerium, der Arbeitsverwaltung, den Gewerkschaften und den Arbeitgebern voraus. Mit der Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung (Stärkung der lokalen Selbstverwaltung), die durch das Sozialgesetzbuch III (SGBIII) institutionalisiert wurde, wurde eine von den Sozialpartnern und der Arbeitsverwaltung bereits im Vorfeld geforderte institutionelle Neuerung eingeführt. Die Policy-Ausrichtung der Reform (Leistungskürzungen und eine mehr auf die einzelnen Betriebe orientierte Arbeitsmarktpolitik) wurde von der BDA ausdrücklich begrüßt, von den Gewerkschaften dagegen kritisiert. Ein weiteres besonderes Merkmal der Reform ist, daß die Diskussion um das AFRG auch deutliche Interessensgegensätze zwischen der Bundesregierung auf der einen Seite und den Ländern und Kommunen auf der anderen Seite sichtbar machte. Im folgenden Kapitel sollen zunächst die Ziele der Reform skizziert werden, die Bundesarbeitsminister Blüm unter dem Stichwort „Erhalten und Verändern“ zusammenfaßte. Daran anschließend werden der Abstimmungsprozeß im Vorfeld der Reform und die Diskussion des Gesetzentwurfes der Regierung im Ausschuß für Arbeit und im Bundesrat dargestellt.

21.1 Reform als Erhalten und Verändern

Als Bundesarbeitsminister Blüm im Jahr 1996 die Reformvorhaben der Regierung im Hinblick auf das AFG vorstellte, führte er aus, daß für ihn Reform „Erhalten und Verändern“ bedeute:

Wenn wir heute von Reform reden, verstehe ich darunter weder eine Novelle, [sic!] noch die berühmte tabula rasa. Vielmehr gehen wir jenen mittleren Weg, der aus einer Mischung von Erhalten und Verändern besteht (Blüm 1996: 5).

Durch das SGBIII, das am 1. April 1997 und am 1. Januar 1998 in Kraft trat, wurde das Arbeitsförderungsrecht neu strukturiert und gegliedert sowie in vielen Regelungen und Zielvorgaben, die das materielle Leistungsrecht betrafen, neu formuliert.³⁸² Mit dem AFRG änderte sich die „Philosophie“ des deutschen Arbeitsförderungsrechts nach der Verabschiedung des AFG im Jahr 1969 erneut grundlegend. Der alte Anspruch des AFG, mit Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur „Globalsteuerung“ zu leisten, wurde beiseite gelegt. Der Arbeitsförderung sollte fortan „nur“ noch eine nachrangige Rolle zuteil werden, wobei für den einzelnen Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine besondere Verantwortung festgestellt wurde, die Erwerbschancen von Arbeitslosen zu verbessern und Arbeitslosigkeit zu vermeiden (vgl. Sell 1998; Steinke

³⁸² Mit dem AFRG wurde das Arbeitsförderungsrecht in das Sozialgesetzbuch integriert (SGBIII).

1998; Bieback 1997). Damit wurde der arbeitsmarktpolitische Leitgedanke des AFG, Arbeitsmarktpolitik als zentrales Element struktur-, wachstums- und bildungspolitischer Interventionen des Staates zu betrachten, aufgegeben (vgl. Adamy 1999). Norbert Blüm selbst charakterisierte diesen Bruch mit der „Philosophie“ des AFG von 1969 folgendermaßen:

Es ist eine Reform und keine Novelle. Im Mittelpunkt des Arbeitsförderungsgesetzes [gemeint ist das Reformgesetz] steht der einzelne Arbeitnehmer. Die Hauptfrage ist: Wie bekommt er wieder Arbeit, wenn er arbeitslos ist? Ich gestehe, daß sie sich etwas unterscheidet von der Philosophie des Arbeitsförderungsgesetzes 1969. Damals war man noch der Meinung, Arbeitsmarktpolitik sei ein allgemeiner Beitrag der Strukturförderung (Blüm 1997: 47).

Die Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik fand in der Einführung neuer Instrumente (Trainingsmaßnahmen, Existenzgründungshilfen, Eingliederungsvertrag, Innovationstopf), in neuen Regelungen zum Begriff der Zumutbarkeit, die geltende Status- und Berufsschutzrechte zurücknahmen, und in der Aufgabe von Rechtsansprüchen auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ihren deutlichsten Ausdruck. Dabei wurde bei der Gestaltung und Ausführung der neuen Instrumente die Nähe zum einzelnen Unternehmen und die Verantwortung der Selbstverwaltung auf der Ebene der Arbeitsämter in den Vordergrund gestellt. Die neuen Instrumente stellen vor allem Kooperationsangebote an den einzelnen Betrieb dar.

Die Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung sollte diese Ausrichtung institutionell absichern. Die Änderung der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wurde dementsprechend von einer Strukturreform der Arbeitsverwaltung begleitet. Hierbei ging es um eine Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung, um eine Stärkung der Handlungskompetenzen der Selbstverwaltungsorgane auf der Ebene der Arbeitsämter. Die neue Weichenstellung, welche die christ-soziale Regierungskoalition mit der Reform des AFG beabsichtigte, nannte Bundesarbeitsminister Blüm selbst „ortsnahe Arbeitsmarktpolitik, ortsnahe Arbeitsamt“ (Blüm 1995: 17) und eine „kopernikanische Wende in der Arbeitsverwaltung“ (Blüm 1997: 48). Die Arbeitsverwaltung erkannte Blüm „nur [als] ein Faktor in der großen Phalanx ‚Kampf gegen Arbeitslosigkeit‘“ (Blüm 1995: 15). Die Reform flankierte Blüm dabei im Ausgangspunkt der öffentlichen Diskussion durch sechs Hauptpunkte: das Beibehalten einer „korporative[n] Sozialkultur“, eine Reform der Finanzierung, eine Dezentralisierung, eine Flexibilisierung, eine Verbesserung der Arbeitsvermittlung und eine Verbesserung der Eingliederung (vgl. Blüm 1995: 16-18). Mit diesen Forderungen griff das BMA ein ganzes Bündel von Forderungen auf, die von den Gewerkschaften, Arbeitgebern und den Selbstverwaltungsorganen im Vorfeld der Reform bereits des öfteren erhoben worden waren.

Im folgenden wird nun der Entstehungsprozeß des AFRG verfolgt. Dabei werden zwei Phasen unterschieden. Die erste Phase wird durch einen zum Teil sehr konsensualen Abstimmungsprozeß zwischen den Tarifpartnern, der Bundesanstalt und der Bundesregierung Anfang der 1990er Jahre markiert und endet mit dem Gesetzent-

wurf der Koalitionsfraktionen vom Juni 1996 (BT-Drks. 13/4941). In der zweiten Phase wird demgegenüber deutlich, wie die Länder und der Bundesrat bei der AFRG-Reform eine gewisse Blockademacht ausübten. Das Veto der Länder verhinderte eine Streichung der originären Arbeitslosenhilfe und eine Schwächung der oberen und mittleren Selbstverwaltungsorgane der BA. Während die erste Phase deutlich aufzeigt, daß die Inkorporierung der Sozialpartner in die Arbeitsverwaltung den Modernisierungsprozeß wesentlich mitgestaltete, zeigt die zweite Phase die Bedeutung föderaler Konflikte bei Strukturreformen der deutschen Arbeitsmarktpolitik auf. Wie 1952 bedurfte das Gesetz aufgrund der Intervention des Bundesrates zweier Anläufe, um im Bundestag verabschiedet werden zu können.

21.2 Die Abstimmungen im Vorfeld der Reform

Bereits Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre setzte ein umfangreicher Diskussionsprozeß zwischen Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, einzelnen Bundesländern, SPD und Bündnis90/Grünen über eine Reform des Arbeitsförderungsrechts ein. Schwerpunkte dieser Diskussion waren: die Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, der Vorrang von aktiver vor passiver Arbeitsmarktpolitik, die Bekämpfung der Benachteiligung von Frauen, die Ausweitung der präventiven Arbeitsmarktpolitik, die Modularisierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik und der BA und schließlich die Debatte um eine Finanzierungsreform der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Bosch 1994). Das „Memorandum“ des Arbeitskreises AFG-Reform (vgl. Arbeitskreis AFG-Reform 1994), die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes zum Arbeitsförderungs- und Strukturgesetz (ASFG)³⁸³ durch eine Bund-Länder-Kommission sowie die sogenannte Berliner Erklärung zur „Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2000“ (vgl. Arbeitskreis AFG-Reform 1996a) bildeten die drei wichtigsten Anstöße innerhalb dieser Bewegung.

Dieser eher „sozialdemokratisch“ orientierte und gewerkschaftsnahe Strang der Diskussion setzte sich dabei vor allem für einen Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Sinne der alten „Philosophie“ der Arbeitsmarktpolitik ein. Die Forderungen nach einer besseren Verzahnung von Struktur-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, das Vollbeschäftigungsziel sowie eine grundlegende Abkehr von der Finanzierung der

³⁸³ Dieser Entwurf wurde von der SPD als Gesetzentwurf (Arbeits- und Strukturförderungsgesetz, ASF) in den Bundestag eingebracht (vgl. BT-Drks. 13/1440). Eine synoptische Gegenüberstellung zwischen den Regelungen im alten AFG, den Vorschlägen der SPD nach dem ASFG und den Regelungen im AFRG nach dem Koalitionsentwurf vom Juni 1996 findet sich in Büttner/Knuth 1996.

aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung standen im Vordergrund.

Ergänzt wurden diese Initiativen durch eine Diskussion über eine Dezentralisierung der Strukturen der Arbeitsverwaltung, und zwar sowohl innerhalb der Arbeitsverwaltung als auch bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern. So forderten die Gewerkschaften bereits in den 1980er Jahren eine Stärkung der Selbstverwaltungsorgane der lokalen Arbeitsämter sowie eine institutionelle Dezentralisierung der sachlichen und finanziellen Ressourcen in der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Deeke/Seifert 1983; Garlicks 1983; Adamy 1999). In einer Stellungnahme setzten sich bereits im Jahr 1980 der Vorstand und der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für eine stärkere Dezentralisierung von Kompetenzen zugunsten der örtlichen Verwaltungsausschüsse ein (vgl. Wübbels 1984: 94). In den 1990er Jahren sprach sich schließlich auch die BDA für „[n]eue Wege der dezentralen Aufgabenerledigung und der Optimierung von Arbeitsabläufen“ (BDA 1994: 46) aus (vgl. auch BDA 1995). Sowohl der DGB als auch die BDA traten zudem vehement für eine Steuerfinanzierung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein (vgl. BDA 1995; DGB 1996a; DGB 1996b). Gemeinsamer Bezugspunkt der Kritik an den bisherigen Finanzierungsstrukturen war dabei die vollständige Finanzierung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung und das im Zuge der deutschen Vereinigung entstandene Defizit im Haushalt der Arbeitsverwaltung.³⁸⁴

Noch bevor das BMA einen Gesetzentwurf zur AFG-Reform ausgearbeitet hatte, übergaben nun 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. Desweiteren 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, passim). Die Selbstverwaltungsorgane setzten sich somit für eine massive Stärkung der lokalen Selbstverwaltung ein, was in der folgenden Passage der „Thesen“ deutlich zum Ausdruck kommt:

³⁸⁴ Zur Frage der Finanzierungsreform vgl. ausführlich Kapitel 22.

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).

Bundesarbeitsminister Blüm reagierte bereits im Januar 1995 auf diesen Vorstoß der Selbstverwaltungsorgane. In einem Schreiben an den Vorstand und Verwaltungsrat würdigte er die Thesen als ein „beeindruckendes Dokument eines breiten gesellschaftlichen Konsenses in diesem Politikbereich“ und stellte fest, sich „die meisten Thesen ... unmittelbar zu eigen machen“³⁸⁵ zu können.

Wieder ergriffen daraufhin die Selbstverwaltungsorgane die Initiative. Die Akteure der Arbeitsverwaltung wurden somit nicht nur gehört, sondern sie handelten auch gemeinsam initiativ. Bereits sechs Monate nach ihren „Thesen“, im Mai 1995, traten der Vorstand und Verwaltungsrat wieder mit einem gemeinsamen Schreiben an Bundesarbeitsminister Blüm heran. Darin ergänzten sie ihre „Thesen“ um folgende konkrete Vorschläge für eine Neuregelung des AFG im Bereich der Selbstverwaltung (vgl. Verwaltungsrat und Vorstand 1995):

- Aufhebung der Ermächtigung für eine Rechtsverordnung des Bundesarbeitsministeriums,
- Ernennung von Beamten durch die Direktoren der Arbeitsämter,
- Aufhebung des § 216(3)AFG, nach dem das Bundesarbeitsministerium den Haushaltsplan der BA in Kraft setzen kann,
- Verantwortung der BA für die vorläufige Haushaltsführung,
- mehr Kompetenzen der Selbstverwaltungsorgane im Satzungsrecht.

Mit diesen Forderungen gingen die Selbstverwaltungsorgane nun einen Schritt weiter, denn ihre Vorschläge zielten nun auch auf eine Rücknahme von Änderungen, die durch das AFG 1969 in Kraft gesetzt wurden.

Noch 1995 faßte der Präsident der Bundesanstalt Bernhard Jagoda die innerorganisatorischen Reformvorstellungen der Arbeitsverwaltung schließlich im Konzept des „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). Dabei scheint Jagoda den Begriff „Arbeitsamt 2000“ von der ÖTV entliehen zu haben. Denn die ÖTV hatte mit „Arbeitsamt 2000“ bereits 1989 ihre Forderung nach einer „fallorientierten“ Arbeits-

³⁸⁵ Schreiben des Bundesarbeitsministeriums an den Verwaltungsrat und Vorstand; zit. nach: Vorstand und Verwaltungsrat (1995).

marktpolitik zusammengefaßt. „Arbeitsamt 2000“ bezeichnete dabei die Anregung der ÖTV, die Zusammenarbeit der einzelnen Abteilungen der Arbeitsämter durch die Einführung von „mixed teams“ zu verbessern (vgl. Sell 1994b: 297).

Erst nach diesen Initiativen der Selbstverwaltungsorgane überreichte das BMA im Frühjahr 1995 den Sozialpartnern einen ersten ausformulierten „Neuordnungsentwurf“ (vgl. Steinke 1998: 41).³⁸⁶ Der Entwurf sah vor, den Arbeitsämtern mehr Befugnisse zu geben, forderte neue Instrumente in der Arbeitsförderung, eine bessere Verzahnung der Arbeitsförderung mit der Struktur- und Wirtschaftspolitik sowie eine Reform der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Für die berufliche Weiterbildung setzte sich der Entwurf für eine Umstellung auf eine Steuerfinanzierung bis zum Jahre 2001 ein. Auch an anderen Maßnahmen der Arbeitsförderung sollte der Bund finanziell beteiligt werden.³⁸⁷

Es war somit in dieser Phase der Reform deutlich erkennbar, daß Blüm sowohl die Forderungen nach einer Dezentralisierung der Bundesanstalt als auch die Forderung nach einer Reform der Finanzierungsstrukturen der Arbeitsmarktpolitik aufgriff. Nachdem der Regierungspartner FDP in der Frage der Reformierung der Finanzierung aber heftigst intervenierte und den Plan einer steuerfinanzierten beruflichen Weiterbildung ablehnte³⁸⁸, mußte der Minister in der Frage der Finanzierungsreform einen Schritt zurückgehen. Im Oktober 1995 wurde ein neuer „Entwurf“ vorgelegt, der die Reform der Finanzierung wieder aussparte.

Im Februar 1996 stellte eine Koalitionsarbeitsgruppe schließlich „Eckpunkte“ für die Reform des Arbeitsförderungsrechts vor, mit denen dann auch die öffentliche Diskussion um die Reform des AFG begann. Die „Eckpunkte“ griffen die Forderungen nach einer Dezentralisierung der Strukturen auf, beinhalteten jedoch auch zahlreiche Punkte, welche eine Schwächung der oberen Selbstverwaltungsorgane bedeutet hätten. Als Hauptziele der Reform wurden in den „Eckpunkten“ neben einer Änderung der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik durch die Stärkung der Eigenverantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern folgende, die Struktur der Selbstverwaltung betreffende Punkte festgelegt (vgl. Koalitionsarbeitsgruppe 1996):

³⁸⁶ Der „Neuordnungsentwurf“ wurde von der Abteilung II des Bundesarbeitsministeriums, unter der Federführung des Abteilungsleiters Dr. Martin Ammermüller, ausgearbeitet.

³⁸⁷ Vgl. hierzu auch „Handelsblatt“ Nr. 130 vom 10. Juli 1995 und „Wirtschaftswoche“ Nr. 39 vom 21. September 1995.

³⁸⁸ Zum Widerstand der FDP vgl. „Handelsblatt“ vom 14. September 1995 und „Wirtschaftswoche“ Nr. 39 vom 21. September 1995.

- Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung durch Stärkung der Selbstverwaltung in den Arbeitsämtern (Innovationstopf, Eingliederungshaushalt, Eingliederungsbilanzen, Übertragbarkeit der Mittel auf das nächste Haushaltsjahr),
- Beschränkung des Weisungsrechts der Hauptstelle und der Landesarbeitsämter,
- Grundsätzlicher Vorrang von Rechtsverordnungen des BMA vor dem Anordnungsrecht der Bundesanstalt,
- Reduzierung der Mitglieder des Verwaltungsrates,
- Prüfung, inwieweit eine Vertretung der öffentlichen Hand in den Selbstverwaltungsorganen beizubehalten ist,
- Erweiterung der vorschlagsberechtigten Stellen für die Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeber.

Mit den „Eckpunkten“ kam auch die Änderung der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in die Diskussion. Die Koalitionsarbeitsgruppe schlug die Einführung neuer Instrumente (Trainingsmaßnahmen und Eingliederungsvertrag), die Vermeidung von Maßnahmekarrieren und Leistungsmissbrauch sowie eine betriebsnahe Gestaltung der Maßnahmen vor. Desweiteren kündigte man die Absicht an, das Entgelt bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem AFG (ABM) auf generell 80 bis 90 Prozent des Tariflohns zu kürzen. Vergleicht man den Teil der „Eckpunkte“, welcher das Leistungsrecht betraf, mit einer Stellungnahme der BDA aus dem Jahr 1995 (vgl. BDA 1995), so zeigen sich im Tenor zahlreiche Übereinstimmungen. Es scheint somit, daß die Regierungskoalition auch in der Frage der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik sehr stark die Präferenzen der BDA berücksichtigte; zumindest ist ein deutlicher Gleichklang erkennbar.³⁸⁹

Im Anschluß an diese „Eckpunkte“ übergab das Ministerium den Gewerkschaften und Arbeitgebern schließlich einen Referentenentwurf.³⁹⁰ Auf diesen Referentenentwurf reagierten der Bundesvorstand des DGB und die BDA nun mit ausführlichen

³⁸⁹ Demgegenüber standen die Gewerkschaften und der DGB den angekündigten Änderungen im Leistungsrecht stets äußerst kritisch gegenüber (vgl. Arbeitskreis AFG-Reform 1996a, 1996b; DGB 1996a). Die Gewerkschaften kritisierten die beabsichtigten Leistungskürzungen und die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen. Dabei ergaben sich zwischen dem DGB und der BDA deutliche Differenzen hinsichtlich der beabsichtigten Leistungskürzungen im Bereich der Arbeitsförderung und des Arbeitslosengeldes. Auch in der späteren Reformphase wurden die Änderungen im Leistungsrecht von der BDA stets begrüßt und vom DGB stets kritisiert. Während die BDA den späteren Gesetzentwurf der Regierungskoalition als „Absage an die Illusion, als könne Arbeitsmarktpolitik das globale Beschäftigungsdefizit ausgleichen und künstliche Beschäftigung schaffen“ (BDA 1996: 2), lobte, lehnte der DGB den Entwurf „aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen ebenso wie aus finanzpolitischen Gründen“ (DGB 1996b: 6) ab. Da in diesem Kapitel jedoch die organisationsstrukturellen Änderungen im Vordergrund stehen, soll im folgenden auf diesen Dissens zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern nicht näher eingegangen werden.

³⁹⁰ Dieser Referentenentwurf vom 15. April 1996 entspricht dem Gesetzgebungsentwurf der Bundesregierung vom 18. Juni 1996 (BT-Drks. 13/4941).

Stellungnahmen (vgl. DGB 1996b; BDA 1996), welche im folgenden näher erläutert werden sollen.

Auffällig ist, daß sowohl der DGB als auch die BDA die stärkere Dezentralisierung und Flexibilisierung der Organisationsstruktur der Bundesanstalt auf den unteren Ebenen ausdrücklich begrüßten. So hielt der DGB in seiner Stellungnahme fest:

Eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik entspricht einer langen Forderung des DGB. Dies kann in Verbindung mit Haushaltsflexibilität und Kontinuität zu einer problemnäheren und kundenorientierten Praxis führen (DGB 1996b: 37).

Auch die BDA befürwortete in ihrer Stellungnahme, „die konkrete verwaltungsmäßige Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik stärker auf die örtliche Ebene zu verlagern“ (BDA 1996: 11).

Beide Gruppen übten nun jedoch eine umfangreiche Kritik an der beabsichtigten Schwächung der Kompetenzen der oberen Selbstverwaltungsorgane. Die BDA äußerte sich dezidiert gegen die beabsichtigte Neuregelung, Rechtsverordnungen des BMA gegenüber den Anordnungen des Verwaltungsrates Vorrang zu geben:

Der vorhergesehene absolute Vorrang des Rechtsverordnungsrechts gegenüber dem bisherigen Anordnungsrecht der Selbstverwaltung ist aus den Erfahrungen der Vergangenheit unverständlich, als Mißtrauenserklärung gegenüber der Selbstverwaltung aufzufassen und eine Schwächung der Selbstverwaltung. Bislang ist niemals vorgetragen worden, daß die Befugnis der Selbstverwaltung zum Erlaß von Anordnungen nicht funktioniert habe (BDA 1996: 11).

Dieser Kritik schloß sich der DGB folgendermaßen an:

Die vorrangige Zuständigkeit der Arbeitsämter sowie ihrer Verwaltungsausschüsse sollte keinesfalls dazu führen, daß sich die überregionalen Instanzen der BA auf bloße Rechtsaufsicht beschränken ... Dezentralisierung muß ebenso mit einer Stärkung der Selbstverwaltung auf allen Ebenen einhergehen. Die im Referentenentwurf vorhergesehene Einschränkung der Selbstverwaltungsrechte ist hingegen ein struktureller und logischer Widerspruch (DGB 1996b: 37, 39).

Eine wichtige Übereinstimmung der Positionen zwischen BDA und DGB ergab sich daneben in folgenden Punkten: in der Notwendigkeit einer Reform der Finanzierung (beide forderten die Notwendigkeit eines neuen Finanzierungssystems für „versicherungsfremde Leistungen“), in der Ablehnung der Ausdehnung der vorschlagsberechtigten Stellen für die Besetzung der Selbstverwaltungsorgane nach §393 AFRG, hinsichtlich von Verbesserungsvorschlägen bei den Neuregelungen zum „Eingliederungstitel“ und zur „Eingliederungsbilanz“ sowie in der Berücksichtigung des Arbeitslosengeldes bei Abfindungen³⁹¹.

³⁹¹ Gegen die Abfindungsregelung formierte sich beim DGB, der BDA und dem Deutschen Arbeitsgerichtsverband eine breite Ablehnungsfront (vgl. Handelsblatt Nr. 192 vom 4.10.1996, FAZ Nr. 13 vom 16.1.1997). Der DGB ließ vom Arbeitsrechtler Wolfgang Daeubler ein Gutachten über die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung erstellen (vgl. Daeubler 1996).

Wiederum traten schließlich der Vorstand und Verwaltungsrat mit einer gemeinsamen Stellungnahme an die Öffentlichkeit.³⁹² Der beabsichtigte Vorrang des Rechtsverordnungsrechts gegenüber dem Anordnungsrecht der BA wurde dabei als „unverständlich“ und „diskreditierend“ (Vorstand und Verwaltungsrat 1996: 2) abgelehnt. Auch der Vorstand und Verwaltungsrat sahen dabei jedoch in der „Stärkung der Verwaltungsausschüsse ... die Chance, Akteure vor Ort im Interesse eines effizienten Mitteleinsatzes stärker in die Planung von Maßnahmen einzubeziehen und an der Erfolgskontrolle wirksamer zu beteiligen“ (Vorstand und Verwaltungsrat 1996: 2).

Zusammenfassend läßt sich somit festhalten, daß, bevor die Fraktionen der CDU/CSU und FDP den Gesetzentwurf zum AFRG am 18. Juni 1996 in den Bundestag einbrachten (BT-Drks. 13/4941), ein umfangreicher Diskussionsprozess zwischen den Akteuren stattgefunden hat. Dabei fand der zentrale Vorstoß der Reform hinsichtlich der Strukturen der Arbeitsverwaltung, die Stärkung der Selbstverwaltung auf der Ebene der Arbeitsämter, einhellige Zustimmung, sowohl bei den Selbstverwaltungsorganen als auch bei den Dachverbänden der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen. Die Absicht der Regierungskoalition, die oberen Organe der Selbstverwaltung zu schwächen, wurde demgegenüber heftig kritisiert.

Es war nun der Gang durch die parlamentarischen Instanzen, die Anhörungen im Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung sowie die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat, die dieser Kritik auch eine politische Wirkung verliehen.³⁹³

21.3 Der Gang durch den Ausschuß für Arbeit und den Bundesrat

Um die Effizienz und Effektivität der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu erhöhen, beinhaltete der Koalitionsentwurf vom 18. Juni 1996 zahlreiche Regelungen, welche den Arbeitsämtern und damit auch den untersten Selbstverwaltungsorganen, den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter, mehr Handlungsspielräume geben sollten. Die wesentlichen Neuregelungen waren hierbei die Stärkung der Budget- und der Entscheidungskompetenzen der Arbeitsämter bzw. ihrer Verwaltungsausschüsse

³⁹² Auch die DGB-Vertreter in den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter wandten sich in einer gemeinsamen Stellungnahme gegen die Schwächung der oberen Organe (vgl. „Handelsblatt“ Nr. 168 vom 30.8.1996).

³⁹³ Nicht aufgenommen wurden an dieser Stelle die Stellungnahmen anderer bedeutender arbeitsmarktpolitischer Interessenträger, wie die der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, des Arbeitslosenverbundes Deutschland, der kirchlichen Verbände und Institutionen, der Vertreter der Kommunen und von wissenschaftlichen Institutionen. Die Kritik (oder Zustimmung) dieser Verbände bezog sich im wesentlichen auf die mit dem AFRG eingeführten Leistungsbeschränkungen und seine sozialpolitischen Kehrpunkte (vgl. BT-Drks. 13/5936).

(„Eingliederungstitel“ (§71b(1) SGBIV, AFRG Art.4)³⁹⁴, „Eingliederungsbilanz“ (§11 AFRG), „Mittelübertragung“ (§71b(5) SGBIV, AFRG Art.4), „Budgetkompetenz der Verwaltungsausschüsse“ (379(3)), „freie Förderung“ (§10 AFRG)).³⁹⁵

Diese Verstärkung der Kompetenzen der unteren Ebene der Selbstverwaltung ging nun auch im Koalitionsentwurf mit einer Umkehrung der geltenden Regelungen im Bereich des Anordnungsrechts der Bundesanstalt einher, denn das AFG von 1969 hatte in §214(1) Satz 1 den Verwaltungsrat ermächtigt, im Wege der Anordnung die gesetzlichen Leistungen nach dem AFG näher zu konkretisieren. Durch diese alte Regelung besaß die Bundesanstalt ein hohes Maß an Kompetenz in der Ausgestaltung der einzelnen Instrumente. Die Regierungskoalition beabsichtigte hier nun eine Neuregelung dahingehend, daß das BMA die Rechtsetzungskompetenz in diesem Bereich von vorne herein und der Verwaltungsrat nur in rechtlich festgelegten Ausnahmen die Anordnungskompetenz besitzen sollte. Insgesamt enthielt der Entwurf 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 aufgehoben worden. Die Funktion der oberen Instanzen der Bundesanstalt (Verwaltungsrat und Vorstand) hätte sich nach den Plänen der Regierungskoalition auf eine bloße Rechtsaufsicht reduziert. Es ist so verständlich, daß die Selbstverwaltungsorgane und auch die Verbände der Arbeitsmarktpartner gegen diese Punkte der Reform heftigst opponierten.

Was die Reform jedoch zusätzlich komplizierte, war der Umstand, daß der Bundesrat nun auch als Veto-Akteur auftrat. Denn der Entwurf kündigte eine Streichung der originären Arbeitslosenhilfe an, was in den „Eckpunkten“ noch außen vor gelassen

³⁹⁴ „Eingliederungstitel“ wurde später in „Eingliederungshaushalt“ umbenannt.

³⁹⁵ Die Paragraphen beziehen sich auf BT-Drks. 13/4941. Die Einführung des „Eingliederungstitels“ bedeutet, daß die Arbeitsämter seit 1998 die Mittel für die „Ermessungsleistungen“ der aktiven Arbeitsförderung (Trainingsmaßnahmen, Eingliederungszuschüsse, erweiterte Selbständigenförderung, 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 durch die sogenannten Eingliederungsbilanzen. Eine neu eingerichtete „Innenrevision“ (§399 AFRG) prüft die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des arbeitsmarktpolitischen Handelns (z.B. Einhaltung des Vorrangs der Vermittlung, Überwachung der Verfügbarkeit von arbeitslosen Leistungsbeziehern und Überprüfung der Erteilung von Arbeitsverträgen). Der Arbeitsmarktindikator wurde durch eine Arbeitsgruppe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Zusammenarbeit mit zuständigen Fachreferaten der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit entwickelt. Der Vorschlag wurde dann dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der BA zur Beschlußfassung vorgelegt (zur Entwicklung des Indikators vgl. Blien 1998).

wurde. Da die Länder durch diese Streichung etwa 200 Millionen DM mehr an Sozialhilfekosten zu tragen gehabt hätten³⁹⁶, wurde der Gesetzgebungsprozeß von einem föderalen Konflikt um die Verteilung der Kosten der Arbeitslosigkeit begleitet.³⁹⁷

Im Bundesrat hatten zum Zeitpunkt der AFRG-Reform die SPD-geführten Länder die Mehrheit (vgl. König/Bräuninger 1997).³⁹⁸ Auf seiner 702. Sitzung am 27. September nahm der Bundesrat gemäß Artikel 76(2) GG zum Gesetzentwurf Stellung³⁹⁹, wobei die Mehrheit der Länder das Gesetz ablehnte. Der Bundesrat formulierte in 34 Punkten seine Kritik. Dabei erhob er auch gegen die vorrangige Rechtssetzungsbefugnis des BMA zulasten des Anordnungsrechts der BA vehement Einspruch:

Die mit dem Gesetzentwurf vorgenommene weitere Dezentralisierung der Bundesanstalt für Arbeit ist unzureichend. Statt einer Stärkung der Selbstverwaltung nimmt der vorliegende Gesetzentwurf dagegen eine Entwertung der Selbstverwaltung vor. Eine vorrangige Regelungsbefugnis des BMA zum Erlaß von Rechtsverordnungen macht die nachrangige Anordnungsbefugnis des Verwaltungsrates bedeutungslos (vgl. Stellungnahme des Bundesrates 1996: 5, Nummer 30).

In der Hauptsache ging es den Ländern jedoch darum, finanzielle Mehrleistungen der Kommunen und Länder durch die geplanten Leistungseinschränkungen im Bereich der Lohnersatzleistungen⁴⁰⁰ und im Bereich der ABM-Förderung in Ostdeutschland zu verhindern. Auch das Ausbleiben einer Strukturreform in der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde vom Bundesrat kritisiert (vgl. Stellungnahme des Bundesrates 1996: 5-7).⁴⁰¹

Hans Eichel, der damalige Ministerpräsident des Landes Hessen, faßte die Kritik der Länder auf der 706. Sitzung des Bundesrates am 29. November 1996 dabei folgendermaßen zusammen:

³⁹⁶ So Hans Eichel (ehemaliger Ministerpräsident des Landes Hessen) auf der 706. Sitzung des Bundesrates am 29. November 1996 (vgl. BR-Stenogr. Ber. 29. November 1996: 622).

³⁹⁷ Bereits 1995 scheiterte im Rahmen der Reform des Asylbewerberleistungsgesetzes der Versuch der Streichung der originären Arbeitslosenhilfe am Widerstand der Länder.

³⁹⁸ Nachdem die unionsgeführten Länder im Februar 1995 ihre Stimmenmehrheit an die SPD verloren hatten, verfügten die SPD-regierten Bundesländer seit Januar 1996 sogar um eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen.

³⁹⁹ Bei Regierungsentwürfen ist der Bundesrat ermächtigt, innerhalb von sechs Wochen Stellung zu nehmen.

⁴⁰⁰ Genannt wurden hier u.a. die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe (Nr. 6) und die Anhebung der Altersgrenzen für den verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld (Nr. 16). Der Bundesrat kritisierte zudem die Aufhebung des §12b AFG, der eine ansatzweise Verzahnung von Arbeitsförderung und Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG zum Ziel hatte (Nr.5), vgl. Stellungnahme des Bundesrates 1996.

⁴⁰¹ Am 9. Oktober 1996 erfolgte schließlich die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Gesetzentwurfes (vgl. BT-Drks. 13/5730, Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates).

Statt auf eine zukunftsweisende Arbeitsmarktpolitik zielt das Gesetz weitgehend auf die Verschiebung der Kosten für eine verfehlte Politik: Die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe, die Absenkung der Arbeitslosenhilfe, die Anhebung der Altersstufen für den verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld und die Einschnitte bei den arbeitsmarktpolitischen Leistungen insbesondere in den neuen Ländern - darüber wird noch besonders zu reden sein - führen zu Belastungen der Länder und Kommunen (Eichel 1996: 621-622; meine Herv., CT).

Regierungspolitische Prioritäten überspringend wandte sich auch das unionsregierte Bayern ausdrücklich gegen die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe (vgl. BR-Stenogr. Ber. 29. November 1996: 628). Der Gesetzentwurf - und damit auch die Strukturreform - drohte zu scheitern.

Einige Tage vor der Sitzung im Bundesrat wurde der Gesetzentwurf auch im Ausschuß für Arbeit beraten.⁴⁰² Am 23. und 25. September fand eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu den Gesetzentwürfen statt (72. und 74. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung).⁴⁰³ Gleich zu Beginn der Ausschußberatungen brachten nun die Koalitionsfraktionen über 200 Änderungsanträge ein, die der Ausschuß für Arbeit sofort akzeptierte und die dementsprechend auch auf der öffentlichen Anhörung im September diskutiert wurden. Durch die Änderungsanträge wurde der föderale Konflikt um die finanzielle Mehrbelastung der Länder und Kommunen jedoch nicht entlastet (vgl. BT-Drks. 13/5936). Folgte der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung in den Regelungen des Leistungsrechts somit nicht der Intervention des Bundesrates, so nahm er - und das ist zu betonen - bezüglich der Struktur und Funktion der Selbstverwaltung zahlreiche Änderungen vor. Sowohl die Aushebelung des Anordnungsrechts der Bundesanstalt zugunsten der Rechtsverordnungsbefugnis des BMA als auch die Ausweitung der Vorschlagsberechtigung wurden vom Ausschuß zurückgenommen (vgl. BT-Drks. 13/5936: 34). Bei der Begründung dieser Änderungen nahm der Ausschuß für Arbeit dabei explizit auf die Interventionen des Bundesrates und auf die Stellungnahmen der gehörten Gruppen während der öffentlichen Anhörung Bezug. So wurde die Rücknahme der Rechtsverordnungsbefugniklauseln folgendermaßen begründet:

⁴⁰² Die Beratung erfolgte zusammen mit dem ASFG-Entwurf der SPD (BT-Drks. 13/1440) sowie einem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Heidi Knake-Werner (PDS) und der Gruppe der PDS (BT-Drks. 13/983). Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. vom 18. Juni 1996, der am 1. Oktober 1996 (BT-Drks. 13/5676) als Regierungsentwurf übernommen wurde, wurde am 20. Juni 1996 in der 113. Sitzung des Deutschen Bundestages (erste Lesung des Entwurfes) an den Ausschuß für Arbeit zur federführenden Beratung sowie an andere Ausschüsse zur Mitberatung überwiesen. Auf ihren Sitzungen am 16. Oktober 1996 haben diese mitberatenden Ausschüsse zum Teil unter Änderungsanträgen dem Gesetzentwurf zugestimmt (vgl. BT-Drks. 13/5936: 1-3).

⁴⁰³ Gehört wurden Gruppen und Sachverständige aus folgenden Bereichen: Bundesanstalt für Arbeit und Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen, wissenschaftliche Institute, Vertreter der Kommunen, Verbände und Kirchen sowie Einzelsachverständige.

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

Der Rückzug in der Frage der Ausweitung der Vorschlagsberechtigung erfuhr eine ähnliche Begründung:

Der Antrag folgt Anregungen aus der Sachverständigenanhörung vom 23. September 1996. Entsprechend dem geltenden Recht soll die bisherige Vorschlagsberechtigung für die Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Selbstverwaltungsorganen beibehalten werden (vgl. BT-Drks. 13/5936: 34, zu §393).

Gleichzeitig mit diesen Zugeständnissen brachten die Änderungsanträge der Regierungsfractionen nun aber einen neuen bedeutenden *Angriff auf die Selbstverwaltung*: die Abschaffung der mittleren Selbstverwaltungsebene und die Herausnahme der Kommunen aus der Selbstverwaltung in den Arbeitsämtern. Orientierte sich der Entwurf vom 18. Juni 1996 noch an den Regelungen des AFG, indem er an der Drittelparität auf allen drei Ebenen der Bundesanstalt festhielt, so sollte die Zusammensetzung der Organe nun folgendermaßen geändert werden: Die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter sollten zukünftig nur noch mit Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeber besetzt sein, die öffentliche Hand, und damit die Kommunen, sollte also ausgeschlossen werden. Auf der mittleren Ebene, den Landesarbeitsämtern, sollte die Selbstverwaltung ganz abgeschafft werden. Die Landesämter sollten in „Direktionen“ der Hauptstelle umgewandelt werden (vgl. BT-Drks. 5936: 34). In der Beschlußempfehlung des AfAuS wurden diese weitreichenden Änderungen in der Struktur der Selbstverwaltung dabei nur mit einem sehr lapidaren Hinweis begründet:

Im Hinblick auf die vorgesehene Dezentralisierung der Bundesanstalt und die damit verbundene Stärkung der örtlichen Handlungskompetenzen bei den Arbeitsämtern und ihren Verwaltungsausschüssen wird eine Selbstverwaltung auf allen Ebenen als nicht mehr erforderlich angesehen (BT-Drks. 5936: 34, zu §375 Abs. 1).

Die Sozialpartner und die Organe der Arbeitsverwaltung reagierten nun im Rahmen der Anhörungen im Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung auf diese versuchte Schwächung der Selbstverwaltung. Ebenso zeigte sich - verständlicherweise - im Bundesrat erneut ein heftiger Widerstand: Die Länder sahen ihr Vertretungsrecht in Gefahr.

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 Gesetz-

entwurf 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). Die Gewerkschaften (angehört wurden Vertreter des DGB, der IG-Metall, der ÖTV und der DAG) nahmen dagegen zu diesen Änderungen während der Anhörung keine Stellung (vgl. BT-Drks. 13/5936). Sie beschränkten sich im wesentlichen auf eine Kritik der Leistungskürzungen in der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Der Bundestag nahm den Gesetzentwurf mit Änderungsanträgen in zweiten und dritten Lesung am 7. November 1996 auf seiner 135. Sitzung schließlich an. Obwohl die Aufhebung der Verwaltungsausschüsse auf der Ebene der LAÄ zustimmungsfrei gewesen wäre (vgl. Henkes et al. 1999: 622), scheiterte sie letztendlich trotzdem am Widerstand der Länder.

Nach der Verabschiedung im Bundestag hing der Erfolg der Reform nun von der Zustimmung der Länder ab, denn die geplante Streichung der originären Arbeitslosenhilfe machte das Gesetz zustimmungspflichtig. Man erwartete daher das Veto des Bundesrates. Nachdem nun der Bundesrat auf seiner 706. Sitzung am 29. November 1996 den Gesetzentwurf erneut beraten hatte, lehnte er ihn ab (vgl. BR-Stenogr. Ber 29. November 1996). Dabei stellten sich auch die unionsregierten Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen ausdrücklich gegen die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe und gegen die Abschaffung der Landesarbeitsämter und die Ausschaltung des kommunalen Vertretungsrechts in den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter.⁴⁰⁴ Auch die unionsregierten Länder übten nun also massiven Widerstand.

Die Länder riefen den Vermittlungsausschuß an (vgl. BR-Drks. 803/96). Dieser brachte am 5. Dezember 1996 seine Änderungsanträge vor. Dabei wurde neben der Streichung der originären Arbeitslosenhilfe vor allem auch der Plan kritisiert, die Selbstverwaltung auf der mittleren Ebene abzuschaffen. Obwohl dieser Teil nicht zustimmungspflichtig gewesen wäre, mußte der Plan der Umwandlung in Direktionen daher aufgegeben werden, um eine 2/3-Mehrheitsablehnung zu vermeiden.⁴⁰⁵ Daneben sprach sich der Antrag des Vermittlungsausschusses für eine Beibehaltung der Instrumente auf dem bisherigen Niveau und für einen Verzicht auf die neuen Instrumente aus.

Nach der Ablehnung des Gesetzentwurfes durch den Bundesrat wurde er nun erneut dem Ausschuß für Arbeit übergeben. Über den Entwurf wurde in fünf Ausschußsit-

⁴⁰⁴ Vgl. hierzu Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen BR-Drks. 803/7/96 und BR-Drks. 803/9/96.

⁴⁰⁵ Vgl. „Handelsblatt“ Nr. 51 vom 30.12.1996 und FAZ Nr. 25 vom 10.1.1997.

zungen beraten und am 15. Januar 1997 fand auf der 87. Sitzung des Ausschusses erneut eine Anhörung statt (vgl. BT-Drks. 13/6845: 331-366). Am Ende dieser Beratungen wurde der Entwurf nun so geändert, daß er auch ohne Zustimmung des Bundesrates durchgesetzt werden konnte: Die Beschlußempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung nahm die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe, die Herausnahme der öffentlichen Hand in den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter sowie die Abschaffung der Selbstverwaltung in den LAÄ (die Umwandlung der LAÄ in Direktionen der Hauptstelle) aus dem Gesetz heraus.

Gegen die um die zustimmungspflichtigen Teile bereinigte Beschlußempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 29. Januar 1997 (vgl. BT-Drks. 13/6845) hat der Bundesrat dann erneut den Vermittlungsausschuß angerufen.⁴⁰⁶ In seinem Beschluß kritisierte der Bundesrat weiterhin die geplanten Leistungskürzungen und eine durch das Gesetz verursachte Mehrbelastung der Haushalte der Länder und Kommunen. Ohne die nicht mehr erforderliche Zustimmung des Bundesrates wurde das Gesetz nun jedoch am 20. März 1997 vom Bundestag verabschiedet und am 27. März 1997 verkündet (BGBl. I, 589).

21.4 Zusammenfassung

Mit der AFRG-Reform wird der umfassende Ansatz des AFG beiseite gelegt. Der Arbeitsförderung soll fortan nur noch eine subsidiäre Rolle zuteil werden. Im Gegensatz zur AFG-Reform 1969 wurde durch das AFRG die Struktur der Selbstverwaltung jedoch verändert: Die unteren Selbstverwaltungsorgane wurden durch das AFRG erheblich gestärkt.

Bemerkenswert ist, daß dadurch eine von der Arbeitsverwaltung und den organisierten Interessen bereits seit den 1980er Jahren erhobene Forderung durch die Reform aufgegriffen und institutionalisiert wurde. Dies bestätigt, daß die Inkorporierung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in die Arbeitsverwaltung nicht nur dazu führt, daß diese bei Strukturreformen gehört werden. Sie treten vielmehr auch als zentrale Impulsgeber auf. Die Selbstverwaltungsorgane wie auch die Verbände der Gewerkschaften und Arbeitgeber waren Schlüsselakteure der Reform, und das in den verschiedenen Phasen: bei der Vorbereitung des Entwurfes wie auch bei der parlamentarischen Diskussion. Die Sozialpartner besitzen so bei Strukturreformen eine erhebliche Mitwirkungsmöglichkeit: In der Vorbereitungsphase treten sie als Verhandlungspartner der Ministerialverwaltung auf, in späteren Phasen besitzen sie einen institutionalisierten Zugang durch die Anhörungen des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung.

⁴⁰⁶ Vgl. BR-Stenogr. Ber. 21. Februar 1997; BR-Drks. 61/97.

Die Vorbereitung und Verabschiedung des AFRG hat allerdings auch aufgezeigt, daß Strukturreformen in der Arbeitsmarktpolitik nicht unwesentlich durch föderale Handlungslogiken beeinflußt werden können. Aufgrund des Widerstandes der Länder - gerade der unionsregierten Länder - scheiterten 1996 zum einen die von der Bundesregierung beabsichtigte Schwächung der oberen und mittleren Selbstverwaltungsorgane, zum anderen aber auch die Einschränkungen im Leistungsrecht, wie die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe. Das institutionelle Ergebnis bestand so in der Tat aus dem, was Bundesarbeitsminister Blüm (1996: 5) zu Beginn der Reform angekündigt hatte, aus einer „Mischung von Erhalten und Verändern“.

Wie 1969 wurde auch während der AFRG-Reform der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung als Plattform zur Abstimmung der Positionen intensiv genutzt. In gewisser Hinsicht kann der Ausschuß als Gravitationszentrum der Diskussion über die Standpunkte der Akteure betrachtet werden: des BMA, des Bundestages, des Bundesrates, der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der Selbstverwaltungsorgane.

Gleichwohl sind die Gemeinsamkeiten der Akteure bei einigen Fragen der AFRG-Reform nicht mit einer uneingeschränkten Eintracht zwischen den Akteuren in der Arbeitsmarktpolitik gleichzusetzen. Die Gewerkschaften kritisierten die Leistungskürzungen und die Gewichtsverlagerung zu betriebsbezogenen Maßnahmen scharf. Auch ist anzumerken, daß der Regierungspartner FDP während der Reform als Veto-Akteur auftrat. Am Widerstand der FDP scheiterte die von Bundesarbeitsminister Blüm beabsichtigte Umstellung auf eine Steuerfinanzierung.

Kapitel 22 „Konsolidierung“ und Reformstau

Kapitel 22 diskutiert anhand des Ausbleibens einer Finanzierungsreform und einer Kommunalisierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik Querverbindungen zwischen dem Strukturkonservatismus der Arbeitsverwaltung und der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsmarkt- und der Sozialhilfepolitik. Es sollen somit von den Akteuren wahrgenommene arbeitsmarktpolitische Reformbedarfe erläutert werden, welche sich jedoch bisher noch nicht in Reformen umgesetzt haben. Dazu soll zunächst die Problemlage erläutert werden, welche den Anknüpfungspunkt für diesen „Bedarf“ bildete: der „reaktiv-kompensatorische Pfad“ der Arbeitsmarktpolitik. Im Anschluß daran werden die Gründe für das Ausbleiben einer Finanzierungsreform sowie einer Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik dargestellt.

22.1 Der reaktiv-kompensatorische Pfad der Arbeitsmarktpolitik

Zwischen 1969 und 1996 ist die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts durch Leistungskürzungen und Anspruchsverschärfungen (längere Beitrags- bzw. Anwartschaftszeiten) im Bereich der Arbeitslosenhilfe und des Arbeitslosengelds sowie durch eine stetige Einschränkung des Anspruchs auf berufliche Förderungsleistungen geprägt. Das AFG war in diesem Zeitraum rund 100 Änderungsgesetzen unterworfen (vgl. BT-Drks. 13/4149), welche die Anspruchsvoraussetzung für Leistungen der Arbeitsmarktpolitik zunehmend verschärfen und Leistungen kürzten.

Arbeitsmarktpolitik wurde „konsolidiert“, d.h. hier, daß das Leistungsrecht im zunehmenden Maße restriktiv gefaßt wurde und die aktive Arbeitsmarktpolitik sich haushaltspolitischen Prioritäten unterordnen mußte (vgl. Lampert 1989; Adamy 1994; Sell 1994a). Wegmarkierungen der Beschneidung von arbeitsmarktpolitischen Leistungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung, für die mit dem AFG (1969) ein Rechtsanspruch institutionalisiert worden war, sind das Haushaltsstrukturgesetz (1976), das Arbeitsförderungs- und Konsolidierungsgesetz (AFKG, 1983), die 9. AFG-Novelle (1987) und die 10. und 11. AFG-Novelle (1993, 1994).⁴⁰⁷ Der umfassende Qualifizierungsanspruch des AFG wurde durch diese „Konsolidierungswellen“ (Sell 1994a: 553) schrittweise aufgelöst. Ausdruck dieser Auflösung ist die mit dem Haushaltsstrukturgesetz eingeführte Unterscheidung zwischen notwendigen und zweckmäßigen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die im Laufe der Zeit zu einem starken Übergewicht der Anpassungs- gegenüber der Aufstiegsfortbildung ge-

⁴⁰⁷ Die konjunkturelle Erholung zwischen 1984 und 1986 brachte dagegen eine „Qualifizierungsoffensive“ der Bundesregierung mit sich, innerhalb derer die Leistungen wieder ausgebaut wurden (vgl. Sell 1994a: 553).

führt hat.⁴⁰⁸ Durch die 11. AFG-Novelle, die 1994 in Kraft trat, wurde der Rechtsanspruch auf eine individuelle Weiterbildungsförderung in eine Ermessensleistung umgewandelt, die „zweckmäßige Förderung“ (Aufstiegsfortbildung) abgeschafft und das Unterhaltsgeld auf die Höhe des Arbeitslosengeldes abgesenkt. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung wurde damit völlig in die Abhängigkeit der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln gelegt (vgl. Sell 1994a: 555).

In der international vergleichenden Arbeitsmarktforschung wurde, so Schmid/Blancke (1998: 938), ein „Konservatismus“ des deutschen Modells, die Dominanz eines „reaktiv-kompensatorischen Pfades“ festgehalten. Ein prozyklischer Verlauf der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik wurde beklagt. Der programmatische Anspruch der Vollbeschäftigung wich in der politischen Praxis dem Zielkorridor von stabilen Preisen, einer günstigen Außenhandelsbilanz sowie einem geringen Wachstum der Staatsverschuldung (vgl. Webber 1982: 262).

Dieser Weg wurde sowohl von der sozial-liberalen (bis 1982) als auch von der christ-liberalen Koalition begangen. Es war damit weniger die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung als das Zusammenwirken von Konjunkturlage, Finanzierungsweise der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Webber 1987: 82) sowie die durch die starke Stellung der deutschen Bundesbank verordnete Priorität der Preisstabilität vor der Vollbeschäftigung (vgl. Scharpf 1982), die den Kurs in der Arbeitsmarktpolitik bestimmten.

Man ging sogar soweit, zu behaupten, daß die Logik, die sich aus dem Finanzierungssystem der deutschen Arbeitsmarktpolitik ergebe, a priori einen von politischen Prioritäten angetriebenen Strukturbruch in der Ausrichtung der deutschen Arbeitsmarktpolitik verhindern würde (vgl. Schmid/Reissert 1988: 302-303; anders dagegen: Scharpf 1987: 288-289).

Die Vollbeschäftigungsbedingung, auf die das AFG aufbaute, dauerte nur fünf Jahre. Nach 1973 war das AFG mit neuen Bedingungen, wie Massenarbeitslosigkeit, konfrontiert (vgl. Lampert 1989: 177). Eine Beschäftigungskrise, wie sie mit der Rezession 1974/75 auftrat, schloß man bei der Konzipierung des AFG noch aus:

Niemals war bei seiner Konzipierung daran gedacht, daß es, auf sich alleine gestellt und angewiesen, zäh verharrende Arbeitslosigkeit in der Höhe einer oder mehrerer Millionen bekämpfen sollte. Eine solche tiefgreifende Strukturkrise schloß man in Politik und Wissenschaft damals weitgehend aus, angesichts der Erfahrungen der vergangenen zwanzig Jahre in Westdeutschland und angesichts der erfolgreichen Bekämpfung der Nachkriegsrezession 1966/67 (Bach 1994: 133).

⁴⁰⁸ Eine Maßnahme gilt als notwendig, wenn der Antragsteller arbeitslos oder unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht ist und keinen beruflichen Abschluß hat.

Als 1974/75 die Zahl der Arbeitslosen auf über eine Million stieg und den benötigten Bundeszuschuß an die BA auf über sieben Mrd. DM hochschnellen ließ, verabschiedete die sozial-liberale Koalition das Haushaltsstrukturgesetz von 1975: Die Teilnahmebedingungen für die Arbeitsförderungsmaßnahmen wurden verschärft, das Unterhaltsgeld gesenkt und die Zumutbarkeitsregelung restriktiver gefaßt. Nachdem im wirtschaftlichen Aufschwung der Jahre 1978 bis 1980 die Leistungen wieder ausgebaut wurden, wurde im Rahmen der sogenannten „Operation 82“⁴⁰⁹ das AFKG verabschiedet: die Teilnahmebedingungen an beruflicher Weiterbildung wurden erneut verschärft (vgl. Webber 1982: 268). Dieses Muster der prozyklischen Arbeitsmarktpolitik, der Kürzung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik bei wirtschaftlicher Rezession und ihr Ausbau bei wirtschaftlicher Erholung, wurde von der christ-liberalen Koalition fortgesetzt (vgl. Lampert 1989: 179; Adamy 1994). Unterbrochen wurde das Muster allein im Zuge der deutschen Wiedervereinigung, als man zwischen 1991 und 1993 trotz (besser: gerade wegen) eines hohen Anstiegs der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern einen massiven Ausbau des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums beobachten konnte. Bereits 1993 folgte jedoch wieder ein Rückzug aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik und eine Rückkehr zur prozyklischen Ausgabenentwicklung (vgl. Heinelt/Weck 1998: 53; Schmid/Blancke 1998).

Die „Reaktivität“ der deutschen Arbeitsmarktpolitik äußerte sich also darin, daß bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, wie Fortbildungs- und Umschuldungsmaßnahmen nach dem AFG (FuU) und ABM, zurückgingen, während die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik, also Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld, stark anstiegen (vgl. Lampert 1989: 177). Kritische Stimmen sprachen deshalb beim AFG von einem „Schönwettergesetz“ (Deeke 1994), dessen beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit um so geringer sei, je größer die Arbeitslosigkeit sei und je länger sie andauere (vgl. Lampert 1989: 177).

Zurückgeführt wurde diese Konjunkturereagibilität der „arbeitsmarktpolitischen Leistungsfähigkeit“ der deutschen Arbeitsverwaltung vor allem auf die Finanzierung der Arbeitsmarktförderung aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung, welche bewirkt, daß in einer Arbeitsmarktkrise mit anhaltendem Beschäftigungsrückgang die Beiträge und Einnahmen der BA sinken und die Ausgaben für Arbeitslosengeld steigen. Der Budgetrahmen, der für aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung steht, reduziert sich dadurch gerade dann, wenn ein Ausbau dieser Maßnahmen am nötigsten wäre (vgl. Bruche/Reissert 1985). Aufgrund der gemeinsamen Finanzierung von Arbeitslosengeld und aktiver Arbeitsmarktpolitik entsteht bei finanziellen Engpässen also eine Konkurrenz zwischen beiden Leistungsarten, welches die passive Arbeits-

⁴⁰⁹ „Operation 82“ nannte man verschiedene gesetzliche Maßnahmen zur „Konsolidierung“ des Bundeshaushalts der sozial-liberalen Koalition (vgl. Haredes 1983).

marktpolitik bis zur deutschen Einheit oftmals für sich entscheiden konnte (vgl. Schmid/Blancke 1998).

Dem deutschen System wurde alsbald vorgeworfen, bei der Bewältigung der Arbeitsmarktkrise zu versagen. Bereits in den 1970er Jahren wurde die Forderung nach einer *Finanzierungsreform* erhoben, nach einer Abschaffung der Beitragsfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Aus dem Vergleich mit anderen Finanzierungssystemen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gewann die einflußreiche Studie von Schmid et al. (1987) die Einsicht, daß durch eine Finanzierungsreform (durch eine Umstellung auf einen „regelgebundenen Bundeszuschuß“) das problematische Konkurrenzverhältnis zwischen passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik aufgehoben werden und so beschäftigungspolitische Prioritäten gegenüber der Eigenlogik der Institutionen die Oberhand gewinnen könnten. Daß eine Strukturreform im Bereich der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sich bis heute nicht durchsetzt hat, lag im wesentlichen an den finanzpolitischen Erwägungen des Bundes: Eine zusätzliche Belastung des Staatshaushalts lehnten sowohl die sozial-liberale als auch die christ-liberale Regierungskoalition ab.

Im Zuge des „Versagens“ auf der Ebene des Bundes und der Konsolidierungspolitik deutete sich im Laufe der Zeit nun zudem eine sich stetig verstärkende finanzielle Krise vieler Kommunen an. Mit der Dauer der Beschäftigungskrise und der stetigen Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen im Arbeitsförderungsrecht verloren immer mehr Arbeitslose Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe und fanden sich im dem AFG nachrangigen Sicherungssystem, in der Sozialhilfe, wieder. Ein wachsender Teil der Arbeitslosen wurde zu Sozialhilfeempfängern (vgl. DST 1986).

Da in Deutschland (im Gegensatz zu der Niederlande und Großbritannien) die Kommunen die Finanzierungslast der Sozialhilfe zu tragen haben, und diese sowohl aus dem *vertikalen* als auch *horizontalen föderalen Finanzausgleich* ausgeklammert ist (vgl. Hesse/Benz 1990; Prinz 1983), kommunalisierten sich in Deutschland die Kosten der Arbeitslosigkeit. In den 1990er Jahren ging der Deutsche Städtetag (DST) davon aus, daß die kommunalen Ausgaben für unmittelbare Sozialhilfeleistungen an aufgrund von Arbeitslosigkeit bedürftige Personen, für die Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG sowie für die kommunale Kofinanzierung von ABM jährlich mehr als 10 Milliarden DM betragen (vgl. DST 1999: 7). Wie die Forderung nach einer Finanzierungsreform konnte sich jedoch auch die Forderung nach einer Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik nicht durchsetzen (vgl. Benzler/Heinelt 1991: 18).

Es ist dieses Ausbleiben einer finanziellen und einer kommunalisierenden Strukturreform, welche die Kontinuität der dominanten Stellung der deutschen Arbeitsverwaltung in der Arbeitsmarktpolitik bestimmt. Eine konsequente Förderung dezentraler,

kommunaler Arbeitsmarktpolitik wie auch die Umstellung auf eine Steuerfinanzierung hätte die Arbeitsverwaltung als zentrale Organisation der Arbeitsmarktpolitik bedroht. Daß eine Strukturreform der Finanzierung ausblieb, lag im wesentlichen an den finanzpolitischen Erwägungen des Bundes: Eine zusätzliche Belastung des Staatshaushalts lehnte man ab. Das Ausbleiben einer konsequenten Dezentralisierung läßt sich damit begründen, daß dieser Reform aufgrund föderaler Handlungsblockaden der Weg versperrt war und ist.

22.2 Das Ausbleiben einer Finanzierungsreform

Bereits in den Ausschußberatungen zum AFG 1969 wurden Zweifel an der Richtigkeit der Finanzierungsregeln für die im zweiten Abschnitt des AFG geregelten bildungspolitischen und arbeitsmarktpolitischen Aufgaben laut (vgl. BT-Drks. V/4110: 4). Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und die Förderung der beruflichen Bildung sollten aus Mitteln der Allgemeinheit (Haushaltsmitteln oder einer Sonderabgabe) finanziert werden. Der Ausschuß für Arbeit beauftragte die Bundesregierung daher, bis Ende 1972 einen Bericht vorzulegen, der die Ausgaben für diesen zweiten Abschnitt dokumentiere und alternative Finanzierungsmöglichkeiten aufliste (vgl. BT-Drks. V/4110: 4). Der Arbeitsförderungsbericht (BT-Drks. 7/403), der 1973 von der Bundesregierung vorgelegt wurde, diskutierte alternative Finanzierungsmodelle: allgemeine Steuern, eine Sondersteuer, einen Arbeitsmarktbeitrag für alle nichtbeitragspflichtigen Erwerbstätigen und eine modifizierte Beitragsfinanzierung. Da man jedoch davon ausging, daß der damalige Beitragssatz von 1,7 Prozent völlig ausreichend sei, um die Ausgaben zu decken, und man sich von der Prognose leiten ließ, daß die BA sogar Überschüsse erwirtschaften würde, unterblieb eine Finanzierungsreform (vgl. Mehlich 1996: 74; Sell 1995a: 206).

Bereits die Rezession 1974/75 verursachte jedoch ein Defizit der BA, das mit Mittel aus dem Bundeshaushalt gemäß der Darlehens- und Zuschußverpflichtung des Bundes (§187 AFG)⁴¹⁰ gedeckt wurde. Der Umstand, daß die BA sich nicht mehr selbst finanzieren konnte, sondern in der Beschäftigungskrise für die Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik zunehmend auf staatliche Zuschüsse angewiesen war, hatte die oben beschriebene Konsolidierungspolitik zur Folge: Die Ansprüche und Leistungen der beruflichen Förderung wurden durch den Gesetzgeber (den Bund) zurückgeschraubt.

⁴¹⁰ §187 AFG enthält eine Zuschußpflicht des Bundes, wenn die gesamte Rücklage der BA (§215, AFG) verbraucht ist. Die staatliche Defizitdeckung gilt als „Einfallstor“ für staatliche Interventionen in die Arbeitsverwaltung, für eine Entmachtung der Selbstverwaltung (vgl. Heinelt/Weck 1998: 45; ähnlich Lampert 1984).

In der gewerkschaftsnahen und sozialdemokratisch orientierten Diskussion wie auch in der Bundesanstalt selbst begann bereits in den 1970er Jahren die Suche nach alternativen Finanzierungsformen. Dabei wurden als Reformalternativen immer auch jene diskutiert, die bereits im Arbeitsförderungsbericht von 1973 genannt worden waren (vgl. Reissert 1994: 44-45). Mit wechselnden Konjunkturen standen so folgende Vorschläge zur Diskussion (vgl. Kress 1996b: 10-11): die Ausweitung der Beitragspflicht, eine stärkere Steuerfinanzierung, eine verstärkte Trennung zwischen versicherungsadäquaten und -fremden Leistungen, die Einführung eines regelgebundenen Bundeszuschusses (Günther Schmid) oder einer Arbeitgeberumlage (AK AFG-Reform), zusätzliche Einnahmen durch die Einführung einer Ökosteuer (Bündnis90/Grüne), die Institutionalisierung einer Grundsicherung und zuletzt durch das ASFG der SPD-Fraktion (1995) die Einführung eines doppelten Beitragssystems⁴¹¹.

Eine neue Qualität und Dramatik erhielt die Debatte um die Finanzierung mit der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland durch die Beiträge aus der Arbeitslosenversicherung. Das Defizit der Bundesanstalt, das durch den flächendeckenden arbeitsmarktpolitischen Einsatz in den Neuen Ländern in den Jahren 1991 bis 1993 entstand (das sogenannte „Ost-Defizit“), wurde zu zwei Drittel durch die „westlichen“ Beitragszahler und zu einem Drittel durch den Bund getragen (vgl. Kühl 1993: 3).⁴¹² Mit der Vereinigung stiegen die Beitragssätze, der Bundeszuschuß und damit der Druck, die Ausgaben zu begrenzen. Der Bund reagierte mit einer Entmachtung der Selbstverwaltung im Haushaltsrecht: Seit der 10. AFG Novelle 1993 kann der Haushalt der Bundesanstalt auch ohne Zustimmung der Selbstverwaltung in Kraft gesetzt werden. Bereits im Jahr 1993 wurde der Haushalt dann auch gegen die Stimmen der Selbstverwaltung in Kraft gesetzt (vgl. Heinelt/Weck 1998: 45). Für den Bund steht also das Ziel der Ausgabenbegrenzung an oberster Stelle.

⁴¹¹ Die Einführung eines doppelten Beitragssystems spricht die Absenkung des Beitragssatzes für die Arbeitslosenversicherung und die gleichzeitige Einführung eines Arbeitsmarktbeitrages von Beamten, Selbständigen, Abgeordneten und Ministern an.

⁴¹² Die Finanzierung der deutschen Einheit wurde bekanntermaßen zum großen Teil durch das „westdeutsche“ Sozialversicherungssystem getragen. In der Arbeitslosenversicherung äußerte sich dies darin, daß die Maßnahmen der Arbeitsförderung in Ostdeutschland durch die Versicherungsbeiträge finanziert wurden. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer Belastung der Arbeitslosenversicherung mit „versicherungsfremden“ Leistungen, die zugleich auch den Staatshaushalt entlastet. Dieses Muster der Aufgabenübertragung an die Bundesanstalt, um den Bund zu entlasten, findet sich bereits, so Mehlich (1996: 75), seit den 1970er Jahren: „In für die Bundesanstalt für Arbeit ‚guten‘ Jahren sorgte der Bund durch weitere Aufgabenübertragungen zur BA für seine finanzielle Entlastung. Dabei wurde jedoch zum Teil kein Wert darauf gelegt, ob die übertragene Aufgabe noch einen ausreichenden Bezug zum Arbeitsmarkt aufweist; offensichtlich standen allein finanzpolitische Erwägungen im Vordergrund. Als besonders illustratives Beispiel ist hier die Sprachförderung für Aussiedler und Ausländer zu nennen, für die die Bundesanstalt für Arbeit seit 1970 die Finanzverantwortung hat.“

Da sich der Bund gegen eine weitere Belastung des Staatshaushalts durch Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik wehrte, sind Forderungen nach einer Steuerfinanzierung der Arbeitsförderung, die sich vor dem Hintergrund der steigenden Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung mehrten, politisch betrachtet unrealistisch.

Dennoch scheint es erwähnenswert darauf hinzuweisen, daß die BDA die zunächst nur in SPD- und gewerkschaftsnahen Kreisen geforderte Umstellung auf Steuern aufgrund der hohen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mittlerweile ebenso befürwortet. Wehrten sich die Arbeitgeber 1969 noch gegen die vom DGB geforderte Steuerfinanzierung - mit dem Argument, dies würde die Legitimität der Selbstverwaltung zerschlagen (vgl. Kapitel 20) - so forderte der BDA-Präsident Klaus Murmann 1993 eine Steuerfinanzierung. Der „Murmans-Vorschlag“ sah eine institutionelle Aufspaltung der Bundesanstalt in eine beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung mit Selbstverwaltung und einen steuerfinanzierten, direkt dem Bundesministerium unterstellten Organisationsbereich für die aktive Arbeitsmarktpolitik vor (vgl. Sell 1995a: 208). Es schien, daß die BDA auf die institutionalisierte Mitwirkung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik keinen Wert mehr legte und ihr Interesse an einer Beteiligung in den Gremien der Selbstverwaltung verloren hatte. Der Vorschlag Murmanns fand jedoch im Arbeitgeberlager hinsichtlich der geforderten organisationalen Umstrukturierung der Bundesanstalt keine einhellige Zustimmung (vgl. Sell 1994b: 299). Trotzdem blieb die Umstellung auf eine Steuerfinanzierung auch im Zuge der Debatte um das AFRG eine Forderung der BDA. Bei BDA und DGB besteht in diesem Punkt seit den 1990er Jahren Einigkeit (vgl. Kapitel 21).

Von der Öffentlichkeit wenig beachtet hat die BDA ihre Vorschläge zur Finanzierungsreform der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1999 erneut konkretisiert. Dabei läßt sich erkennen, daß der Verband die Legitimität der Selbstverwaltung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch eine Steuerfinanzierung nicht mehr gefährdet sieht. Vielmehr plädiert die BDA nun für eine Umstellung auf eine Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei *gleichzeitiger Stärkung der Selbstverwaltung auf der örtlichen Ebene* (vgl. BDA 1999: 8-9).⁴¹³

Dieser Positionswechsel der BDA spricht gegen die in der Literatur häufig anzutreffende Behauptung, daß die Beitragsfinanzierung als die vorrangigste Legitimitätsgrundlage für die Selbstverwaltung der deutschen Arbeitsverwaltung zu betrach-

⁴¹³ Entsprechend der durch das AFRG erfolgten Neuakzentuierung der Arbeitsmarktpolitik tritt die BDA in ihrer Stellungnahme für eine weitere Stärkung der örtlichen Selbstverwaltungsorgane in der Verwendung der Haushaltsmittel ein. Dabei erachtet die BDA eine Beibehaltung der territorialen Dreistufigkeit als nicht mehr notwendig. Sie sieht die bereits in der AFRG-Reform vom BMA intendierte und schon damals von ihr befürwortete Abschaffung der mittleren Ebene, das meint die Umwandlung der Selbstverwaltung auf Landesarbeitsamtsebene in Direktionen, weiterhin als sinnvoll an (vgl. BDA 1999: 9).

ten sei. Stellvertretend für viele (vgl. Sell 1994b: 299; Heinelt/Weck 1998: 39, 44)⁴¹⁴ faßte Bernd Reissert diese Vorstellung folgendermaßen zusammen:

Die Finanzierung aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen bildet die Grundlage für die Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Sie ermöglicht damit das Engagement von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern für eine problemgerechte Arbeitsmarktpolitik vor Ort. Außerdem verringert sie dadurch den Konfliktregelungsbedarf im Bereich von Parlament und Regierung, da z.B. Verteilungskonflikte um knappe Mittel weitgehend in der Selbstverwaltung und nicht im parlamentarischen Regierungssystem ausgetragen werden ... [Eine Steuerfinanzierung] ... würde die Basis für die Selbstverwaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der BA beseitigen ... (Reissert 1994: 46, 55).

M.E. läßt sich dieses vermutete Junktim von „Beitragsfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Selbstverwaltung“ jedoch nicht aufstellen. Erstens wurde dies von der Gruppe der Arbeitnehmer, also den Gewerkschaften, stets verneint, zweitens ist die Selbstverwaltung eben älter als das AFG, und drittens pocht nun die BDA auch bei einer Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf ein Vertretungsrecht in der Arbeitsverwaltung. Dadurch wird das Junktim „Beitragsfinanzierung und Legitimität der Selbstverwaltung“ gerade von jenen Akteuren bestritten, die sich darin wiederfinden sollen.

Durch den Positionswechsel der BDA war nun Anfang der 1990er Jahre ein bis dahin wichtiger Gegner der Steuerfinanzierung ins Lager der Befürworter übergewechselt. Murmanns Vorschlag wurde vom damaligen sozialpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktion Julius Louven unterstützt. In der Folge nahm Bundesarbeitsminister Blüm eine Steuerfinanzierung der beruflichen Qualifizierung in seine anfänglichen Überlegungen zur Reform des AFG auf (vgl. Heinelt/Weck 1998: 48). Sehr bald mußte er dies aber aufgrund des Widerstands des Koalitionspartners FDP wieder fallen lassen (vgl. Kapitel 21).

⁴¹⁴ Heinelt/Weck (1998) äußern sich zweideutig: Einerseits heben sie hervor, daß die Beitragsfinanzierung „institutionelle Strukturen“ konstituieren würde und dadurch charakterisiert sei, daß „Interessenvertretungsorganisationen der Financiers in Entscheidungsprozesse über die Verwendung des parafiskalischen Budgets in Form der Selbstverwaltung inkorporiert sind“ (Heinelt/Weck 1998: 39); andererseits vermuten sie jedoch auch, daß die Entmachtung der Selbstverwaltung im Haushaltsrecht und die staatliche Defizitdeckung des Haushalts der BA die Verkoppelung der Selbstverwaltungsstrukturen mit der Beitragsfinanzierung „de-mystifizieren“ würde (vgl. Heinelt/Weck 1998: 45). Stefan Sell (1994b: 299) konstatiert: „Eine Umstellung auf Steuerfinanzierung hätte institutionell gesehen erhebliche Konsequenzen auf die Selbstverwaltung, die ja eine Ableitung aus dem beitragsfinanzierten Sozialversicherungsmodell darstellt.“

22.3 Die Kommunalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit und föderale Blockaden

Seit Mitte der 1970er Jahre wurden in Deutschland die Kosten der Arbeitslosigkeit verstärkt auf die kommunale Ebene abgewälzt. Die Ausgaben der Kommunen für Sozialhilfe stiegen überproportional an, während bei der BA temporär Überschüsse⁴¹⁵ auftraten. Die Kommunen wurden durch die Beschäftigungskrise also übermäßig belastet, während beim Bund, sofern er keine Defizite der Bundesanstalt decken mußte⁴¹⁶, in gewisser Weise auch Entlastungseffekte auftraten.

Grundlage dieses als „Kommunalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit“ charakterisierten Sachverhalts sind Betrachtungen über die sogenannten „gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).⁴¹⁷ In diesen Berechnungen werden alle durch Arbeitslosigkeit bedingten Ausgaben und Mindereinnahmen in den Haushalten des Bundes, der Länder, der Kommunen, der BA sowie der zwei anderen Sozialversicherungszweige (Renten- und Krankenversicherung) einander gegenübergestellt.

Rechnet man für das Jahr 1992 die Ausgaben und Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte durch Arbeitslosigkeit gegen, so ergibt sich, wie Tabelle 7 zeigt, eine breite Streuung der Kosten auf die verschiedenen Haushalte sowie für Deutschland-West ein Anteil der Kommunen an den Kosten von 7,5 Prozent:

Tabelle 7: Ausgaben und Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte durch Arbeitslosigkeit 1992 (Anteil der einzelnen Haushaltsträger an den Gesamtausgaben und Mindereinnahmen, Deutschland)

	West	Ost
Bundesanstalt für Arbeit	39,8	60,2
Bund	24,4	15,3
Bundesländer	9,5	5,5
Kommunen	7,5	4,7
Rentenversicherung	14,2	12,1
Krankenversicherung	4,6	2,2

Quelle: Kühl 1994: 23, Tabelle 5.

⁴¹⁵ Größere Überschüsse entstanden in der Bundesanstalt 1984 und 1985 (vgl. Mackscheidt 1991: 31).

⁴¹⁶ Im Zeitraum von 1970 bis 1989 waren von 1970 bis 1974, von 1977 bis 1979 und von 1983 bis 1985 keine Bundeszuschüsse erforderlich (vgl. Mackscheidt 1991: 30).

⁴¹⁷ Vgl. hierzu ausführlich Bach/Spitznagel (1998). Die gesamtfiskalischen Kosten beziehen sich dabei auf die registrierte Arbeitslosigkeit. Sie sind definiert als „Kosten, die öffentliche Haushalte direkt oder indirekt in Gestalt von Ausgaben oder Mindereinnahmen belasten, weil Arbeitslose kein Arbeitseinkommen beziehen“ (Bach/Spitznagel 1998: 6), d.h. es gehen auch Mindereinnahmen der Sozialversicherungsträger und der öffentlichen Haushalte aufgrund entgangener Arbeitseinkommen bzw. geringerer Steuern mit ein.

Zwei Drittel dieses kommunalen Anteils sind dabei auf die Kosten der Sozialhilfe zurückzuführen (vgl. Kühl 1994: 23).

Nachdem zwischen 1979 und 1989 die Sozialhilfekosten im Bundesdurchschnitt um 113 Prozent anstiegen (vgl. Hesse/Benz 1990: 108), verschlingt der „Einzelplan 4/Soziale Sicherung“, der die Posten der Ausgaben im Rahmen des BSHG und des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) beinhaltet, mittlerweile „teilweise über 60 Prozent aller Haushaltsmittel einer Kommune“ (Idel/Veit 1998: 1). Zwischen 1963 und 1997 hat sich die Sozialhilfequote, der Anteil der Bevölkerung, der auf „Sozialhilfe im engeren Sinne“ angewiesen ist (Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen), vervierfacht; Ende 1997 betrug sie 3,5 Prozent (vgl. BMA 1999: 2). Da die kommunalen Ausgaben im Sozialbereich gesetzlich gebunden sind, hat dieser Anstieg in vielen Städten auch negative Rückwirkungen auf die Investitionsausgaben. Diese sind rückläufig. So ist der Anteil der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben der Kommunen von 30,4 Prozent im Jahr 1980 auf 15 Prozent im Jahr 1998 gesunken (vgl. DST 1999: 68).

Arbeitslosigkeit bekommt dabei als Ursache des Sozialhilfebezugs einen wachsenden Stellenwert (vgl. Hackenberg/Wagner 1996: 775). Nach einer Sonderauswertung der BA und der kommunalen Spitzenverbände war 1989 „rund ein Drittel der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt durch Arbeitslosigkeit verursacht oder in der Höhe der Leistungen beeinflusst“ (Buttler 1994: 70).⁴¹⁸ Zum Jahresende 1997 waren 53 Prozent der erwerbsfähigen Empfänger von „Sozialhilfe im engeren Sinne“ arbeitslos (BMA 1999: Anhang).

Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der These eines „Funktionswandels der Sozialhilfe“. Diese besagt, daß die Sozialhilfe in Deutschland immer mehr die Funktion einer sozialen Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit, im Alter oder bei Einkommensausfall (z.B. Alleinerziehende) übernommen hat (vgl. Sell 1995b: 215).⁴¹⁹ Die wesentliche Ursache dieser „Kommunalisierung der Kosten“ sieht man darin, daß die Leistungsverengungen und -kürzungen, die im Bereich der Lohnersatzleistungen innerhalb des AFG vorgenommen wurden, direkt auf die Sozialhilfe wirkten (vgl. Sell 1995b).

⁴¹⁸ Stefan Sell weist jedoch darauf hin, daß Arbeitslosigkeit als Hintergrund des Sozialhilfebezugs nicht überbetont werden sollte. Zum einen wächst der Sozialhilfebezug von Kindern und Jugendlichen in weit stärkerem Ausmaß als der der Durchschnittsbevölkerung, zum anderen entsteht eine Verzerrung durch Verzögerungen bei der Auszahlung des Arbeitslosengeldes, wodurch Arbeitslose vorübergehend in der Sozialhilfe landen (vgl. Sell 1999: 25).

⁴¹⁹ Diese These des Funktionswandels drückt sich vor allem auch darin aus, daß in den 1980er Jahren die sogenannte „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (HLU), die außerhalb von Einrichtungen gewährt wird, überdurchschnittlich anstieg und den Anstieg der sogenannten „Hilfe in besonderen Lebenslagen“, welche nur in bestimmten kritischen Lebenslagen (Alter, Blindheit, Behinderung) als zusätzliche Hilfe gewährt wird, übertraf (vgl. Sell 1995b: 215).

Diese Kommunalisierung der Folgen von persistenter Arbeitslosigkeit ist dabei den deutschen sozialen Sicherungsinstitutionen „inhärent“ (Jaedicke et al. 1991: 19). Jaedicke et al. (1991) fassen die Inhärenz folgendermaßen zusammen: Erstens basiert das deutsche Sicherungssystem im wesentlichen auf beitragspflichtiger Beschäftigung. Zweitens sind aber im Auffangbecken nach der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe, der Sozialhilfe, Regelungskompetenz und Finanzierungspflicht zwischen den staatlichen Ebenen aufgeteilt. Dies hat zur Folge, daß die Ebene, welche die Sozialhilfe finanziert, nämlich die kommunale, in Zeiten persistenter Arbeitslosigkeit übermäßig belastet wird. Da Entscheidungen über die Leistungsdauer und -höhe in der Arbeitslosenversicherung als auch in der Arbeitslosen- und Sozialhilfe aber auf der Ebene des Bundes getroffen werden, wird die Sozialhilfe so regelmäßig zum „Herd binnenföderaler Konflikte“ (Jaedicke et al. 1991: 150).

Mit dem zunehmenden Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit in den 1980er verloren immer mehr Arbeitslose Ansprüche auf Arbeitslosengeld und fielen in die vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe hinein.⁴²⁰ Da der Bund auf die steigende Belastung des Bundeshaushalts durch die Arbeitslosenhilfe⁴²¹ mit sukzessiven Anspruchsverschärfungen reagierte, kam es immer mehr zu einer „Kommunalisierung der Subsistenzsicherung der Arbeitslosen“ (Heinelt/Weck 1998: 49).⁴²²

Dabei hat sich diese Politik des Bundes, den eigenen Haushalt von den Kosten der Arbeitslosenhilfe zu entlasten, mit den Finanzierungslasten im Zuge der deutschen Einheit erneut verschärft. Im Rahmen des sogenannten „1. Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms“ vom August 1993 wurden der Leistungssatz der An-

⁴²⁰ Neuerdings schränkt Stefan Sell die These der Kommunalisierung der Kosten, der Risikoverlagerung von der Arbeitslosenversicherung auf die Sozialhilfe folgendermaßen ein: „Natürlich gibt es auch Risikoverlagerungen in die Sozialhilfe. Nur sind diese - so meine hier vertretene These - weitaus geringer, als oftmals postuliert wird - wobei ich mich auf die Verlagerung von direkt arbeitslosigkeitsbedingten Kosten beschränke ... Risikoverlagerungen in die Sozialhilfe resultieren vor allem aus Fällen, in denen keine versicherungspflichtigen Beschäftigungszeiten vorliegen.“ (Sell 1999: 28, Fn. 17)

⁴²¹ Bei der Arbeitslosenhilfe ist zu unterscheiden zwischen der sogenannten Anschlußarbeitslosenhilfe, die Empfängern von Arbeitslosengeld nach dem Ende des Bezugs zusteht und der sogenannten originären Arbeitslosenhilfe, die auch ohne ein vorhergehendes Versicherungsverhältnis bezogen werden kann. Wie die Krisenfürsorge bzw. -unterstützung nach dem AVAVG wird die Arbeitslosenhilfe seit 1981 vollständig aus Bundesmitteln finanziert. Zwischen 1966 und 1981 übertrug der Bund die Finanzierung der Anschlußarbeitslosenhilfe der Bundesanstalt. Aus dieser Überlagerung läßt sich ein Teil der Finanzprobleme der Bundesanstalt zwischen 1966 und 1981 erklären (vgl. Bruche/Reissert 1985: 18 und 52).

⁴²² Um die Ausgaben an Arbeitslosenhilfe zu begrenzen, ergaben sich für den Bund folgende Alternativen (vgl. Heinelt/Weck 1998: 193-194): (1.) Er konnte die Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger durch eine Ausdehnung der Zahlungsdauer des Arbeitslosengelds senken. Diese Option nutzte man besonders in den 1980er Jahren im Hinblick auf ältere Arbeitslose. In den 1990er Jahren wurde diese Politik im Zuge der immer knapper werdenden Beitragseinnahmen aufgegeben (vgl. AFRG Reform). (2.) Der Bund konnte die Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe verschärfen. Diese Option wurde vor allem in den 1990er Jahren verfolgt. (3.) Arbeitslosenhilfeempfängern wurde der Weg in ABM geöffnet, welche ja aus Beiträgen und nicht aus Steuern finanziert sind.

schlußarbeitslosenhilfe erneut gekürzt und die „originäre“ Arbeitslosenhilfe einer auf ein Jahr verkürzten Bezugsdauer unterworfen. Die übermäßige Belastung der Kommunen wurde durch die Politik des Bundes also verstärkt. Ob man von einer bewußten und strategischen Abwälzung der Kosten seitens des Bundes auf die Kommunen sprechen kann, ist in der Literatur umstritten. Während Hesse/Benz (1990: 208) für ihren Beobachtungszeitraum (bis 1990) bestreiten, daß der Bund eine „gezielte und systematische Entlastungspolitik“ betrieben hätte, vermuten Heinelt/Weck (1998: 49-51), daß die Bundesregierung gerade seit Anfang der 1990er gezielt versucht hätte, das Sozialversicherungssystem umzuorientieren. Sie resümieren:

Bei der passiven Arbeitsmarktpolitik ist eine *Minderung leistungsgemeinschaftlicher Sicherung* und eine *Kommunalisierung der Subsistenzsicherung* der Arbeitslosen in Gang gekommen, die über die Tendenzen der 80er Jahre weit hinausgeht (Heinelt/Weck 1998: 49; Herv. durch Heinelt/Weck).

Vor dem Hintergrund des zunehmenden arbeitsmarktlichen und auch sozialpolitischen Problemdrucks, dem die Kommunen gegenüberstanden, kam es seit den 1980er Jahren zu zahlreichen Versuchen kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Arbeitsmarktpolitische Aufgaben übernahmen die Kommunen dabei zunächst durch ihre Einbindung als Träger der durch das AFG geförderten ABM. Diese kommunale Beteiligung an ABM gilt als „Grundpfeiler kommunaler Arbeitsmarktpolitik“ (Wegener 1994: 237). Bereits bei ABM treten aber für die Kommunen wenig entlastende Effekte ein (vgl. Wegener 1994: 238), insofern diese Maßnahmen nur für Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe konzipiert sind und die Kommunen bei den ABM als Kofinanzier beteiligt sind. Der DST schätzt die kommunalen Ausgaben für ABM im Rahmen dieser Kofinanzierung auf 1,3 Mrd. DM jährlich. Trotzdem ist zu beachten, daß die ABM den Übergang der Arbeitslosen in den Sozialhilfebezug verhindern bzw. verzögern, zumal für die Dauer der ABM neue Leistungsansprüche aufgebaut werden.

Neben der Beteiligung an ABM gelten als weitere Pfeiler der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, die durch die Novellierungen des Sozialrechts, des BSHG (§17 sowie §18-20) und des KJHG (§13), neugewonnenen Aufgaben (z.B. die sogenannte Hilfe zur Arbeit). Im Rahmen dieser Neuordnung übernahmen die deutschen Kommunen zunehmend Verantwortung bei der Integration und arbeitsmarktlichen Aktivierung von Sozialhilfeempfängern und Jugendlichen. Aber auch hier wird die kommunale Beteiligung von den Kommunen selbst eher als „unwillkommene Lastenüberwälzung“ als als „Zugewinn von Gestaltungschancen“ (Schulze-Böing 1994: 15) gesehen. Die kommunalen Spitzenverbände wehren sich in diesem Zusammenhang dagegen, die Sozialämter zu „Ersatzarbeitsämtern“ (Schulze-Böing 1994: 15) umzufunktionieren. Neben dieser Kritik an den arbeitsmarktpolitischen Aufgaben wurde der wachsende Ausgabenbedarf von den Kommunen zudem eher als Finanzproblem

wahrgenommen. Die Kommunen versuchten, die finanziellen Lasten zum Teil an private Institutionen oder sogar an die Bedürftigen weiterzuleiten.⁴²³

Die Kommunen selbst verhielten sich somit keineswegs „innovativ“, d.h. beschäftigungsfördernd (vgl. Hesse/Benz 1990: 201). Das heißt nicht, daß die Kommunen nicht versuchen würden, generell Beschäftigung zu fördern. Neben den gesetzlichen Regelungen nach BSHG, KJHG und SGBIII engagieren sich viele Kommunen auch auf eigene Initiative in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungspolitik oder Wirtschaftsförderung. Durch die Zusammenarbeit mit Zeitarbeitsunternehmen und privaten Vermittlungsagenturen, die Förderung lokaler Zusammenschlüsse, Innovationsförderung oder Stadtmarketing versuchen viele Kommunen, dem Problemdruck entgegenzutreten (vgl. hierzu umfassend DIFU 1999). Was aber betont werden soll, ist, daß die deutschen Kommunen (im Gegensatz zu den niederländischen) nicht danach streben, zentraler Akteur in der lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu werden. Genau sowenig strebt der Bund nach einer dominierenden Rolle der Kommunen.

Die wachsende Rolle der Kommunen ist somit nicht wie in den Niederlanden als Teil einer übergreifenden Gesamtstrategie zu betrachten. Auch eine neuere empirische Studie von Mosley/Schütz (1999) über die Auswirkungen der SGBIII-Reform auf der Ebene der Arbeitsämter bestätigt eine institutionelle Fragmentierung zwischen Arbeits- und Sozialämtern:

Generally speaking, the institutional division of labour between PES [public employment services] and local authorities with their separate implementation structures offering specialised services to their respective client groups was accepted as a fact of life by ALMP actors at the local level, while selective cooperation was seen as yielding important benefits (Mosley/Schütz 1999: 31).

In der Kritik steht vor allem, daß es bisher sowohl der Bund wie auch die Länder wie auch die kommunale Ebene trotz der sichtbaren Unzulänglichkeit des Systems unterließen, ein schlüssiges Gesamtkonzept zu entwickeln (vgl. Hesse/Benz 1990: 202). Zwischen Sozialhilfe- und Arbeitsförderungsrecht klafft in Deutschland eine „institutionelle Lücke“ (Lauritzen 1984). Für Deutschland kann also von einer „systematischen Entwicklung lokaler Beschäftigungspolitik“ mit der „Integration der kommu-

⁴²³ Nachdem in der deutschen Sozialwissenschaft in den 1980er Jahren noch Hoffnungen auf eine „Erneuerung des Sozialstaates von unten“ bestanden, war man vor dem Hintergrund dieser Erfahrung alsbald dazu übergegangen, die Kommunen eher nicht als Aktivposten der erhofften Dezentralisierung des Wohlfahrtsstaates anzusehen (vgl. Jaedicke et al. 1991: 17-20). Dabei gründeten Jaedicke et al. (1991: 215-221) ihre Hoffnung einer „eigenständigen kommunalen Sozialpolitik“ vor allem auf zwei Überlegungen: auf die Nähe der Kommunen zur Krise und auf sozialdemokratisch oder von der Grünen Partei dominierte Kommunen. Beide Annahmen ließen sich durch ihre empirischen Studien jedoch nicht bestätigen. Benzler/Heinelt (1991: 401) kommen in ihrer Analyse zu einem ähnlichen Ergebnis: „Kommunen und andere Akteure der lokalen Ebene bilden zwar keine Gegenmacht, nutzen aber dennoch Handlungsspielräume“.

nen Politikfelder für ein gemeinsames Oberziel“ (Evers/Schulze-Böing 1999: 943) nicht gesprochen werden.⁴²⁴

Der Kommunalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit folgte also keine Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik begründen die Eigeninteressen der Bundesländer und Kommunen auf der einen und die des Bundes auf der anderen Seite zwei eigenständige Fraktionen, die zum Teil quer zueinander verlaufen.⁴²⁵

Bei beiden Akteuren, dem Bund auf der einen und den Kommunen und Bundesländern auf der anderen Seite, steht dabei die Kosten-Nutzen-Bilanz des eigenen Haushalts an oberster Stelle. Die verschiedenen Haushaltsträger verfolgen die Strategie, die Kosten zwischen den einzelnen Haushalten hin und her zu schieben (vgl. Widmaier/Blancke 1997: 38): Über Leistungskürzungen im Arbeitsförderungsrecht (Verlängerung der Anwartschaftszeit, Verkürzung der Leistungsdauer) versucht der Bund, die Kosten auf die Kommunen zu verlagern; diese wiederum versuchen, Empfänger von Sozialhilfe wieder mit Ansprüchen auf Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfe zu versorgen (vgl. Mosley/Schütz 1998: 21; DIFU 1999: 163-165). So kam es im Laufe der 1980er Jahre verstärkt zu kommunalen Maßnahmen der sogenannten „Entgeltvariante“ (vgl. Sell 1995b: 217). D.h. immer mehr Kommunen gingen dazu über, Maßnahmen zu finanzieren, welche Sozialhilfeempfänger in privatrechtliche Arbeitsverhältnisse brachte. Wenn die Integration in den Arbeitsmarkt nach der Maßnahme nicht gelingt, wird das Finanzierungsrisiko wieder auf die BA (Arbeitslosenversicherung) und den Bund (Arbeitslosenhilfe) verlagert (vgl. Buttler 1994: 70-71). Ein Grund für das Ausbleiben einer konsequenten Kommunalisierung liegt somit darin, daß im bestehenden System der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zahlreiche institutionelle „Inkongruenzen“ die Kosten und den Nutzen verschiedener Instrumen-

⁴²⁴ Auch die gegenwärtige Reformdiskussion setzt eher auf inkrementelle Anpassungspolitik. Zur Debatte stehen momentan vor allem Konzepte, die darauf abzielen, die Schnittstelle zwischen Arbeitslosenversicherung (-hilfe) und Sozialhilfe zu optimieren (vgl. Sell 1999). Vor der Bundestagswahl 1998 wurde die Diskussion vor allem durch das „Kombilohn-Modell“ der BDA für Sozialhilfeempfänger dominiert. Nachdem dieses am Widerstand im Bundesrat scheiterte, wendete die Kohl-Regierung diesen Vorschlag in ein Kombilohn-Modell für Empfänger der Arbeitslosenhilfe, für die die Gesetzgebungskompetenz allein beim Bundestag liegt. Eine weitere Initiative war ein Antrag der Regierungsfractionen im Februar 1998, die Arbeitslosenhilfe in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen zu verlegen.

⁴²⁵ Der Hinweis sollte erlaubt sein, daß die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, d.h. arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die von den Bundesländern auf eigene Initiative betrieben werden, keiner föderalen Logik unterliegen. Hier ergibt sich keine „Politikverflechtungsfälle“ (zur „Theorie von der Politikverflechtungsfälle“ vgl. Scharpf et al. 1976). Die häufige Fortschreibungen von Landesprogrammen (Berlin und Bayern) und die immer stärkere Rolle der Bundesländer im ESF-Bereich sind ein Beweis dafür (vgl. Schuller 1995: 74). Zur Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer vgl. ausführlich Blancke/Schmid 1998.

te auf mehrere Akteure verschiedener staatlicher Ebenen verteilen (Bruche/Reissert 1985: 132-139).⁴²⁶

Aktive Kommunen verschieben in Deutschland durch aktivierende Maßnahmen Arbeitslose wieder in das System der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe. Die Kosten der Arbeitslosigkeit werden damit wieder „nach oben“ verlagert. Daran kann der Bund kein Interesse haben, daran hat er kein Interesse, und deshalb gibt es in Deutschland - trotz zeitweiliger rhetorischer Bekenntnisse - keine konsequente Politik der Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik auf dezentraler Ebene.

Es ist auch keine konsequente Kommunalisierung von unten zu erkennen. Angesichts der wenig unterstützenden nationalen Rahmenbedingungen für eine kommunale Arbeitsmarktpolitik bedeutet diese für die Kommunen einen erheblichen finanziellen Mehraufwand. Die Beteiligung der Kommunen als Kofinanzier von ABM wurde bereits genannt. Den kommunalen Aufwand für Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen der §§19 und 20 BSHG schätzt der DST auf 3,7 Mrd. DM brutto (vgl. DST 1999: 72). Angesichts dieser Situation äußert sich der DST gegenüber einer weiteren Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik skeptisch (vgl. auch DIFU 1999: 23, 355). So heißt es in einem Positionspapier seiner Hauptgeschäftsstelle aus dem Jahr 1999:

Der Deutsche Städtetag warnt vor einer überhasteten Übertragung von Aufgaben der Arbeitsverwaltung auf die Kommunen. Offen steht er jedoch Pilotprojekten gegenüber, in denen die Konzentration der Aufgabenwahrnehmung (Transferleistungen, Beschäftigungsförderung) für Langzeitarbeitslose erprobt wird. Aufgabenverlagerungen dürfen keineswegs dazu führen, daß den Städten zusätzliche Kosten ohne finanziellen Ausgleich entstehen (DST 1999: 86).

Im Gegensatz zur Vereinigung der Niederländischen Gemeinden spricht sich der Deutsche Städtetag also keineswegs vehement dafür aus, Arbeitsmarktpolitik zum kommunalen Aufgabenbereich zu zählen.

Die „starke Stellung“ der Länder, die „gegenüber dem Bund auch kommunale Interessen vertreten“ (Hesse/Benz 1990: 210), fördert diese skeptische Haltung gegenüber einer konsequenten Dezentralisierung von unten. Der Bundesrat unterstützt die For-

⁴²⁶ Schmid/Reissert (1988: 301) weisen darauf hin, daß die institutionellen Inkongruenzen bei ABM ausgeprägter sind als bei FuU und Kurzarbeit. Auch Klös (1998: 25) sieht das von Bruche/Reissert beschriebene „Inkongruenzproblem“ als „ein gravierendes Hindernis für eine effiziente kommunale Arbeitsmarktpolitik“. Treffend umschreibt er in seiner Studie für das Institut der deutschen Wirtschaft den Blockademechanismus folgendermaßen: „Da ein Maßnahmeträger für den möglichen Mehraufwand durch eine aktive Maßnahme nicht durch einen Transfer eines durch die Maßnahme entlasteten anderen Teilhaushalts ... entschädigt werden kann, kann es im Ergebnis wegen dieser fiskalischen und regionalen Spillovers zu Unterinvestitionen in beschäftigungsfördernde Maßnahmen kommen. Eine falsche institutionelle Weichenstellung in der föderalen Finanzverfassung wäre dann ursächlich für ein unbefriedigendes kommunales beschäftigungspolitisches Engagement“. (Klös 1998: 25)

derungen der Kommunen, den überproportionalen Anstieg der Sozialhilfekosten⁴²⁷ zu bändigen.⁴²⁸ Ebenso tritt er Versuchen der Bundesregierung entgegen, die Kosten der Arbeitslosenhilfe auf die Kommunen abzuwälzen.⁴²⁹

Es sind aber nicht nur die kommunalen Interessen, die die der Bundesländer - partei- und regierungspolitische Erwägungen überspringend - von denen des Bundes divergieren lassen. Es sind auch „ureigene“ Länderinteressen, die zu einer Reformblockade führen können.

Die Bundesländer wollen auch ihr Vertretungsrecht in der Arbeitsverwaltung erhalten. Da sie mit immerhin 9,5 Prozent an den gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit (in Westdeutschland) beteiligt sind (vgl. Tabelle 7), gibt es für sie durchaus auch einen Anreiz, selbst arbeitsmarktpolitisch aktiv zu werden. Ihr Vertretungsrecht in den Verwaltungsausschüssen der Landesarbeitsämter und im Vorstand und Verwaltungsrat der BA erfüllt in diesem Zusammenhang eine wichtige Katalysatorfunktion (vgl. Kippes 1975; Blancke/Schmid 1998: 53). Ihre Beteiligung an der Arbeitsverwaltung gibt ihnen die Möglichkeit, AFG-Gelder für Länderprogramme zu nutzen.

Einen deutlichen Ausdruck finden die Interessen der Bundesländer auch in der von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) im Oktober 1991 geäußerten Forderung nach einer regionalen Dezentralisierung der Renten-, Kranken-, und Arbeitslosenversicherung (vgl. Sell 1994b: 300). Integriert in diesem Vorschlag war die Position, Mittel für die aktive Arbeitsmarktförderung global den Landesarbeitsämtern zuzuweisen und in Abstimmung mit den Länderregierungen zu verwenden. Dabei stellte der bayerische Sozialminister sogar die Forderung, die Bundesanstalt für Arbeit von einer bundesunmittelbaren Körperschaft mit Selbstverwaltung in eine landesunmittelbare Selbstverwaltungskörperschaft umzuwandeln. Die Bundesländer treten somit für die *Föderalisierung* der *Arbeitsverwaltung* ein: Die Länderebene soll gestärkt und die Arbeitsmarktpolitik stärker mit den Interessen der jeweiligen Landes-

⁴²⁷ Zu berücksichtigen ist hierbei, daß in der Belastung regional erhebliche Unterschiede auftreten, denn 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 für das Jahr 1979 der Kommunalanteil an den Sozialhilfeausgaben zwischen dem Spitzenwert von 92,5 Prozent in Hessen und 31,7 Prozent in Niedersachsen (vgl. Prinz 1983: 450).

⁴²⁸ erinnert sei in diesem Zusammenhang an den sogenannten Albrecht-Vorschlag 1988. Der niedersächsische Ministerpräsident Albrecht brachte damals, unterstützt von den nordwestdeutschen Kommunen, die Gesetzesinitiative in den Bundesrat, den Bund zu 50 Prozent an den Kosten der Sozialhilfe zu beteiligen (vgl. Hesse/Benz 1990: 209-210).

⁴²⁹ Vgl. hierzu den Streit um die Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe im Rahmen der AFRG-Reform (vgl. Kapitel 21).

regierungen verzahnt werden. Dabei soll die Selbstverwaltung nicht nur beibehalten, sondern sogar gestärkt werden (vgl. Sell 1994b: 300).⁴³⁰

Diese Forderungen der Bundesländer können als Indikator für die Formierung der Länder als eigenständige Interessensäule in Entscheidungen über strukturelle Reformen der Arbeitsverwaltung betrachtet werden. Auch im Entstehungsprozeß des AFRG zeigte sich dieses Auftreten der Länder als eigenständiger und wirkungsträchtiger Interessenträger. Der Forderung der Regierungskoalition, die mittlere Ebene der BA aufzulösen, traten sie vehement entgegen (vgl. Kapitel 21). Da diese Opposition die sozialdemokratische Parteigrenze übersprang, wurde sie für die unionsgeführte Bundesregierung zum Problem. Die Regierungskoalition hat am Ende in diesem Punkt verloren. Damit wird die Position der Länder in arbeitsmarktpolitischen Entscheidungsprozessen zu einem Fall für die deutsche Eigenheit der föderalen „Politikverflechtungsfälle“ (Scharpf et al. 1976).

22.4 Zusammenfassung

Die Kontinuität des Korporatismus in der deutschen Arbeitsmarktpolitik bedeutet nicht, daß die Akteure keinen Reformbedarf sehen. In den 1980er Jahren wurden zunehmend Forderungen nach einer Reform der Finanzierungsstrukturen und nach einer Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik laut. Hintergrund dieser Forderungen war dabei das prozyklische Ausgabeverhalten in der deutschen Arbeitsmarktpolitik: Ansprüche auf Leistungen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik wurden gekürzt, ein Konkurrenzverhältnis zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik aufgebaut. Der Trend eines „reaktiv-kompensatorischen Pfades“ der deutschen Arbeitsmarktpolitik, der sich unter der christ-liberalen Koalition verstärkte, zeigte sich bereits während der sozial-liberalen Koalition. Eine wichtige Begleiterscheinung der Konsolidierungspolitik war, daß die Kommunen im Fortlauf der Beschäftigungskrise der 1980er Jahre zunehmend mit Kosten der Arbeitslosigkeit belastet wurden. Denn Arbeitslose verloren ihre Ansprüche auf Leistungen des AFG und fielen in die Sozialhilfe, die von den Kommunen finanziert wird. Daraus erwuchs bei kritischen Beobachtern die Forderung nach einer Kommunalisierung. Aber auch eine Umstellung auf eine Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik wurde von den Akteuren, ebenso wie die Kommunalisierung, nicht systematisch in Angriff genommen. Warum?

⁴³⁰ Der Vorschlag der Föderalisierung wurde auf der Arbeitsmarkt- und Sozialministerkonferenz des Jahres 1992 wiederholt (vgl. Sell 1994b: 300).

Gewerkschaften, Sozialdemokraten und in den 1990er auch die Arbeitgeberverbände forderten eine Umstellung der Beitragsfinanzierung auf Steuern. Diese Finanzreform scheiterte bisher am Widerstand der Bundesregierungen, die eine weitere Belastung des Staatshaushalts ablehnten. Aufgrund der institutionellen Ausgestaltung in der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik traten weder der Bund noch die Kommunen bisher für eine umfassende Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik ein. Eine mögliche Erklärung dafür liegt darin, daß beide eine eigene Kosten-Nutzen-Bilanz bezüglich kommunaler Arbeitsmarktpolitik aufstellen und der Nutzen geringer eingeschätzt wird als die Kosten. Einen weiteren Veto-Akteur stellen die Bundesländer dar, die neben ihrer „Fürsprecherrolle“ der kommunalen Interessen gegenüber dem Bund auch ihre „eigenen“ arbeitsmarktpolitischen Interessen vertreten. Als Sprachrohr der Kommunen treten sie als Blockademacht auf, wenn die Bundesregierung versucht, finanzielle Lasten der Arbeitslosigkeit auf die kommunale Ebene zu verschieben. Als unmittelbare Vertreter der Länderinteressen setzen die Länder sich auch für eine Föderalisierung der Strukturen der Arbeitsmarktpolitik ein.

Die föderalen Strukturen des deutschen ‚policy-making‘ wie auch die institutionellen Festlegungen der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik befördern somit einen gewissen Strukturkonservatismus der deutschen Arbeitsverwaltung.

Teil VI Deutschland, Großbritannien und die Niederlande im Vergleich

The function of comparison is less to simulate experiment than to stimulate imagination ... Comparison is strongest as a choosing and provoking, not a proving, device: a system for questioning, not for answering (Stretton 1969: 246, 247).

Kapitel 23 Einleitung

Dem lebhaften Wechsel der Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der niederländischen und britischen Arbeitsmarktpolitik seit den 1970er Jahren steht die Kontinuität des Korporatismus in der deutschen Arbeitsmarktpolitik gegenüber. Während in Deutschland die korporatistische Interessenvermittlung in den Struktur-reformen 1952, 1969 und 1996 eine Bestätigung fand, ist die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in Großbritannien und den Niederlanden instabil. Das Scheitern der Korporatisierungsversuche in den Niederlanden in den 1960er Jahren steht im krassen Gegensatz zur Gründung der tripartiten Arbeitsverwaltung in Großbritannien im Jahr 1973. Die Abschaffung der korporatistischen ‚Manpower Services Commission‘ in Großbritannien im Jahr 1988 ist mit der Einführung des Korporatismus in den Niederlanden im Jahr 1991 zu konfrontieren. In den Niederlanden ist die Entwicklung in einem besonderen Maße sprunghaft. Denn Ende der 1990er Jahre zeichnet sich bereits wieder eine Entkorporatisierung ab.

Deutschland entzieht sich dieser Dynamik; denn hier ist die Beteiligung von Arbeitgebern und Gewerkschaften an der öffentlichen Arbeitsverwaltung seit 1927 fest institutionalisiert. Über ökonomische und politische Verwerfungen hinweg blieb die Konstruktion der Arbeitsverwaltung als öffentliche Körperschaft mit Selbstverwaltung erhalten. Nach dem Ende des Nationalsozialismus und der alliierten Besatzung haben die Akteure auf die Strukturen der Selbstverwaltung aus der Weimarer Zeit ausdrücklich zurückgegriffen.

Im folgenden will ich - ausgehend von der empirischen Aufarbeitung der Fälle in den Teilen II, III, IV und V dieser Arbeit - aufzeigen, warum korporatistische Steuerungsformen in der niederländischen und britischen Arbeitsmarktpolitik instabiler sind als in der deutschen. Folgende Fragen dienen dabei als Strukturierung: Warum wandten sich die Reformer in den Niederlanden und Großbritannien von der korporativen Arbeitsverwaltung wieder ab? Warum halten der Staat, die Gewerkschaften und die Arbeitgeber in Deutschland bis heute an der Selbstverwaltung fest? Wann und für wie lange kann man von einer Korrespondenz von Arbeitsmarktpolitik und Korporatismus ausgehen?

Basierend auf dem historisch-institutionalistischen Ansatz dieser Arbeit wurden in den vorangegangenen Fallstudien kritische und strategische Momente der Arbeitsmarktpolitik in den drei Ländern dargestellt. Es wurden Phasen der Neuorientierung (‚critical junctures‘), die die Interessenvermittlungsstrukturen in den Arbeitsverwaltungen betrafen, genauer betrachtet. Dabei standen folgende Fragen im Mittelpunkt: Was war der jeweilige Anlaß der Strukturreform? Welche Ziele, Strategien und Interessen verfolgten die Akteure? Wurden die Gewerkschaften und Arbeitge-

berorganisationen am Entscheidungsprozeß beteiligt? Schlugen sich die Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeber im institutionellen Ergebnis nieder? Wurden institutionelle Alternativen verfolgt und wenn ja welche? Setzten sich diese Alternativen durch und warum? Oder scheiterten diese Alternativen und wenn ja aus welchen Gründen?

Als erste ‚critical juncture‘ haben wir die formativen Phasen der Arbeitsverwaltungen untersucht (Teil II). Für Deutschland war dies die Zeit zwischen 1918 und 1927, für Großbritannien die Jahre zwischen 1905 und 1911 und für die Niederlande der Zeitraum zwischen 1913 und 1949. Daran anschließend wurden Strukturreformen nach dem Zweiten Weltkrieg diskutiert. Diese fanden in Großbritannien in den Jahren zwischen 1958 und 1988 statt und beinhalten die Gründung der korporatistischen ‚Manpower Services Commission‘ im Jahr 1973, die Politik der MSC unter der Labour Regierung (1974-1979), die Politik der MSC unter den konservativen Regierungen (1979-1988) und die Abschaffung des Korporatismus 1988 (Teil III). Die niederländische Arbeitsverwaltung haben wir von 1963 bis 1999 verfolgt (Teil IV). Es wurde diskutiert, wie dort eine Konzertierung in der Arbeitsmarktpolitik Ende der 1960er Jahre scheiterte. Daran schloß sich eine Darstellung und Analyse der Gegebenheiten an, die 1990 die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung und Ende der 1990er Jahre ihre Entkorporatisierung bedingten. Für Deutschland wurden die Strukturreformen der Jahre 1952, 1969 und 1996 einer genaueren Analyse unterzogen (Teil V). Schließlich wurde anhand der „Konsolidierungswellen“ in der Arbeitsmarktpolitik der 1970er und 1980er Jahre diskutiert, welche Faktoren „außerhalb“ der deutschen Arbeitsverwaltung deren Strukturkonservatismus befördern.

Ausgehend von der Annahme, daß Strukturreformen als Prozesse der *Interessendurchsetzung* betrachtet werden können und institutioneller Wandel eine Suche nach *institutionellen Substituten* darstellt, war - wie in Kapitel 5 (Teil I) bereits ausgeführt - die *erste These* dieser Arbeit,

- daß die unterschiedliche Dynamik korporatistisch verfaßter Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden in einem *engen Zusammenhang* mit den in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen *institutionalisierten Interessenmustern* steht. Anders formuliert: Die Fälle beschreiben jeweils ein spezifisches Muster von Strukturreformen öffentlicher Arbeitsverwaltungen, *weil diese durch den jeweiligen institutionellen Kontext geprägt sind.*

Darauf aufbauend wurde als *zweite Arbeitshypothese* formuliert,

- daß die gemeinsame Instabilität des niederländischen und britischen Korporatismus darauf zurückzuführen ist, daß sich die *institutionalisierten Interessenmuster in den Niederlanden und Großbritannien ähnlich* sind und im Kontrast zu Deutschland stehen. Anders formuliert: Sowohl in der formativen Phase der öffentlichen Arbeitsverwaltungen als auch in der Phase der Strukturreformen nach dem Zweiten Weltkrieg *konstituieren die Niederlande und Großbritannien einen gemeinsamen Typ von Strukturreformen*, der von Deutschland unterscheidbar ist, weil die niederländischen und britischen Reformen von einem *ähnlichen institutionellen Kontext ähnlich geprägt* werden.

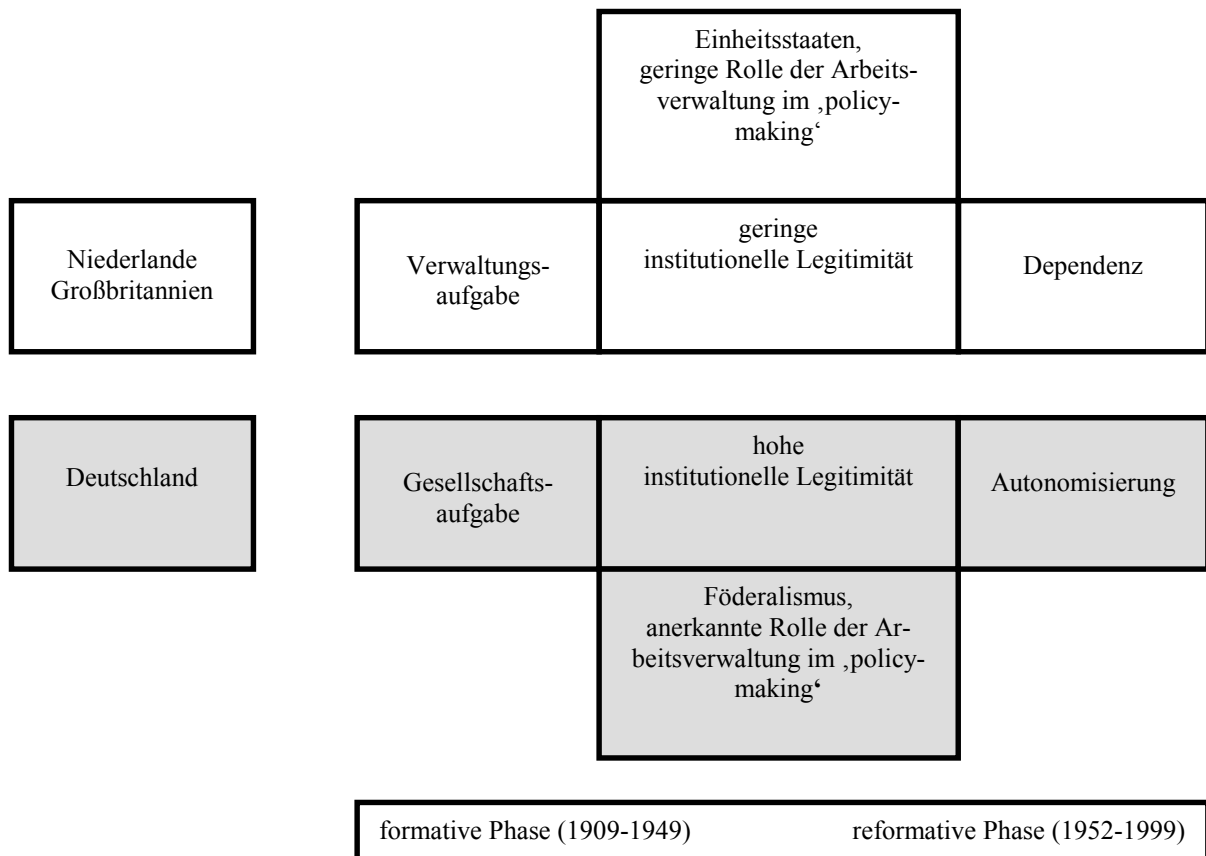
Auf dem konzeptionellen Hintergrund der Arbeit aufbauend lautete schließlich die *dritte Arbeitshypothese*:

- *Unterschiede in den Typen der Strukturreformen* (in den institutionalisierten Interessenmustern) sind darauf zurückzuführen, daß sich die Akteure im Rahmen von *strategischen Interaktionen* umorientieren, um die Durchsetzung ihrer Interessen zu erreichen; Anders formuliert: Die Niederlande und Großbritannien stehen auch für zwei unterschiedliche Ausprägungen eines gemeinsamen Typs, weil das *Zusammenspiel von Akteur und institutionellem Kontext für die Akteure unterschiedliche Freiräume* in der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik gewährt. Hier wird angesprochen, daß den Akteuren in den Niederlanden und in Großbritannien im Rahmen von strategischen Interaktionen *unterschiedliche institutionelle Substitute (Ersatzinstitutionen)* für eine Arbeitsmarktpolitik durch die Arbeitsverwaltung zur Verfügung stehen. In Phasen institutionellen Wandels kann so in den Niederlanden auf ein größeres Reservoir an Ersatzinstitutionen zurückgegriffen werden.

Auf der Grundlage dieser Thesen und nach der empirischen Aufarbeitung der Fälle kommt diese Arbeit zu dem Ergebnis, daß der die Strukturreformen bestimmende *institutionelle Kontext* zum einen durch den *historisch-gewachsenen Interessencharakter* der öffentlichen Arbeitsverwaltungen und zum anderen durch *institutionelle Strukturen des politisch-administrativen Systems* konstituiert wird (vgl. Schaubild 4)⁴³¹.

⁴³¹ Dieses Schaubild 4 wird in Kapitel 24 und 25 durch eine genauere Bestimmung des historisch-gewachsenen Interessencharakters und der relevanten Merkmale des politisch-administrativen Systems ergänzt (vgl. Schaubild 6 und Schaubild 7).

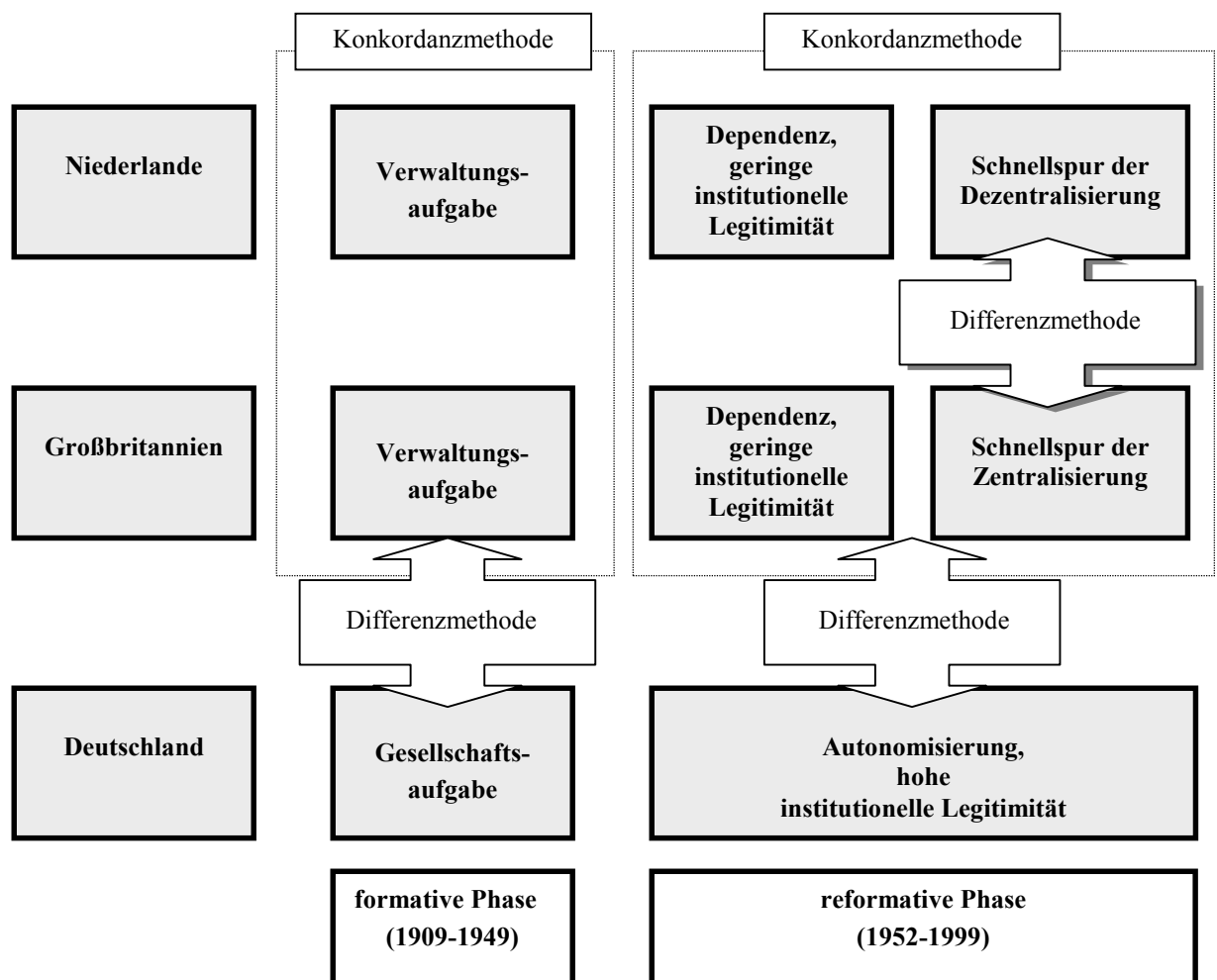
Schaubild 4: Der Kontext der Strukturreformen öffentlicher Arbeitsverwaltungen in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland



Dem historisch-gewachsenen Interessencharakter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen als Verwaltungsaufgabe und Dependenz in den Niederlanden und Großbritannien, steht in Deutschland der historisch-gewachsene Interessencharakter einer Gesellschaftsaufgabe und einer Autonomisierung gegenüber. Die Strukturreformen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den Niederlanden und Großbritannien werden desweiteren durch die unitarische Staatsform und die geringen Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltung im Politikprozeß (‚policy-making‘) beeinflusst. In Deutschland üben demgegenüber der föderale Staatsaufbau und die anerkannte Rolle der Arbeitsverwaltung im ‚policy-making‘ einen bestimmenden Einfluß auf die Strukturreformen der öffentlichen Arbeitsverwaltung aus. Während in den Niederlanden und Großbritannien die öffentliche Arbeitsverwaltung nur eine geringe institutionelle Legitimität bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern besitzt, zeichnet sich die deutsche Arbeitsverwaltung durch eine hohe institutionelle Legitimität aus.

Dieses Ergebnis folgt aus dem Vergleich der Fallstudien, einem Vergleich, der anhand der Konkordanz- und der Differenzmethode nach denjenigen Gemeinsamkeiten des institutionellen Kontextes der Strukturreformen in den beiden fragilen Korporatismus-Fällen Niederlande und Großbritannien suchte, die im Kontrast zum stabilen Korporatismus-Fall Deutschland stehen und auf die Interessen und Strategien der Akteure bei Strukturreformen einen großen Einfluß ausüben (vgl. Schaubild 5)⁴³².

Schaubild 5: Ergebnis des Vergleiches



⁴³² Schaubild 5 lehnt sich an Schaubild 2 (vgl. Kapitel 5), das die Logik des Vergleiches erläutert hat, an.

Wie die folgenden Kapitel 24 und 25 verdeutlichen, weist der institutionelle Kontext der Strukturreformen in den Niederlanden und Großbritannien folgende Gemeinsamkeiten auf, die ihn vom deutschen Kontext nicht nur in der Substanz, sondern auch in der Wirkungsweise unterscheiden:

Während in den Niederlanden und Großbritannien die Arbeitsverwaltung in der formativen Phase als *Verwaltungsaufgabe* institutionalisiert wurde, dominierte in Deutschland in dieser Phase ein Verständnis von Arbeitsverwaltung als *Gesellschaftsaufgabe*. Mit „Gesellschaftsaufgabe“ ist gemeint, daß der Staat, die Gewerkschaften und die Arbeitgeber in der Arbeitsmarktpolitik in der formativen Phase eine zentrale gesellschaftspolitische Aufgabe erblickt hatten. Demgegenüber führten in den Niederlanden und Großbritannien ideologische und institutionelle Faktoren zu einer Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung als Verwaltungsaufgabe. Weil die Arbeitsverwaltung als Verwaltungsaufgabe aufgebaut worden war, stehen die Strukturen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den Niederlanden und Großbritannien in größerer Abhängigkeit von Strategiewechseln des Staates, der Gewerkschaften und Arbeitgeber als in Deutschland.

Die Arbeitsverwaltung besitzt bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern in Deutschland eine hohe *institutionelle Legitimität*. Die deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeber wurden zu ‚insidern‘ der Arbeitsverwaltung, zum Sprachrohr der Arbeitsverwaltung: Die Selbstverwaltung wurde von den Gewerkschaften und Arbeitgebern in Deutschland anerkannt und als erhaltenswert betrachtet. Demgegenüber waren die niederländischen und britischen Gewerkschaften und Arbeitgeber nach der formativen Phase ‚outsider‘ der Arbeitsverwaltung. Sie nahmen ihr Interesse an der Arbeitsmarktpolitik nicht in der Arbeitsverwaltung wahr. Die niederländische und britische Arbeitsverwaltung besitzt eine geringe institutionelle Legitimität.

Die Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung als „Gesellschaftsaufgabe“ und die hohe institutionelle Legitimität förderten in Deutschland in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eine *Autonomisierung* der Arbeitsverwaltung gegenüber dem Bund. In den Niederlanden und Großbritannien kristallisiert sich dagegen wegen der Institutionalisierung als „Verwaltungsaufgabe“ und der geringen institutionellen Legitimität eine starke Abhängigkeit der institutionalisierten Interessenvermittlungsstrukturen von Strategiewechseln des Staates, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber heraus. Der Autonomisierung in Deutschland steht so in den Niederlanden und Großbritannien eine *Dependenz* der Arbeitsverwaltungen von Strategiewechseln gegenüber.

„Dependenz“ und „Autonomisierung“ leben aber nicht nur von der historischen Weichenstellung, nicht nur davon, daß Gewerkschaften und Arbeitgeber ‚insider‘ und ‚outsider‘ der Arbeitsverwaltung gewesen sind, sondern auch von Bedingungen, die den unmittelbaren Kontext der Strukturreformen nach dem Zweiten Weltkrieg (re-

formative Phasen) formen. Die „Autonomisierung“ wird in Deutschland nicht nur durch die Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung als „Gesellschaftsaufgabe“, sondern auch durch die mit dem deutschen *Föderalismus* verbundenen Handlungslogiken sowie durch die *anerkannte Stellung der Arbeitsverwaltung im ‚policy-making‘ des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik* gefördert. Die Institutionalisierung der deutschen Arbeitsverwaltung als Gesellschaftsaufgabe konnte sich deshalb nach dem Zweiten Weltkrieg weiter verfestigen. Demgegenüber kommen in den Niederlanden und Großbritannien die Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung als Verwaltungsaufgabe, das *unitarische politische System* sowie *die geringe Rolle der Arbeitsverwaltung im ‚policy-making‘ des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik* zusammen - Elemente, die die Dependenz der Arbeitsverwaltung vom Staat verstärken.

Kapitel 26 benennt schließlich die strukturellen Besonderheiten, die die unterschiedlichen Handlungsspielräume in der niederländischen und britischen Arbeitsmarktpolitik erklären. So besitzen die Akteure in den Niederlanden eine größere Strategiefähigkeit, die sich auch in Strukturen niederschlägt. Dem Staat, den Gewerkschaften und den Arbeitgebern stehen in den Niederlanden mehr *institutionelle Alternativen (Ersatzinstitutionen)* für die Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung als in Großbritannien. Während sich die niederländische Arbeitsmarktpolitik auf der *Schnellspur der Dezentralisierung* befindet, weil eine Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik möglich ist und die Tarifpartner in den Arbeitsbeziehungen die Reintegration von Arbeitslosen aufgreifen (sektorale Arbeitsmarktpolitik), bewegt sich die britische Arbeitsmarktpolitik auf der *Schnellspur der Zentralisierung*. Es gibt wegen der institutionellen Schwäche der Kommunen, Gewerkschaften und Arbeitgeber keine institutionelle Alternative zu einer staatlichen Arbeitsmarktpolitik, deren Kurs und Implementation durch Whitehall bestimmt wird.

Zu betonen ist, daß die Ergebnisse der Untersuchung ihre Aussagekraft *allein aus der vergleichenden Perspektive* erhalten. Die Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung als Verwaltungsaufgabe in der formativen Phase, die geringe institutionelle Legitimität, das unitarische politische System, die geringe Rolle der Arbeitsverwaltung im ‚policy-making‘ des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik sowie die Dependenz der Arbeitsverwaltung stellen die zentralen Gemeinsamkeiten der Niederlande und Großbritanniens in diesem Bereich dar, die zugleich auch den Kontrast zu Deutschland bilden. Der Vergleich hatte nicht eine kausalanalytische Erklärung, sondern eine Interpretation der Fälle zum Ziel. Es geht in diesem Schlußteil der Arbeit auch nicht darum, die Fälle in ihren Einzelheiten nochmals darstellen. Vielmehr habe ich versucht, aus einer Perspektive „von oben“ und mit Blick auf die wesentlichen Bruchstellen in den Fällen, das zusammenzufassen, was im Vergleich hervorsteht. Verwaltungs- und Gesellschaftsaufgabe, wie auch Dependenz und Autonomisierung sind also immer als relative Begriffe zu verstehen. Es wird nicht behauptet, daß sich die Wahl zwischen Verwaltungs- und Gesellschaftsaufgabe, Dependenz und Autonomi-

sierung deterministisch ergibt. Vielmehr ging es darum, durch den Vergleich den Blick auf das Kräftefeld zu lenken, das auf die unterschiedliche Dynamik korporativer Interessenvermittlungsstrukturen offenbar einen starken Einfluß ausübt.

Kapitel 27 konfrontiert das zentrale Ergebnis dieser Arbeit, daß die Niederlande und Großbritannien aufgrund von Gemeinsamkeiten im Kontext der Strukturreformen einen Typ konstituieren, der von Deutschland unterscheidbar ist, mit aktuellen Typologien der vergleichenden politischen Ökonomie.

Kapitel 24 Verwaltungsaufgabe versus Gesellschaftsaufgabe

Die Niederlande und Großbritannien weisen im institutionellen Ergebnis der formativen Phase Gemeinsamkeiten auf, die in Kontrast zu Deutschland stehen. Vergleicht man die in den Kapiteln 6 bis 8 dieser Arbeit geschilderten Verläufe der formativen Phase (Teil II), so läßt sich - wie eben erwähnt - feststellen, daß in den Niederlanden und in Großbritannien die Arbeitsverwaltung als Verwaltungsaufgabe und in Deutschland als Gesellschaftsaufgabe institutionalisiert wurde. Diese institutionalisierten Interessenmuster bilden eine Vorgabe, auf die die Strukturreformen nach der formativen Phase aufbauen und auf die sich die Reformer beziehen (müssen).

In diesem Kapitel sollen zunächst die Begriffe „institutionelle Legitimität“, „Verwaltungsaufgabe“ und „Gesellschaftsaufgabe“ ausführlicher erläutert werden. Darauf aufbauend werden die Ergebnisse über den Verlauf der Entstehung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in einer vergleichenden Perspektive zusammengefaßt.

24.1 Institutionelle Legitimität, Verwaltungs- und Gesellschaftsaufgabe

Aufgrund ihrer Institutionalisierung als „Gesellschaftsaufgabe“ besitzt die deutsche Arbeitsverwaltung ein hohe institutionelle Legitimität. Der Begriff der „institutionellen Legitimität“ beschreibt das Ausmaß und die Intensität, mit der die Gewerkschaften und die Arbeitgeber bestehende öffentliche Arbeitsverwaltungen anerkennen und damit auch die Politik dieser Organisation als erhaltenswert betrachten.⁴³³ Die Quelle dieser Legitimität verortete ich im Verlauf der formativen Phasen und in der Art und Weise, in der die Interessen und Präferenzen der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen beim Aufbau öffentlicher Arbeitsverwaltungen berücksichtigt wurden, oder nicht.

Die konstituierende Basis der Begriffe „Verwaltungsaufgabe“ und „Gesellschaftsaufgabe“ bildet das in Kapitel 3 erläuterte *interessenpolitische Potential* der Arbeitsmarktpolitik. Die Einrichtung einer öffentlichen Arbeitsvermittlung und einer verpflichtenden Arbeitslosenversicherung berührt im besonderen Maße die Kerninteressen der Arbeitgeber und Gewerkschaften, da diese beiden Maßnahmen die freie Verfügbarkeit des Faktors Arbeit beeinflussen. Arbeitsmarktpolitik ist somit nicht nur Ausdruck eines staatlichen, sondern auch eines möglichen gesellschaftlichen Regulationsbedürfnisses. Wird bei der Einrichtung der öffentlichen Arbeitsverwaltung auch ein gesellschaftliches Regulationsbedürfnis berücksichtigt, besitzt die nationale

⁴³³ Zum Legitimitätsbegriff vgl. Heidorn 1982.

Ausprägung der Arbeitsmarktpolitik das Potential, zur Gesellschaftsaufgabe zu werden.

Diese Institutionalisierung als Gesellschaftsaufgabe ist an *Voraussetzungen* gebunden, welche im folgenden in *drei Bereiche* unterteilt werden:

- Der *erste* Bereich beschreibt eine bestimmte Haltung bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern (1.),
- der *zweite* eine Akzeptanz und Anerkennung beim Staat, diese Haltung zu fördern (2.),
- der *dritte* spricht das Vorhandensein von gesellschaftspolitischen Mechanismen *und* ideologischen Ansprüchen an, die es erlauben, daß die organisierten Interessen und der Staat bei der Institutionalisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung in „Verhandlungen“ treten (3.).

Für die Aufladung der öffentlichen Arbeitsverwaltung als Gesellschaftsaufgabe sind im *ersten Bereich* auf Seiten der Gewerkschaften und Arbeitgeber (1.) m.E. *zwei zentrale Bedingungen* zu erfüllen: Die *erste Bedingung* umfaßt die *Organisierung* der Interessen; Arbeiter und Unternehmer müssen Verbände gebildet haben und auch auf nationaler Ebene einen Zusammenschluß anstreben. Die *zweite Bedingung* besteht in der *Preisgabe eigener arbeitsmarktpolitischer Institutionen* und der in sie inkorporierten Interessen. Da die Institutionalisierung einer öffentlichen Arbeitsverwaltung traditionelle Institutionen in Frage stellt, müssen eigene arbeitsmarktpolitische Organisationen, wie Gewerkschaftskassen, verbandseigene Vermittlungsorganisationen oder auch tarifliche arbeitsmarktpolitische Institutionen (wie Facharbeiternachweise) überwunden werden. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber richten sich mit ihrem arbeitsmarktpolitischen Engagement nicht mehr nur an die eigenen Mitglieder, sondern betrachten Arbeitsmarktpolitik nun als gesamtwirtschaftlich zu lösende Aufgabe. Historisch bedeutet dies, daß Arbeitsmarktpolitik aufhört, Produkt und Instrument der Selbsthilfe oder des „Klassenkampfes“ zu sein.

Aus der Perspektive der organisierten Interessen spiegelt die Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik als Gesellschaftsaufgabe ihr Bestreben, die Interessen ihrer Mitglieder auch nach außen und gegen „Dritte“ zu vertreten, jedoch nicht im Sinne eines „Klassenkampfes“, sondern in einem gesamtwirtschaftlichen Sinne.

Nach der Gewerkschaftstheorie von Goetz Briefs (1980: 592-610) bewegen sich die Arbeitsmarktpartner damit sowohl außerhalb ihres „inneren Zweckkreises“, der durch „solidarisches Zusammenstehen und gegenseitige organisierte Hilfe getragen“ (Briefs 1980: 601) wird, als auch ihres „äußeren Zweckkreis“, der die „Interessenvertretung“ ist und sich „aus der reflektierten typischen Daseinslage der Lohnarbeiter-

schaft“ (Briefs 1980: 593) ergibt.⁴³⁴ Die Institutionalisierung einer Gesellschaftsaufgabe verlangt somit nach einer entsprechend ausgerichteten *Organisationslogik* der organisierten Interessen.

Diese Organisierung und Politisierung der organisierten Interessen muß nun aber auch, und damit wären wir beim *zweiten Bereich*, auf eine *Anerkennung* und *Akzeptanz durch den Staat* treffen (2.). So benennt Naphtali zwei zentrale Voraussetzungen für die Entwicklung eines öffentlichen Arbeitsnachweiswesens:

[E]rstens nämlich eine grundsätzliche Veränderung der Stellung *der Arbeiterschaft* und ihrer Gewerkschaften *im Staat* und zweitens eine *Ausdehnung der staatlichen Gesetzgebung* auf dem Gebiet der Sozialpolitik, die es den gesetzlich geschaffenen sozialpolitischen Körperschaften gestattet, in den wichtigsten Lebensbeziehungen des abhängigen Arbeiters tätig zu werden (Naphtali 1931: 152; Herv. durch Naphtali).

Auch wenn Naphtali diese Position als Richtlinie für die Politik des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes formuliert, bringt er dennoch deutlich zum Ausdruck, was in unserem Zusammenhang der Staat für die Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik als Gesellschaftsaufgabe zu leisten hat: eine *allgemeine Anerkennung der organisierten Interessen* der Gewerkschaften und Arbeitgeber als politische Akteure sowie eine *Ausrichtung seiner Gesetzgebung* auf die Förderung der Beteiligung der organisierten Interessen.

Konkret: Der Staat muß sein staatliches Regulationsbedürfnis mit Rücksicht auf die organisierten Interessen formulieren, und zwar so, daß diese ihre eigenen arbeitsmarktpolitischen Institutionen preisgeben. Dies tut er, indem er den Gewerkschaften und Arbeitgebern *öffentliche Funktionen* und Verantwortungen zuweist, die Gewerkschaften und Arbeitgeber als öffentliche Organisationen anerkennt und die *Kooperation* mit den Arbeitsmarktpartnern zu einem *staatlichen Anliegen* macht. Dies tut der Staat nicht, wenn er den „inneren Zweckkreis“ der Arbeitsmarktpartner zum Ausgangspunkt seiner Intervention erklärt, indem er beispielsweise das Genter System einführt, und damit die Bindung der Gewerkschaften zu ihren Kassen akzeptiert und anerkennt. Denn im Falle des Genter Systems ist nur versichert, wer Gewerkschaftsmitglied ist, was zur Konsequenz hat, daß den Gewerkschaften die Preisgabe ihrer

⁴³⁴ Überträgt man die Gewerkschaftstheorie Briefs' auf die Arbeitgeberorganisationen, so beschreibt der „äußere Zweckkreis“ m.E. Interessenvertretung als Mittel in der Auseinandersetzung mit den Gewerkschaften. Briefs (1980: 594) nennt als Voraussetzung für die Realisierung des „äußeren Zweckkreises“ drei Schritte: (1.) die Gewinnung von „Markterkenntnis“ durch „Nachrichtendienst“ und „Presse“, (2.) die „Organisation des Marktes durch Arbeitsnachweis und Arbeitsvermittlung“ und (3.) die „Regelung des Arbeitsverhältnisses“. Durch diese Wahrnehmung des „äußeren Zweckkreises“ verliert der „innere Zweckkreis“ an Bedeutung. Briefs (1980: 593) führt an, daß „radikalere Strömungen der Gewerkschaftsbewegung“ im „inneren Zweckkreis“, in der gegenseitigen Hilfe, „eine Gefahr für die energische Interessenvertretung nach außen sehen“ können, die gegenseitige Hilfe jedoch als „Reserve des Widerstandes“ auch eine Stütze im Klassenkampf darstellen kann. Der Übergang vom „inneren“ zum „äußeren Zweckkreis“ ist daher eher fließend als trennscharf zu sehen (so auch Briefs 1980: 602-603). Genauso verhält es sich mit den Zwecksetzungen der Arbeitgeber.

„eigenen“ Arbeitsmarktpolitik schwer fallen wird. Der Staat muß die Arbeitsmarktpartner vielmehr motivieren, sowohl ihren „inneren Zweckkreis“ als auch den „äußeren“ zu verlassen. Bezüglich des „inneren Zweckkreises“ tut er dies, indem er die Kassen nicht subventioniert, und die Gewerkschaft so indirekt zur Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen „zwingt“, wenn sie ihr arbeitsmarktpolitisches Interesse wahrnehmen und aktualisieren wollen. Hinsichtlich des „äußeren Zweckkreises“ tut er dies, indem er ein Monopol auf öffentliche Arbeitsvermittlung errichtet und so durch staatlichen Zwang bewirkt, daß die Arbeitsmarktpartner die Arbeitsvermittlung nicht mehr als Mittel der Angebotskontingierung oder Personenkontrolle betrachten können. Die „Verhinderung“ der Wahrnehmung des „inneren“ und „äußeren Zweckkreises“ durch staatliche Intervention kann eine Annäherung zwischen dem staatlichen und dem gesellschaftlichen Regulationsbedürfnis an der Arbeitsmarktpolitik fördern.

Die Institutionalisierung von Arbeitsmarktpolitik als Gesellschaftsaufgabe bedarf also einer Annäherung beider Seiten: Das staatliche Regulationsbedürfnis muß mit dem gesellschaftlichen in Einklang gebracht werden, gleichzeitig muß das gesellschaftliche Regulationsbedürfnis gesamtwirtschaftlich artikuliert werden. Dies spricht schließlich den *dritten Bereich* an (3.): erstens das Vorhandensein von *intermediären* (gesellschaftspolitischen) Mechanismen, durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber ihre Interessen artikulieren können, um sich so im Politikprozeß, im ‚policy-making‘, einbringen zu können, zweitens aber auch eine bestimmte *ideologische Fundierung*, die es erlaubt, Arbeitsmarktpolitik als „gemeinsam“ zu regulierende Aufgabe anzugehen.

Die Begriffe der „Gesellschaftsaufgabe“ und der „Verwaltungsaufgabe“ stehen sich als Pole gegenüber. Betrachtet man Arbeitsmarktpolitik als Gesellschaftsaufgabe, muß darin zum Ausdruck kommen, daß man Arbeitsmarktpolitik nicht nur als staatliche Ordnungsaufgabe erkennt. Mit Ignaz Jastrow läßt sich Verwaltungsaufgabe dagegen als Politik verstehen, die Grenzen setzen will:

Praktisch angesehen ist die Verwaltungspolitik eines Ressorts der Inbegriff aller Maßregeln, die in Bezug auf dieses Ressort ergriffen werden; wissenschaftlich ist es die Lehre von diesen Maßregeln (Jastrow 1902: 15).

Die Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung als Verwaltungsaufgabe bedeutet eine Institutionalisierung als staatlichen Eingriff auf dem Verwaltungsweg. Wird eine Arbeitsverwaltung als Verwaltungsaufgabe aufgebaut, abstrahiert sie vom gesellschaftlichen Regulationsbedürfnis.

Wie sich die Institutionalisierung von Verwaltungsaufgabe und Gesellschaftsaufgabe für die betrachteten Länder in dem eben erläuterten Verständnis darstellen läßt, wird in Schaubild 6 kurz zusammengefaßt und in den darauffolgenden Abschnitten näher erläutert.

Schaubild 6: Verwaltungs- und Gesellschaftsaufgabe

	Großbritannien (Kapitel 7)	Niederlande (Kapitel 8)			
Haltung der Gewerkschaften und Arbeitgeber (1.)	„craft unions“, Fragmentierung der Arbeitgeber; keine Preisgabe der Gewerkschaftskassen	„Versäulung“, keine Preisgabe der Gewerkschaftskassen; brancheneigene paritätische Arbeitsvermittlung	Einheitsstaaten, geringe Rolle der Arbeitsverwaltung im ‚policy-making‘		
Anerkennung und Akzeptanz durch den Staat (2.)	Anerkennung der Gewerkschaftskassen im ‚National Insurance Act‘ 1911	Genter System			
intermediäre Mechanismen, ideologische Absicherung (3.)	Dominanz des liberalen ‚Board of Trade‘	„Versäulter“ Korporatismus, Stiftung der Arbeit	Verwaltungsaufgabe	geringe institutionelle Legitimität	Dependenz

	Deutschland (Kapitel 6)			
Haltung der Gewerkschaften und Arbeitgeber (1.)	Klassenkampf Arbeitsnachweis, Preisgabe der Gewerkschaftskassen und der Arbeitsnachweise mit dem Ersten Weltkrieg	Gesellschaftsaufgabe	hohe institutionelle Legitimität	Autonomisierung
Anerkennung und Akzeptanz durch den Staat (2.)	kein Genter System, Arbeitsnachweisgesetz 1922			
intermediäre Mechanismen, ideologische Absicherung (3.)	„Leitmotiv ökonomische Selbstverwaltung“ (Manow 1997: 19), Reichswirtschaftsrat, Vorverhandlungen AVAVG	Föderalismus, anerkannte Rolle der Arbeitsverwaltung im ‚policy-making‘		

formative Phase (1909-1949)	reformative Phase (1952-1999)
-----------------------------	-------------------------------

24.2 Verwaltungsaufgabe in Großbritannien

Die Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung in Großbritannien wurde in Kapitel 7 als „liberale und bürokratische Reformpolitik im Schnellgang“ bezeichnet. Der Staat übernahm die Rolle eines Initiators. Anders als in Deutschland konnten die Initiativen der liberalen Reformkoalition an keine Tradition der Arbeitsvermittlung anknüpfen. Weder die Kommunen noch die Gewerkschaften und Arbeitgeber hatten eigene Vermittlungsorganisationen aufgebaut. Deshalb betraten die liberalen Reformer mit ihren Initiativen, die zur Verabschiedung des ‚Labour Exchange Act‘ im Jahr 1909 führten, „Neuland“ (Churchill). Nicht die Kommunen, Gewerkschaften und Arbeitgeber organisierten als erste Akteure eine Arbeitsvermittlung - wie in Deutschland zur Kaiserzeit -, sondern der Zentralstaat. Die Arbeitsverwaltung wurde in Großbritannien durch einen „Verwaltungsakt“ institutionalisiert.

Dies wurde dadurch gefördert, daß das Handelsministerium („Board of Trade“) in der kritischen Phase der Institutionalisierung eine Sonderstellung innerhalb der britischen Ministerialbürokratie einnahm und sich die Vorstellungen der liberalen Spezialisten des federführenden Ministeriums, des ‚Board of Trade‘ - ungebremst von Zwängen, die die Schatzkammer („Treasury“) auf die Politik anderer Ministerien ausübte, - in den Gesetzen von 1909 und 1911 wiederfanden. Der Einrichtung der öffentlichen Arbeitsverwaltung lag dabei ein wissenschaftliches und wirtschaftsliberales Grand Design zugrunde, das William Beveridge in seinem Buch ‚Unemployment. A Problem of Industry‘ entworfen hatte. Darin erkannte Beveridge Arbeitslosigkeit als Strukturproblem, als Problem, dem man durch eine Organisation des Arbeitsmarktes, durch die Einrichtung von Arbeitsvermittlungsstellen im ganzen Land begegnen könnte. Die Tradition des englischen ‚Poor Law‘ förderte diese Problemwahrnehmung der liberalen Reformer, da das ‚Poor Law‘ ihrer Sichtweise nach eine freie Vermarktung der Arbeitskraft behinderte. Beveridge entwarf ein Konzept von Arbeitsmarktpolitik als liberale Ordnungspolitik. Dieses setzte sich auch politisch durch.

Die Einzelgewerkschaften äußerten in den Gesprächen mit dem Minister des ‚Board of Trade‘, Winston Churchill, in denen die Gesetze vorbereitet wurden, Bedenken gegen eine staatliche Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die allen Arbeitern, also auch den nicht-organisierten, offen stehen sollten. Es ging ihnen um den Erhalt ihrer Gewerkschaftskassen, die traditionell den wichtigsten Organisationszweck darstellten. Die britischen Gewerkschaften trennten sich in der Entstehungsphase der Arbeitsverwaltung nicht von ihrer ‚craft‘-Orientierung. Sie zielten in ihrer Politik vor allem auf eine Besserstellung der ‚skilled workers‘ gegenüber den ‚unskilled workers‘. Die Initiative der liberalen Reformkoalition, eine Arbeitsmarktpolitik zu institutionalisieren, die alle Arbeiter ansprechen sollte, widersprach dieser Ausrichtung der britischen Gewerkschaften. Auch die britischen Arbeitgeber äußer-

ten in den Gesprächen mit Churchill Skepsis gegenüber der Notwendigkeit der Einrichtung von staatlichen Arbeitsvermittlungsstellen.

Ohne nennenswerte parlamentarische und außerparlamentarische Auseinandersetzung wurde durch den ‚Labour Exchange Act‘ (1909) und den ‚National Insurance Act‘ (1911) schließlich eine staatlich verwaltete Arbeitsverwaltung eingerichtet, der sowohl die Aufgabe der Arbeitslosenversicherung als auch die der Arbeitsvermittlung übertragen wurde. Bis in die 1920er Jahre hinein wurde den Kassen der Gewerkschaften in der britischen Arbeitslosenversicherung noch ein Sonderstatus gewährt.

Spielen wir die oben genannten drei Voraussetzungsgebiete von Arbeitsmarktpolitik als Gesellschaftsaufgabe durch, so läßt sich für Großbritannien folgendes festhalten:

(1.) Der Zusammenschluß der organisierten Interessen in der formativen Phase der Arbeitsverwaltung gestattete es den Akteuren nicht, auf nationaler Ebene als einheitlicher Akteur aufzutreten. Im TUC dominierten noch die ‚craft‘-orientierten ‚trade unions‘; und auch bei den Arbeitgebern konnte auf nationaler Ebene aufgrund der fragmentierten Organisationsweise keine einheitliche Position formuliert werden. Hinzu kam, daß die ‚trade unions‘ und der TUC an den eigenen Kassen der Gewerkschaften gegen die Arbeitslosigkeit festhielten. Die eigenen arbeitsmarktpolitischen Institutionen wurden also nicht aufgegeben.

(2.) Bemerkenswert ist, daß die Gewerkschaftskassen vom Staat bei der Formulierung und Einrichtung der verpflichtenden Arbeitslosenversicherung im ‚National Insurance Act‘ (1911) anerkannt wurden. Der Staat förderte so indirekt eine „eigenständige“ Arbeitsmarktpolitik der Gewerkschaften, die Abgrenzung der ‚trade unions‘ gegenüber den ‚unskilled workers‘, den „inneren Zweckkreis“ der ‚trade unions‘. Arbeitsmarktpolitik wurde daher in Großbritannien nicht als „gemeinsam“ zu regulierende Politik institutionalisiert. Das staatliche und das gesellschaftliche Regulationsbedürfnis verbanden sich nicht, sondern standen nebeneinander.

(3.) Die nur punktuelle Möglichkeit der Einflußnahme durch die organisierten Interessen (im Rahmen von Gesprächen) und die Dominanz des liberalen Verständnisses von Arbeitsmarktpolitik bei den Schlüsselakteuren förderten die Institutionalisierung als Verwaltungsaufgabe. Der Staat verstand seine Gesetzgebung als „bürokratischen“ Reformakt, nicht die Kooperation mit den organisierten Interessen erschien ihm dringlich, sondern eine rasche und unkomplizierte Einrichtung der ‚labour exchanges‘. Dieses Reformverständnis brachte Churchill selbst deutlich zum Ausdruck, als er während der Gespräche mit den ‚trade unions‘ - wie bereits in Kapitel 7 erwähnt - konstatierte: „We want it [die Arbeitsämter] to be used *just like the Post Of-*

fice is used for all sorts of matter.“ (zit. nach King 1995: 44; meine Herv., CT). Daß diese Art der Institutionalisierung nur *punktueller* Verhandlungen erlaubte, wird deutlich, wenn man sich dagegen die Entwicklung in den Niederlanden und Deutschland vor Augen hält. Hier gab es in den kritischen Phasen eine *institutionalisierte* Einflußnahme der organisierten Interessen.

24.3 Gesellschaftsaufgabe in Deutschland

Die Institutionalisierung der Arbeitsverwaltung in Deutschland wurde in Kapitel 6 mit dem Titel „Arbeitsmarktpolitik, Staat und organisierte Interessen“ beschrieben. Sie stellt einen starken Kontrast zu den Vorgängen in Großbritannien dar. Betrachtet man den Entscheidungsprozeß, der in Deutschland 1927 mit dem Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) zur Gründung der Arbeitsverwaltung als selbstverwaltete Körperschaft des öffentlichen Rechts führte, so fällt auf, daß dieser ungewöhnlich politisiert verlief. Dies war vielleicht der Fall, weil auch ungewöhnlich viel entschieden werden mußte. Wie in Großbritannien verhielten sich Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung auch in Deutschland wie „Mann und Frau“⁴³⁵; im Gegensatz zu Großbritannien verhielten sich aber auch die Arbeitsmarktparteien in der Frage der organisatorischen Verankerung der Arbeitsverwaltung wie „Mann und Frau“. Nicht nur das: Die Arbeitgeber, die Gewerkschaften und der Staat gingen in der Weimarer Zeit in der Arbeitsmarktpolitik sogar eine „Ehe zu Dritt“ ein, die, wie wir jetzt sehen können, bis heute hielt.

Vor dieser „Harmonie“ stand jedoch ein grundlegender Konflikt. Bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs gab es eine klassenpolitische Arbeitsmarktpolitik. Die deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeber betrachteten in der Kaiserzeit die Gründung eigener Arbeitsvermittlungsorganisationen als Mittel, um gegenüber den jeweils anderen politisch an Boden zu gewinnen. Nicht zu Unrecht sprach man in Deutschland, wenn man Arbeitsvermittlungsorganisationen meinte, daher lange Zeit von *Arbeitsnachweis* und nicht von ‚arbeitsbeurzen‘ bzw. ‚labour exchanges‘ wie in den Niederlanden bzw. in Großbritannien. Neben den Arbeitsnachweisen der Gewerkschaften und Arbeitgeber existierte schließlich auch eine ausgeprägte Tradition an kommunalen Arbeitsnachweisen. Vor den ersten Initiativen des Reiches gab es in Deutschland eine Interessenpolitik um die Arbeitsmarktpolitik.

⁴³⁵ Churchill prägte den Satz, daß sich Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung wie „Mann und Frau“ ergänzen und unterstützen würden (Kumpmann 1920: 54).

Die Abschwächung der klassenpolitischen Auseinandersetzung (auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung) mit und nach dem Ersten Weltkrieg wird im deutschen Fall als wesentliche Voraussetzung für den Beginn einer nationalen Ausgestaltung in der Arbeitsmarktpolitik genannt. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber wurden in Entscheidungsprozesse einbezogen, im Stinnes-Legien-Abkommen von 1918 legten sie den Klassenkampf um den Arbeitsnachweis „zu den Akten“.

Der Verlauf der formativen Phase in Deutschland läßt vermuten, daß man diese mit einer korporativen Arbeitsverwaltung verließ, weil die Tradition partikularistischer Arbeitsnachweise von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Kommunen zu mächtig war, als daß die Arbeitsmarktpartner und die Kommunen hätten übergehen werden können: Nur durch einen Kompromiß, der sowohl die Gewerkschaften wie auch die Arbeitgeber wie auch den Staat an der Organisation der Arbeitsverwaltung beteiligte, konnte die partikularistische Politik auf eine nationale, gemeinsame Ebene gehoben werden.

Es konnte auch gezeigt werden, wie sich in den 1920er Jahren eine Allianz zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern in der Trägerfrage entwickelte, daß die deutschen Arbeitgeberorganisationen in einigen Kernpunkten der Arbeitslosenversicherung nach dem AVAVG wie der Einführung des Lohnklassensystems ihre Präferenzen wiederfanden, und die Politik des Reichsarbeitsministeriums unter dem Katholiken und Zentrumspolitiker Heinrich Brauns (1920-1928) die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Arbeitsverwaltung politisch und ideologisch unterstützte.

Die Gewerkschaften und Arbeitgeber setzten sich in den 1920er Jahren vehement für die Institutionalisierung einer korporativen Arbeitsverwaltung ein, von der sowohl die Arbeitsvermittlung als auch die Arbeitslosenversicherung getragen werden sollte, weil sie gegen die Dominanz der Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik opponierten. Die Zwischenlösung des Systems der Erwerbslosenfürsorge, das 1918 eingeführt wurde, und das Arbeitsnachweisgesetz von 1922 institutionalisierten die Kommunen als die wichtigsten Träger in der Arbeitsmarktpolitik; Arbeitsmarktpolitik lag somit in kommunaler Eigenmacht. Nachdem 1923 eine Beitragsfinanzierung der Erwerbslosenfürsorge eingerichtet wurde, hatten die Gewerkschaften und Arbeitgeber die Kosten der Fürsorge zu tragen, aber nur eine sehr geringe Möglichkeit der Kontrolle. Die Trägerfrage wurde daher bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern zur Kernfrage der Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung.

Die gemeinsame Allianz der Gewerkschaften und Arbeitgeber gegen die Kommunen als Träger in der Arbeitsmarktpolitik zeigte sich deutlich in den Diskussionen um die drei Gesetzentwürfe zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung. Die Anbindung der Versicherung an die Nachweise und die Beteiligung der Gewerkschaften und Ar-

beitgeber an der Verwaltung wurde immer wieder als Forderung erhoben. Als im dritten Anlauf die Verabschiedung des AVAVG 1927 schließlich gelang, verließ Deutschland die formative Phase mit einer korporatistisch organisierten Arbeitsverwaltung, in die sowohl die Aufgabe der Arbeitsvermittlung als auch die der Arbeitslosenversicherung integriert wurde.

Untersuchen wir diesen Verlauf der formativen Phase mit dem oben genannten Begriffsgegensatz Gesellschafts- und Verwaltungsaufgabe, so ist folgendes zu sehen:

(1.) Lange vor der Einrichtung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung hatten sich die organisierten Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeber in den Allokationsprozeß auf dem Arbeitsmarkt eingemischt bzw. einmischen wollen. Dies belegen die Arbeitsnachweise der Kaiserzeit, die Gewerkschaftskassen oder der von den Arbeitgebern verordnete Sparzwang. Deshalb kann auch von einem ausgeprägten „gesellschaftlichen“ - im Unterschied zu einem „staatlichen“ - Regulationsbedürfnis gesprochen werden. Wichtig ist nun, daß dieses Bedürfnis mit und nach dem Ersten Weltkrieg in einem gesamtwirtschaftlichen und nationalen Sinne formuliert wurde. Die deutschen Gewerkschaften wandten sich von den Gewerkschaftskassen ab und traten nicht mehr für ein Genter System ein, sondern befürworteten eine allgemeine und verpflichtende Arbeitslosenversicherung. Der Kampf um den Arbeitsnachweis wurde aufgegeben und auch die Arbeitgeber befürworteten seit Mitte der 1920er Jahre zum Teil eine verpflichtende Arbeitslosenversicherung.

(2.) Diese Überwindung der eigenen arbeitsmarktpolitischen Institutionen wurde durch den Staat „honoriert“. Mit dem Arbeitsnachweisgesetz von 1922 wurden die Gewerkschaften und Arbeitgeber im ersten Gesetz, das die Arbeitsvermittlung regulierte, als „Mitverwalter“ zumindest berücksichtigt, auch wenn de facto ihre Einflußnahme aufgrund der kommunalen Dominanz nur marginal war. Im Gegensatz zu den Niederlanden unterstützte der Staat auch zu keinem Zeitpunkt die Kassen der Gewerkschaften.

(3.) Indem die Verbände in das ‚policy-making‘ integriert (Reichswirtschaftsrat) wurden, der rheinische Reformkatholik Heinrich Brauns den Gedanken einer „ökonomischen Selbstverwaltung“ (Manow 1997: 19) protegierte und die Arbeitsmarktpartner an den Vorverhandlungen zu den drei Gesetzentwürfen der Arbeitslosenversicherung teilnehmen konnten, stellte der Staat auch die gesellschaftspolitischen Mechanismen zur Verfügung, die es den Arbeitsmarktpartnern erlaubten, ihre Interessen in die Formulierung des AVAVG einzubringen. Das staatliche Bedürfnis, die Arbeitsmarktpolitik zu regulieren, das auf der Ebene des Reiches erst nach dem Ersten Weltkrieg formuliert wurde, bezog sich von Anfang an auf das von den Gewerkschaften und Arbeitgebern vertretene „gesellschaftliche“ Regulationsbedürfnis.

Betrachten wir die Niederlande, so stehen diese zwischen Großbritannien und Deutschland. Die Arbeitslosenversicherung wurde als Gesellschaftsaufgabe institutionalisiert, die Arbeitsvermittlung dagegen als Verwaltungsaufgabe. Da die Institutionalisierung der Arbeitsvermittlung die eigentliche Arbeitsverwaltung schuf und man die Arbeitslosenversicherung von dieser trennte, wurde die Arbeitsverwaltung auch in den Niederlanden als Verwaltungsaufgabe geschaffen.

24.4 Verwaltungsaufgabe in den Niederlanden

Die Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden wurde in Kapitel 8 als „Arbeitsmarktpolitik zwischen Staat und paritätischer Selbstverwaltung“ zusammengefaßt. In den Niederlanden wurde die öffentliche Arbeitsverwaltung durch das Arbeitsvermittlungsgesetz von 1930 und die Regelungen nach der deutschen Besatzungszeit mit einigen Umwegen als Verwaltungsaufgabe eingerichtet. Im Gegensatz zu Deutschland und Großbritannien wurden hier Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung getrennt institutionalisiert. Während die Arbeitsvermittlung zur staatlichen Aufgabe ohne Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber wurde, wurde die Arbeitslosenversicherung im Jahre 1952 der paritätischen Selbstverwaltung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber überlassen, den paritätisch verwalteten Branchenorganisationen. Die Arbeitsverwaltung hatte so nur die Arbeitsvermittlung zur Aufgabe.

Daß es im Ergebnis zu dieser „Zweigliedrigkeit“ kam, stellt - betrachtet man den niederländischen Fall für sich allein - ein Paradox dar. Die Organisationspolitik der Gewerkschaften und Arbeitgeber und die politischen Machtverhältnisse, die „Versäulung“ und konfessionelle Hegemonie, hätten eigentlich darauf schließen lassen, daß die organisierten Interessen die Arbeitsvermittlung den auf Branchenebene organisierten und paritätisch verwalteten Branchenorganisationen übertragen würden.

Die kritische Phase der Institutionalisierung der niederländischen Arbeitsverwaltung (1918-1939) fiel in die Zeit einer Dominanz konfessioneller Argumente unter den Parteien, den Gewerkschaften und den Arbeitgebern. Die sozialpolitische Diskussion wurde daher sehr stark durch die katholischen und protestantischen „Säulen“ beeinflusst, die in der Frage der Organisationsform und der institutionellen Ausgestaltung der sozialpolitischen Träger einen „privaten“ Korporatismus forderten, d.h. einen von Gewerkschaften und Arbeitgebern geleiteten Träger für die Arbeitsvermittlung, die Branchenorganisationen, favorisierten. Die konfessionellen Kräfte setzten diese Präferenzen in der kritischen Phase jedoch nicht durch. Man überließ vielmehr zunächst die Arbeitsvermittlung in kommunaler Trägerschaft, bevor Ende der 1930er Jahre Forderungen laut wurden, die Kommunen zu entmachten und die Arbeitsverwaltung auf Reichsebene zu institutionalisieren. Dennoch spricht viel dafür, daß die

„Versäulung“ der niederländischen Gewerkschaften und Arbeitgeber auf lange Zeit eine soziale Distanz produzierte, die den Gedanken, die Arbeitsverwaltung gemeinsam mit dem Staat zu verwalten, unmöglich machte. Nach dem Ende der deutschen Besatzung setzten sich schließlich die Zentralisierungstendenzen fort, und so wurde die Arbeitsverwaltung endgültig zu einer Aufgabe des Zentralstaates erklärt.

In den Niederlanden diskutierte man die Frage der Institutionalisierung der Arbeitsvermittlung bei weitem nicht im selben Ausmaß als in Deutschland. Die Zurückhaltung der Gewerkschaften erklärt sich daraus, daß sie ihren Blick mehr auf die Kassen als auf die Arbeitsvermittlung richteten. In der kritischen Phase der Einrichtung der niederländischen Arbeitsvermittlung (Arbeitsverwaltung) bestand eine freiwillige Arbeitslosenversicherung auf Grundlage der Gewerkschaftskassen. Im Ersten Weltkrieg und bis zur deutschen Besatzung subventionierte der niederländische Staat diese Kassen. Im Gegensatz zu den deutschen Gewerkschaften, die mit dem Ersten Weltkrieg ihre Kassen aufgaben und für die Einführung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung eintraten, hielten die niederländischen Gewerkschaften - auch aus Überzeugung - sehr lange an ihren Kassen fest. Die Niederlande verließen ihre formative Phase mit einer staatlich verwalteten Arbeitsverwaltung, der nur die Aufgabe der Arbeitsvermittlung übertragen wurde.

Im Lichte des Gegensatzes zwischen Verwaltungs- und Gesellschaftsaufgabe ist für die Niederlande folgendes festzuhalten:

(1.) Die Arbeitsmarktparteien entwickelten auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung ein „versäultes“ Regulationsbedürfnis. Die katholischen Gewerkschaften und Arbeitgeber strebten eine brancheneigene paritätische Arbeitsvermittlung an, verwirklichten diese aber nicht. In der Arbeitsvermittlung stand so das „gesellschaftliche“ Regulationsbedürfnis neben dem „staatlichen“. Die „Säulen“ der konfessionellen Interessen, die in der Zwischenkriegszeit dominierten, bildeten ein ideologisches Hindernis, die Arbeitsvermittlung gemeinsam mit dem Staat zu verwalten. Anders war es in der Frage der Arbeitslosenversicherung. Hier bekundeten die Gewerkschaften mit ihren Kassen ein ausgeprägtes „gesellschaftliches“ Regulationsbedürfnis, das sie - im Gegensatz zur Arbeitsvermittlung - auch durchsetzen wollten. Sie hielten auch nach dem Ersten Weltkrieg an den Kassen fest.

(2.) Indem der Staat die Kassen der Gewerkschaften seit 1914 subventionierte und damit eine freiwillige Arbeitslosenversicherung einrichtete, erkannte er die eigene Arbeitsmarktpolitik der Gewerkschaften nun zunächst an. Zur Institutionalisierung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung, die immer wieder am Widerstand der Arbeitgeber, aber auch an der Haltung der Gewerkschaften gescheitert war, kam es erst nach dem Zweiten Weltkrieg.

(3.) Obwohl sich die organisierten Interessen aufgrund der „verspäteten“ Industrialisierung relativ spät auf nationaler Ebene organisierten, wurden sie dennoch seit dem Ersten Weltkrieg im ‚policy-making‘ berücksichtigt. Dies belegen Einrichtungen wie der Niederländische Arbeitslosenrat oder der Hohe Rat der Arbeit; nach dem Zweiten Weltkrieg spiegelt sich die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber an politischen Entscheidungen in der Stiftung für Arbeit (STAR) und dem Sozialökonomischen Rat (SER). Die Einrichtung der Arbeitslosenversicherung ist von Konsens geprägt, wobei die Gewerkschaften und Arbeitgeber über institutionalisierte Verhandlungsstränge Einfluß nehmen konnten. Den konfessionellen Interessen entsprechend wurde die staatliche Versicherung 1952 in die Hände der Branchenvereinigungen gelegt und damit in paritätischer Selbstverwaltung institutionalisiert. Ende der 1930er Jahre drängte der Staat schließlich auf eine Zentralisierung der kommunalen staatlichen Arbeitsvermittlung; an eine Vergesellschaftung dieser Aufgabe dachte man nicht mehr. Die sozialdemokratische Präferenz der Arbeitsvermittlung als staatliche Aufgabe hat sich durchgesetzt, weil die Konfessionellen, obwohl sie sich in einer hegemonialen Position befanden, die Sektoralisierung der Arbeitsvermittlung nicht in Angriff nahmen.

Resümierend läßt sich festhalten, daß sich die Institutionalisierungsverläufe der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den Niederlanden und Großbritannien gegenüber den Politika „Arbeitsnachweis“ und „Arbeitslosenversicherung“ in der Weimarer Republik eher harmlos als spektakulär darstellen. Während die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen in Deutschland in der Initialisierungsphase der Arbeitsverwaltung arbeitsmarktpolitische Fragen zum Brennpunkt ihrer politischen Auseinandersetzung machten, blieb in den Niederlanden und Großbritannien die Arbeitsmarktpolitik im jeweils „eigenen Haus“ der Gewerkschaften und Arbeitgeber. Besonders deutlich zeigt sich dies daran, daß die britischen und niederländischen sehr viel länger als die deutschen Gewerkschaften an ihren Gewerkschaftskassen als Alternative zu einer staatlichen und verpflichtenden Arbeitslosenversicherung festhielten. Die englischen und britischen Gewerkschaften betrachteten Arbeitsmarktpolitik als Frage der Stabilität und des Wachstums ihrer Verbände. Sie waren „nach innen“ orientiert und - in der Frage der staatlichen Arbeitsmarktpolitik - entpolitisiert. Diese Organisationslogiken - in den Niederlanden die der religiösen und weltanschaulichen Grundüberzeugung, in Großbritannien die der ‚craft‘-Orientierung - boten einen starken ideologischen Widerstand gegen ein Verständnis von Arbeitsmarktpolitik als Gesellschaftsaufgabe. Da die niederländischen und britischen Gewerkschaften die Arbeitsmarktpolitik als Fundament der eigenen Organisation betrachteten, konnten vor allem der Staat und die Bürokratie die Konturen der öffentlichen Arbeitsverwaltung formen. In den Niederlanden und Großbritannien mußte folglich bei dieser Ausgestaltung weit weniger als in Deutschland auf die organisierten Interessen von Arbeit und Kapital Rücksicht genommen werden.

Kapitel 25 Dependenz versus Autonomisierung

Bindeglied zwischen der formativen Phase und den Strukturreformen nach 1945 bildet die Frage der institutionellen Legitimität der öffentlichen Arbeitsverwaltung in den Augen der Gewerkschaften und Arbeitgeber. Die historische Weichenstellung einer Arbeitsverwaltung als einer Verwaltungs- bzw. einer Gesellschaftsaufgabe hat sich in den Reformen nach dem Zweiten Weltkrieg weiter verfestigt: Die Institutionalisierung der niederländischen und britischen Arbeitsverwaltung als Verwaltungsaufgabe mündete in eine Dependenz, die Institutionalisierung der deutschen Arbeitsverwaltung als Gesellschaftsaufgabe in eine Autonomisierung.

„Dependenz“ bedeutet, daß die Gewerkschaften, die Arbeitgeber und der Staat in den Niederlanden und Großbritannien in Reaktion auf spezifische Problemlagen größere Potentiale als in Deutschland besitzen, strategisch motivierte Strukturreformen durchzusetzen. Die Interessenvermittlungsstrukturen in der Arbeitsverwaltung können im Gegensatz zu Deutschland von regierungspolitischen Prioritäten stärker beeinflusst werden. Die Arbeitsverwaltung besitzt in den Niederlanden und Großbritannien keine eigene Organisationsidentität und nur einen sehr geringen Stellenwert in den Strategien der Gewerkschaften und Arbeitgeber. Der Dependenz in den Niederlanden und Großbritannien steht die Autonomisierung in Deutschland gegenüber. „Autonomisierung“ bedeutet eine Eigenständigkeit der korporatistischen Interessenvermittlungsstrukturen der Arbeitsverwaltung gegenüber dem Bund, weil die Gewerkschaften und Arbeitgeber sich in ihren arbeitsmarktpolitischen Strategien an der Arbeitsverwaltung orientieren. Die deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeber traten während der Strukturreformen 1952, 1969 und 1996 als Veto-Akteure und Impulsgeber auf - und das nicht nur im Interesse ihrer Verbände, sondern auch im Interesse der Arbeitsverwaltung. Die deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeber besitzen im Gegensatz zu den niederländischen und britischen bei Strukturreformen sowohl zu den Vorgesprächen (Diskussion von Referententwürfen) als auch zum parlamentarischen Entscheidungsprozeß (durch den Ausschuß für Arbeit) einen institutionalisierten Zugang. Dies erklärt ihre strategische Rolle bei Strukturreformen.

In Anlehnung an Katzenstein (1989: 329) läßt sich in Deutschland eher ein Wandel innerhalb existierender Strukturen der Arbeitsverwaltung erkennen als eine grundsätzliche Infragestellung der spezifischen Form dieser Institution: „Change occurs within existing institutions rather than through their dismantling“.

Dependenz und Autonomisierung werden durch die jeweiligen institutionellen Strukturen des politisch-administrativen Systems gefördert, wobei diese in den Niederlanden und Großbritannien ähnlich sind und eine gleichgerichtete Wirkungsweise entfalten.

Vergleicht man den institutionellen Kontext, der nach dem Zweiten Weltkrieg die Strukturreformen der niederländischen und britischen Arbeitsverwaltungen beeinflusst hat, mit dem der deutschen Arbeitsverwaltung, so stechen zwei zentrale Gemeinsamkeiten des niederländischen und britischen Falls hervor, die zu Deutschland in Kontrast stehen: zum einen der im Vergleich zu Deutschland geringe Verflechtungsgrad der einzelnen staatlichen Ebenen des politischen Systems. Dem deutschen *Föderalismus* stehen der *dezentralisierte Einheitsstaat* Niederlande und der *Einheitsstaat* Großbritanniens gegenüber. Zum anderen die *geringe Rolle der niederländischen und britischen Arbeitsverwaltung im ‚policy-making‘*, die mit der *anerkannten Rolle der deutschen Arbeitsverwaltung* kontrastiert. Die beiden Merkmale fördern in den Niederlanden und Großbritannien die Dependenz der Arbeitsverwaltung, in Deutschland deren Autonomisierung.

Der Gegensatz zwischen Dependenz und Autonomisierung soll im folgenden anhand der Prozesse der Korporatisierung und Entkorporatisierung der britischen und niederländischen Arbeitsverwaltung und der Kontinuität des deutschen Korporatismus kurz erläutert werden. Schaubild 7 faßt die Ausführungen der folgenden Abschnitte zusammen.

Schaubild 7: Dependenz und Autonomisierung

	Einheitsstaaten, geringe Rolle der Arbeits- verwaltung im ‚policy- making‘		Großbritannien	Niederlande
Verwaltungs- aufgabe	geringe institutionelle Legitimität	Dependenz	<ul style="list-style-type: none"> • Strategiewechsel in der Regierung • Keine Plattform der Arbeitsverwaltung im ‚policy-making‘ • Einzelgewerkschaften als ‚outsider‘ • Keine Ersatzinstitutionen auf kommunaler Ebene und in den Arbeitsbeziehungen <p><i>Kapitel 9 bis 12</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategiewechsel in der Regierung • Keine Plattform der Arbeitsverwaltung im ‚policy-making‘ • Sektorale (tarifliche) Arbeitsmarktpolitik • Kommunen und sektorale Arbeitsmarktpolitik als Ersatzinstitutionen <p><i>Kapitel 13 bis 17</i></p>

Gesellschafts- aufgabe	hohe institutionelle Legitimität	Autonomisierung	Deutschland
	Föderalismus, anerkannte Rolle der Ar- beitsverwaltung im ‚policy- making‘		<ul style="list-style-type: none"> • Gewerkschaften und Arbeitgeber als Sprachrohr der Arbeitsverwaltung • Scharnierfunktion des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung • Länder als eigenständige Interessenakteure • Kommunen keine Ersatzinstitutionen <p><i>Kapitel 18-22</i></p>

formative Phase (1909-1949)	reformative Phase (1952-1999)
-----------------------------	-------------------------------

25.1 Dependenz in den Niederlanden und Großbritannien

In den Teilen III und IV dieser Arbeit wurde dargelegt, daß die Korporatisierung in den Niederlanden und Großbritannien stark an Klimawechsel in der Politik gebunden war. In Großbritannien gab die „heyday of tripartism“ der konservativen Regierung Edward Heaths den Anstoß für die Korporatisierung (vgl. Kapitel 10). In den Niederlanden entsprang sie einem fundamentalen Richtungsstreit unterschiedlich ausgerichteter Dezentralisierungskonzepte (vgl. Kapitel 16). Die Korporatisierung war zudem, dies zeigten die raschen und schmerzlosen Entkorporatisierungsprozesse, in beiden Ländern institutionell weniger abgesichert. Mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit wurde der Korporatismus durch die Regierung Thatcher im Jahr 1988 wieder beendet und die Arbeitsverwaltung in das Beschäftigungsministerium reintegriert (vgl. Kapitel 12). In den Niederlanden wurden die Arbeitsverwaltung und ihr Korporatismus in den 1990er Jahren von einer grundlegenden Strukturreform des Wohlfahrtsstaates erfaßt. Die sozialdemokratisch-liberale Koalition unter Wim Kok (Paars II) bereitet zur Zeit (2000) die Abschaffung der Arbeitsverwaltung vor (vgl. Kapitel 17).

Suchen wir nach Gemeinsamkeiten zwischen den Niederlanden und Großbritannien, die sich von Deutschland unterscheiden, so läßt sich folgendes festhalten: In beiden Ländern wurde die Arbeitsverwaltung in der formativen Phase als Verwaltungsaufgabe ohne institutionalisierte Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber aufgebaut. Beide Länder besitzen also eine *bürokratische Vergangenheit*. Die Ausführungen über die Strukturreformen nach 1945 haben zudem gezeigt, daß in beiden Ländern ein *Strategiewechsel in der Politik* die Vorgeschichte der Korporatisierung bestimmt.

In Großbritannien setzten Ende der 1960er Jahre die sinkende Wettbewerbsfähigkeit der britischen Ökonomie und die darauffolgenden Versuche der Korporatisierung der Bildungs- und Einkommenspolitik auch die Arbeitsverwaltung einem Veränderungsdruck aus. Nachdem die konservative Regierung Heath Mitte 1972 aufgrund der desolaten ökonomischen Situation politisch immer mehr unter Druck geriet, bot sie dem TUC Gespräche über eine Einkommenspolitik an. Heath bewegte sich von einem „disengagement“ zu Beginn seiner Amtszeit zu einem „tripartism“. Da die gewerkschaftlichen Machtressourcen - unterstrichen durch die zahlreichen wilden Streiks - relativ groß waren, kann die Korporatisierung der britischen Arbeitsverwaltung durch die Gründung der ‚Manpower Services Commission‘ auch als Versuch eines Tauschgeschäftes mit den Gewerkschaften interpretiert werden: Korporatismus gegen Lohnzurückhaltung. Dabei wurde diese strategische Wende der Regierung Heath dadurch unterstützt, daß der ‚Trades Union Congress‘ (TUC) und die ‚Confederation of British Industry‘ (CBI) durch die Korporatisierung der Berufsausbildung auf die Strukturreform Einfluß nehmen konnten. Trotz der Fragmentierung der orga-

nisierten Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeber kam es daher in Großbritannien zu einer Korporatisierung in der Arbeitsmarktpolitik.

Auch in den Niederlanden ging der Korporatisierung der Arbeitsverwaltung ein Strategiewechsel in der staatlichen Politik voraus. Die Strukturen der Arbeitsverwaltung sollten dezentralisiert werden. Dabei stand der Position des Innenministeriums, die Strukturen territorial zu dezentralisieren und den Kommunen dadurch mehr Verfügungsmacht zu geben, die Position des Sozialministeriums, eine „funktionale Dezentralisierung“ zu betreiben, d.h. eine Mitverwaltung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber einzuleiten, gegenüber. Die Tripartisierung, d.h. die Beteiligung sowohl der Kommunen als auch der Gewerkschaften und Arbeitgeber, kann als Kompromiß zwischen diesen beiden konkurrierenden Dezentralisierungskonzepten gewertet werden. Die Tripartisierung steht somit im Kontext eines Tauschgeschäftes des Staates mit sich selbst.

Die Frage ist nun, warum in beiden Ländern dieser Strategieumschwung in der staatlichen Politik eine Strukturreform in der Arbeitsverwaltung einleiten konnte. Was führte dazu, daß dem Staat in der Frage der Strukturreform der öffentlichen Arbeitsverwaltung eine nicht unwesentliche Verfügungsmacht zuteil wurde? Betrachten wir den Kontext genauer und halten wir uns nochmal die zu Beginn dieses Kapitels angesprochenen Faktoren vor Augen, so läßt sich folgendes festhalten: Die ausgeprägte Handlungskapazität des staatlichen Akteurs in den Niederlanden und in Großbritannien ist darauf zurückzuführen, daß beide Länder *Einheitsstaaten* sind, d.h. in parlamentarischen und politischen Willensbildungsprozessen wenig auf dezentrale Gebietskörperschaften Rücksicht genommen werden muß. Diese ausgeprägte Handlungskapazität ist aber auch darin begründet, daß in beiden Ländern die Arbeitsverwaltung und deren Arbeitsmarktpolitik bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern nur eine sehr *geringe institutionelle Legitimität* besitzen und die *Arbeitsverwaltung* - im Vergleich zur deutschen - *im niederländischen und britischen ‚policy-making‘ so gut wie keine Rolle* spielt.

So zeigte der niederländische Fall, daß bis die 1980er Jahre Arbeitsmarktpolitik als „Synonym“ für die Politik des Sozialministeriums angesehen wurde. Ende der 1960er scheiterte eine Konzertierung in der Arbeitsmarktpolitik an der mangelnden Strategiefähigkeit der Akteure. Die Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik durch die Tarifpartner seit Beginn der 1980er Jahre deutet zudem an, daß die Gewerkschaften und Arbeitgeber sich in ihrer Organisationspolitik von einer korporatistischen Arbeitsverwaltung "wegbewegen“. Den Schwerpunkt ihrer arbeitsmarktpolitischen Initiativen legen die niederländischen Gewerkschaften und Arbeitgeber auf die Ebene der Branche, auf die Reintegration von Arbeitslosen durch Absprachen in Tarifverträgen (vgl. Kapitel 15, 17).

Für den britischen Fall konnte dagegen dargelegt werden, daß während der korporativen Phase der britischen Arbeitsmarktpolitik eine Zentralisierung des ‚policy-making‘-Prozesses stattfand. Das Parlament und sehr bald auch die korporatistische Arbeitsverwaltung hatten wenig Einfluß auf die arbeitsmarktpolitischen Programme der MSC. Es zeigte sich auch, daß die britischen Einzelgewerkschaften ein äußerst gespaltenes Verhältnis zu den Programmen der MSC hatten und der TUC nur mit Mühe seine Loyalität zur MSC gegenüber den Einzelgewerkschaften begründen konnte (vgl. Kapitel 11, 12).

Nicht nur bei den Entscheidungsprozessen zur Korporatisierung, sondern auch bei den Entscheidungsprozessen zur Entkorporatisierung fällt im niederländischen und britischen Fall ein „Übergewicht“ des Staates auf. Weder die britischen noch die niederländischen Gewerkschaften und Arbeitgeber traten als Veto-Akteure auf. So steht die Abschaffung des britischen Korporatismus in einem engen Zusammenhang mit einem Boykott des TUC, die weitere Mitarbeit in der ‚Manpower Services Commission‘ betreffend (vgl. Kapitel 12). Die niederländischen Gewerkschaften und Arbeitgeber kritisierten die Entkorporatisierung der Arbeitsverwaltung nur verhalten, hatte doch die korporatistische Arbeitsverwaltung ihren Interessen ohnehin kaum entsprochen (vgl. Kapitel 15 bis 17).

Die Dependenz der britischen und niederländischen Arbeitsverwaltung läßt sich so damit begründen, daß Bedingungen und Faktoren, die eine Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber an der öffentlichen Arbeitsverwaltung hätten absichern können, in den Niederlanden und Großbritannien nicht erfüllt wurden: Die britischen und niederländischen Gewerkschaften leisteten ihr arbeitsmarktpolitisches Engagement nicht in der Arena der Arbeitsverwaltung, sondern in anderen Bereichen. Die niederländischen Gewerkschaften bevorzugten zunehmend die Ebene der Branchen als zentrale Handlungsebene, die britischen verteidigten während der Phase der korporativen ‚Manpower Services Commission‘ ihren ‚craft union‘-Status. Die ‚trade unions‘ wandten sich gegen eine allgemeine berufliche Ausbildung, die die Maßnahmen der MSC vorsahen. Die britischen und niederländischen Arbeitsmarktpartner blieben ‚outsider‘ der Arbeitsverwaltung, auch in den korporatistischen Phasen dieser Institution.

Worin drückt sich nun der niedrige staatliche Verflechtungsgrad aus? Der Staat erhält bei Strukturreformen der Arbeitsverwaltung auch dadurch eine größere Handlungsfähigkeit, daß dezentrale Gebietskörperschaften im ‚policy-making‘ eine geringere Bedeutung als in Deutschland haben. Bedeutsam ist auch, daß die Arbeitsverwaltung im ‚policy-making‘ keine eigene Plattform besitzt. In Großbritannien hatten das Parlament („House of Commons“) und der Sonderausschuß für Beschäftigung („Employment Select Committee“) wenig Einfluß auf die Politik der ‚Manpower Services Commission‘, und auch bei der Entkorporatisierung 1988 griffen beide

nicht ein. In den Niederlanden wurden ebenfalls die wichtigsten Entscheidungen bezüglich der Korporatisierung vor der parlamentarischen Debatte getroffen.

Die Wirkungen der unterschiedlichen Verteilung der Handlungschancen im Politikprozeß werden deutlich, wenn man die niederländischen und britischen Strukturreformen mit den deutschen vergleicht.

25.2 Autonomisierung in Deutschland

Die Entwicklung der deutschen Arbeitsverwaltung bildet sozusagen eine Kontrastfolie zur britischen und niederländischen. Während für die Niederlande und Großbritannien herausgearbeitet wurde, weshalb der Korporatismus fragil geblieben ist, sollen im folgenden diejenigen Faktoren angeführt werden, die zur Kontinuität des deutschen Korporatismus und damit zum „Überleben“ der Weimarer Konstruktion bis heute beitragen.

Die deutsche Arbeitsverwaltung hat im betrachteten Zeitraum im Vergleich zur niederländischen und britischen Arbeitsverwaltung ein hohes Maß an Eigenständigkeit gewonnen, die im folgenden als Autonomisierung bezeichnet wird. Anhand der Strukturreformen der Jahre 1952, 1969 und 1996 läßt sich resümieren, daß diese Autonomisierung durch die folgenden vier Faktoren geformt wurde:

- *erstens* durch das Auftreten der Arbeitsverwaltung als eigenständiger Akteur mit eigenen Positionen während der Strukturreformen 1952, 1969 und 1996,
- *zweitens* durch das Auftreten des DGB und der BDA als Sprachrohr und Stimme der Selbstverwaltung während der Strukturreformen,
- *drittens* durch die Institutionalisierung der anerkannten Rolle der deutschen Arbeitsverwaltung im ‚policy-making‘ aufgrund informeller Vorverhandlungen von Referentenentwürfen und aufgrund des institutionalisierten Zugangs zum parlamentarischen Entscheidungsprozeß durch den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung,
- *viertens* durch die Blockademacht, die die Länderinteressen in Fragen der Strukturreformen aufgrund des föderalistischen Systems in Deutschland ausüben können.

Der Teil V der Arbeit, in dem die Strukturreformen der deutschen Arbeitsverwaltung 1952 (Wiederherstellung der Selbstverwaltung nach dem Nationalsozialismus), 1969 (Verabschiedung des AFG) und 1996 (Verabschiedung des AFRG) diskutiert wurden, zeigte, daß die deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeber bei einer Strukturreform der Arbeitsverwaltung gemeinsam die Initiative zum Handeln ergriffen. Forderten sie in den „Hattenheimer Grundsätzen“ von 1950 nach dem Ende des Nationalsozialismus gemeinsam die Wiederherstellung der Selbstverwaltung, waren sie bei den

Reformen 1969 und 1996 sowohl über die Stellungnahmen ihrer Spitzenorganisationen als auch über ihre Mitgliedschaft in Vorstand und Verwaltungsrat der Arbeitsverwaltung intensiv an Entscheidungsprozessen beteiligt. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber wehrten sich 1969 gemeinsam gegen eine Beschneidung der Rechte und Kompetenzen der Selbstverwaltung. Mit der Reform 1996, die zu einer Dezentralisierung der Selbstverwaltungsstrukturen führte, griff die Bundesregierung sogar Forderungen auf, die von den Gewerkschaften, Arbeitgebern und den Selbstverwaltungsorganen der Arbeitsverwaltung bereits in den 1980er Jahren erhoben wurden.

Die Strukturreformen, die zur 1969 zur Verabschiedung des AFG und 1996 des AFRG führten, haben aufgezeigt, daß die Gewerkschaften, Arbeitgeber und die Selbstverwaltungsorgane als Veto-Akteure und Impulsgeber in Vorverhandlungen von Referentenentwürfen auftreten. In späteren Stadien der Reformprozesse nimmt der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung mit seinen öffentlichen Anhörungen bei der Gesetzesvorbereitung eine zentrale Mittlerfunktion ein. Die Positionen zwischen der Regierung, der Selbstverwaltung und den Tarifpartnern werden abgestimmt; dabei übt der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung nicht nur auf die Gesetzgebung Einfluß aus, sondern bringt über die öffentlichen Anhörungen die Positionen der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der Arbeitsverwaltung in die Gesetzesformulierung ein. Die soziale Distanz zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern in Fragen der Strukturreform der Arbeitsverwaltung wird dadurch verringert; die Gewerkschaften, die Arbeitgeber und die Selbstverwaltungsorgane werden von der Regierung als Verhandlungspartner in Strukturfragen anerkannt. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung wurde zur parlamentarischen Plattform der Arbeitsverwaltung - weder im niederländischen noch im britischen Fall läßt sich ähnliches beobachten.

Kennzeichnend für die Strukturreformen der deutschen Arbeitsverwaltung ist auch, daß die Bundesländer in den Strukturreformen 1952 und 1996 als eigenständige Akteure auftraten. So scheiterte z.B. 1996 eine Schwächung der oberen Selbstverwaltungsorgane am Widerstand des Bundesrates. Der Bundesrat kann somit in Fragen der Strukturreform der deutschen Arbeitsverwaltung zum Zünglein an der Waage werden. Bei der Diskussion der Konsolidierungspolitik der 1980er Jahre wurde darüber hinaus deutlich, daß der deutsche Föderalismus auch indirekt einen gewissen Strukturkonservatismus der Arbeitsverwaltung fördert. Aufgrund der föderalen Lastenverteilung der Ausgaben bei Arbeitslosigkeit leisten die Länder Widerstand gegen eine Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Weil die Institutionalisierung einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik als Alternative zu einer Arbeitsmarktpolitik durch die Arbeitsverwaltung ausbleibt, fördert der Föderalismus auch indirekt den Strukturkonservatismus des deutschen Korporatismus.

Mit Hilfe der Begriffe „Verwaltungs“- und „Gesellschaftsaufgabe“ wie „Dependenz“ und „Autonomisierung“ können die Thesen dieser Arbeit auf den Punkt gebracht werden. Diese Thesen waren: erstens, daß die Instabilität der korporatistisch verfaßten Arbeitsverwaltungen in den Niederlanden und Großbritannien und die Stabilität der Selbstverwaltung in der deutschen Arbeitsverwaltung in einem Zusammenhang mit institutionalisierten Interessenmustern stehen; zweitens, daß diese Interessenmuster in den Niederlanden und Großbritannien Ähnlichkeiten aufweisen, die sich von Deutschland unterscheiden lassen; drittens, daß Gemeinsamkeiten des Kontextes der Strukturreformen den Akteuren in den Niederlanden und Großbritannien bei der Suche nach institutionellen Alternativen mehr Möglichkeiten eröffnen. Begründet werden können diese Thesen damit, daß der Kontext prägt und daß der Kontext in Großbritannien und den Niederlanden im Vergleich zu Deutschland ähnlich ist und ähnlich prägt.

Dennoch weisen die Strukturreformen der niederländischen und britischen Arbeitsverwaltung unterschiedliche Fluchtpunkte auf. Konfrontiert man die Niederlande und Großbritannien miteinander, so wird deutlich, daß der institutionelle Kontext, in dem die Arbeitsverwaltung eingebettet ist, den Akteuren unterschiedliche Freiräume für strategische Wechsel in der Arbeitsmarktpolitik geben kann. Was damit gemeint ist, soll im folgenden dargestellt werden.

Kapitel 26 Schnellspur der Dezentralisierung und Schnellspur der Zentralisierung

Zwar bewegen sich die niederländische und die britische Arbeitsverwaltung beide auf dem Pfad der Dependenz, wodurch sie einen vom deutschen Fall unterscheidbaren gemeinsamen Typ bei einer Strukturreform konstituieren. Aber die Niederlande und Großbritannien stellen zugleich zwei unterschiedliche Ausprägungen dieses gemeinsamen Typs dar. Interpretiert man die Ergebnisse der Fallstudien in einer vergleichenden Perspektive dürfte der wesentliche Unterschied darin liegen, daß im niederländischen Fall die Gewerkschaften und Arbeitgeber wie auch die dezentralen Gebietskörperschaften (Kommunen) eine große Strategiefähigkeit besitzen und sich diese Fähigkeit auch in institutionellen Alternativen in der Arbeitsmarktpolitik niederschlägt. Damit kommt zum einen zum Tragen, daß die Niederlande einen dezentralisierten Einheitsstaat darstellen, in dem die Kommunen einen Sonderstatus besitzen („medebewind“, Mitregierung); zum anderen wird aber auch deutlich, daß die niederländischen Gewerkschaften und Arbeitgeber im Vergleich zu den britischen deutlich mehr Handlungsfähigkeit und -willigkeit in der Arbeitsmarktpolitik aufweisen. Das Zusammenspiel von Akteur und Kontext ermöglicht in den Niederlanden und Großbritannien also unterschiedliche Freiräume in der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik.

26.1 Dependenz als Schnellspur der Dezentralisierung

Im Teil IV der Arbeit wurde dargelegt, daß die Tripartisierung der niederländischen Arbeitsverwaltung von der interessenpolitischen Konstellation abstrahierte, weil es zeitgleich mit der Korporatisierung zu einer Kommunalisierung und zu einer Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik kam. Die Reformen des Sozialministeriums teilten den Kommunen in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik in den letzten 20 Jahren zunehmend die Rolle einer Mitregierung („medebewind“) zu. Die Staatsform der Niederlande als dezentraler Einheitsstaat, in dem die Kommunen eine Sonderrolle einnehmen („medebewind“), findet hier ihren Ausdruck. Diese Kommunalisierung wurde in den 1990er Jahren durch die Verkoppelung der Strukturreform des niederländischen Wohlfahrtsstaates mit einer erneuten Strukturreform in der Arbeitsmarktpolitik verstärkt. Im Rahmen der Initiative „Arbeit und Einkommen“ übernehmen die Kommunen nun in einem immer größeren Maße Aufgaben bei der Reintegration von Leistungsempfängern. Diese Kommunalisierung führt dabei auch zu einer politischen Aufwertung des Interessenverbandes der niederländischen Kommunen, der Vereinigung der Niederländischen Gemeinden (VNG).

Auch die Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik setzte bereits Anfang der 1980er Jahre ein. So gingen die Gewerkschaften und Arbeitgeber immer mehr dazu über, in die Tarifverträge auf Branchenebene Absprachen über die Reintegration von Arbeitslosen einzuführen. Es wurden spezielle Fonds für die Weiterbildung von Arbeitslosen eingerichtet. Auch diese Tendenzen der Sektoralisierung der Arbeitsmarktpolitik setzten sich in den 1990er Jahren fort. Der Blick der Tarifpartner auf diese tarifliche Arbeitsmarktpolitik prägte auch die Verhandlungen über die Korporatisierung der niederländischen Arbeitsverwaltung in den 1980er Jahren. So traten der Verband der Niederländischen Unternehmen (VNO) und der Verband der Niederländischen Gewerkschaften (FNV) in den Verhandlungen über die Strukturreform der Arbeitsverwaltung im Sozialökonomischen Rat gemeinsam als Befürworter einer Sektoralisierung der Strukturen der Arbeitsverwaltung auf. Durch diese Tendenzen zu einer Kommunalisierung und Sektoralisierung der niederländischen Arbeitsmarktpolitik bewegte sich die niederländische Arbeitsverwaltung auf der Schnellspur der Dezentralisierung. Die Entkorporatisierung der Arbeitsverwaltung und ihre Abschaffung wird von der Institutionalisierung der Kommunen und der Tarifpartner als alternative arbeitsmarktpolitische Träger auf dezentraler (kommunaler und sektoraler) Ebene begleitet.

In den Niederlanden entwickelten sich dadurch seit den 1980er Jahren zunehmend viele „kleine Arbeitsmarktpolitiken“ auf dezentraler Ebene: auf der Ebene der Branchen wie auch auf kommunaler Ebene. Der „Freiraum“ im Zusammenspiel zwischen Akteur und Kontext im niederländischen Fall besteht somit darin, daß die Branchen und Kommunen wichtige institutionelle Alternativen zu einer Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsverwaltung darstellen. Mit der Korporatisierung der Arbeitsverwaltung trug man also in den Niederlanden der interessenpolitischen Ausrichtung der Akteure, die durch die Tripartisierung in die Strukturen der Arbeitsverwaltung integriert werden sollten, keinerlei Rechnung.

26.2 Dependenz als Schnellspur der Zentralisierung

Der sukzessiven Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden steht die sukzessive Entmachtung der lokalen Akteure in der britischen Arbeitsmarktpolitik gegenüber. Das „Ende“ des Korporatismus in Großbritannien wird durch eine Reintegration der Arbeitsverwaltung in das Beschäftigungsministerium markiert. Die britische Arbeitsverwaltung bewegt sich auf der Schnellspur der Zentralisierung, weil weder die Gewerkschaften und Arbeitgeber noch dezentrale Gebietskörperschaften eine institutionelle Alternative in der britischen Arbeitsmarktpolitik darstellen.

Der Widerstand der britischen Einzelgewerkschaften gegen die arbeitsmarktpolitischen Programme der ‚Manpower Services Commission‘ hat gezeigt, daß die britischen Gewerkschaften nicht als „einheitlicher“ Akteur in arbeitsmarktpolitischen Fragen auftreten. Die Programme ‚Youth Opportunity Programme‘ (YOP) und ‚Youth Training Scheme‘ (YTS) führten zu Konflikten innerhalb der britischen Gewerkschaften. Die Gegner dieser Programme kritisierten, daß diese die Position der ‚craft unions‘ in der Berufsausbildung und bei der Rekrutierung von Schulabgängern bedrohen würden. Man wehrte sich gegen die Versuche einer Standardisierung der Berufsausbildung. YTS gefährdete die Position der ‚craft unions‘ in der Berufsausbildung und wurde wegen seiner lohnsenkenden Effekte für Jugendliche von den Gewerkschaften abgelehnt. Das hohe Spannungspotential, das die Politik der MSC in der britischen Gewerkschaftsbewegung entzündete, entlud sich regelmäßig auf den Kongressen des ‚Trades Union Congress‘ (TUC). Am Ende stand der Boykott durch den TUC und sein Rückzug aus der MSC im Jahr 1988.

Auch die dezentralen Gebietskörperschaften nehmen in der britischen Arbeitsmarktpolitik nur eine marginale Position ein. Dabei wurde die Stellung der Örtlichen Bildungsbehörden (‚Local Education Authorities‘, LEAs) in der britischen Arbeitsmarktpolitik in den Jahren von 1979 bis 1988 noch weiter geschwächt. Gefördert durch die Zentralisierung des ‚policy-making‘-Prozesses in der britischen Arbeitsmarktpolitik zur Zeit der konservativen Regierung Thatchers war die Entkorporatisierung der britischen Arbeitsverwaltung Ende der 1980er Jahre auch aufgrund der geringen arbeitsmarktpolitischen Strategiefähigkeit der britischen Gewerkschaften und Kommunen von einer Schnellspur der Zentralisierung begleitet.

Die Schlagworte Schnellspur der Dezentralisierung und Schnellspur der Zentralisierung bringen somit zum Ausdruck, daß das Zusammenspiel von „Kontext“ und „Akteur“ in den Niederlanden und Großbritannien unterschiedliche Freiräume für institutionelle Alternativen bietet. Hervorgehoben wurde in diesem Zusammenhang zum einen die unterschiedliche Rolle der Kommunen im politischen System, zum anderen die Bedeutung des Handlungswillens und der Handlungsfähigkeiten der Gewerkschaften und Arbeitgeber auf der Ebene der Branche. Im Ergebnis wird deutlich, daß den niederländischen Akteuren mehr bzw. andere institutionelle Alternativen in der Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehen als den britischen.

Kapitel 27 Arbeitsmarktpolitik, Korporatismus und Typologien

Deutschland und die Niederlande zeigen aufgrund von Unterschieden in dem historisch-gewachsenen Interessencharakter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (Gesellschaftsaufgabe versus Verwaltungsaufgabe, Autonomisierung versus Dependenz) und aufgrund unterschiedlicher Strukturen des politischen Systems (Föderalismus versus Dezentraler Einheitsstaat, Rolle der Arbeitsverwaltung im Politikprozeß) in der Arbeitsmarktpolitik nicht dasselbe Muster der Einbindung der Gewerkschaften und Arbeitgeber. Während die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der deutschen Arbeitsmarktpolitik eine lange Tradition besitzt, hat sich die Institutionalisierung der korporativen Interessenvermittlungsstrukturen in den Niederlanden als unsicher und instabil erwiesen.

Trotz dieser durch die vorliegende Arbeit identifizierten Unterschiede in der Struktur und Ausgestaltung eines für Wohlfahrtsstaaten wichtigen Politikfeldes werden Deutschland und die Niederlande im Unterschied zu Großbritannien dem Modell eines kontinentalen, korporatistischen Wohlfahrtsstaates (vgl. z.B. Kloosterman 1995; Esping-Andersen 1990; Hemerijck/Manow 1998) zugeordnet. Beide gelten als koordinierte und korporatistische Marktökonomien (vgl. z.B. Albert 1992; Soskice 1990; Soskice 1999; Hemerijck/Manow 1998).⁴³⁶

Im Gegensatz zu den von den Typologien geweckten Erwartungen weisen die Niederlande im Hinblick auf den institutionellen Wandel der Interessenvermittlungsstrukturen in der Arbeitsmarktpolitik mehr Ähnlichkeiten zu Großbritannien, zum liberalen, kompetitiven und unkoordinierten „Ausreißer“ des kontinentalen und korporatistischen Modells, auf. Mehr noch: Die Ähnlichkeit zwischen den Niederlanden und Großbritannien besteht auch darin, daß der Kontext ähnlich prägt. In beiden Ländern wurde die Arbeitsverwaltung als Verwaltungsaufgabe institutionalisiert. In beiden Ländern bewirkt der institutionelle Kontext eines unitarischen Staatsaufbaus und einer geringen Rolle der Arbeitsverwaltung im Politikprozeß eine größere Handlungsfähigkeit - negativ ausgedrückt: eine größere Volatilität - des Staates bei Strukturereformen.

⁴³⁶ Typologisiert nach dem „Koordinierungsgrad“ im Finanzierungssystem, im System der industriellen Beziehungen, im Ausbildungs- und Weiterbildungssystem sowie in der zwischenbetrieblichen Koordination unterscheidet Soskice (1990, 1999) zwischen Koordinierten Marktwirtschaften („Business-Coordinated Market Economies“, CMEs) und Liberalen Marktwirtschaften („Uncoordinated or Liberal Market Economies“, LMEs). Bezogen auf die europäischen Länder fallen Deutschland, Schweden, die Schweiz und mit Abstrichen Italien unter den erstgenannten Typ, Großbritannien und Irland unter den zweitgenannten. Die Niederlande werden also in Soskices Produktionsregime-Typologie nicht berücksichtigt. In einem anderen Beitrag betont Soskice jedoch, daß die niederländische politische Ökonomie der deutschen hinsichtlich der kollektiven Lohnverhandlungen und der Mitbestimmung sehr ähnlich sei (vgl. Soskice et al. 1998: 46).

Gängige Typologien der vergleichenden politischen Ökonomie sind aufgrund der Ergebnisse dieser Arbeit neu zu überdenken. Daß die Niederlande und Deutschland demselben Kapitalismustyp angehören, erlaubt keinen Schluß auf die Regulierungsmuster in der Arbeitsmarktpolitik. Obwohl sich die Wohlfahrts- und Produktionsregimes der Niederlande und Deutschlands ähnlich sind (Hemerijck/Manow 1998), folgen diese beiden Länder nicht demselben Pfad in der Regulierung der Arbeitsmarktpolitik. Deuten die Unterschiede in der Dynamik der Inkorporierung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden und Deutschland und die Gemeinsamkeiten zwischen den Niederlanden und Großbritannien auf eine notwendige Revision der gebräuchlichen Typologien hin?

Im folgenden soll versucht werden, einer Antwort auf diese Frage ein Stück näher zu kommen. Dabei kann keine vollständige und umfassende Kritik der bisherigen Typologien geleistet werden. Es soll jedoch - ausgehend von den Ergebnissen dieser Arbeit - sehr wohl davor gewarnt werden, von den gängigen Typologien a priori Rückschlüsse auf die Dynamik der Reform in bestimmten Politikbereichen zu ziehen. Um dies zu verdeutlichen, werde ich im folgenden *erstens* die zentralen Merkmale der bisherigen Typologien zusammenzufassen (1.). *Zweitens* werde ich diesen Typologien die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit gegenüberstellen (2.). Zur Illustration des „Defizites“ gängiger Typologien werde ich mich dabei auf den niederländischen Fall beschränken. *Drittens* werde ich schließlich auf der Basis des Defizites gängiger Typologien und der Ergebnisse dieser Arbeit Schlußfolgerungen für die weitere (vergleichende) Wohlfahrtsstaatenforschung ziehen (3.).

(1.) Es war Michel Albert, der mit seinem Buch „Capitalisme contre Capitalisme“ die Debatte um Modelle der politischen Ökonomie für die 1990er Jahre neu belebte. Albert vermutete eine ökonomische und soziale Überlegenheit des „Rheinischen Modells“ gegenüber dem „Angelsächsischen Modell“. Als „Zentrum“ (Albert 1992: 25) des „Rheinischen Modells“ erkannte Albert Deutschland; zugleich hielt Albert aber auch fest, daß man das „rheinische [sic!] Modell des Kapitalismus ... nicht nur, von den Niederlanden bis in die Schweiz, den ganzen Rhein entlang wiederfindet, sondern in gewisser Weise auch in Skandinavien“ (Albert 1992: 25).⁴³⁷ Als Merkmale des Rheinischen Modells nannte Albert: Konsens- und Mitbestimmungsstrukturen innerhalb der Unternehmen, eine große Rolle der Handelsbanken bei der Unternehmensfinanzierung, eine Orientierung der Akteure an gemeinschaftlichen Interessen sowie ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft und Konzertierung. Neben Albert betrachten auch Hemerijck/Manow (1998) Deutschland und die Niederlande als „ähnliche Systeme“, und zwar als „tightly coupled welfare states“. Dabei fügen sie

⁴³⁷ Albert ordnete auch Japan dem „Rheinischen Modell“ zu, allerdings mit den „unvermeidlichen kulturellen Verschiebungen“ (Albert 1992: 25).

dem gemeinsamen Merkmal einer „Koordinierten Marktökonomie“ das eines „korporativen Wohlfahrtsstaates“ hinzu.

Aufgrund des hohen horizontalen Verflechtungsgrades in den industriellen Beziehungen sowie institutionalisierter Beteiligungsmöglichkeiten für die Interessenvertretungen in verschiedenen Politikfeldern wird mit dem Rheinischen Modell oftmals eine „höhere“ Reformfähigkeit verbunden. Man vermutet, daß die Einbindung der organisierten Interessen deren Vertrauen fördert und sich daher auch Möglichkeiten des Austausches zwischen verschiedenen Politikfeldern ergeben (vgl. z.B. Toren/Vos 1997; Visser/Hemerijck 1998; Hemerijck/Manow 1998; Ebbinghaus/Hassel 1999). Die Gewerkschaften und Arbeitgeber besitzen dadurch nicht nur die Möglichkeit, ihre Organisationsinteressen in politische Entscheidungsprozesse einzubringen. Konsens- und Mitbestimmungsstrukturen in den Arbeitsbeziehungen und das Vorhandensein von „koordinierten Produktionsregimen“ gelten auch als Ressource für „Politiklernen“ und „institutionellen Wandel“ in anderen Politikfeldern, wie z.B. der Bildungs- oder Arbeitsmarktpolitik (vgl. Hall 1999: 144-145). Korporatistisch verfaßte Systeme sollen „Politiklernen“ ermöglichen, weil die Interessengruppen aufgrund der Einbindung in Interessenvermittlungsstrukturen ihre Strategien in einer das öffentliche Interesse berücksichtigenden Weise formulieren (vgl. Visser/Hemerijck 1998: 71-88).⁴³⁸ Es wird somit davon ausgegangen, daß das „Rheinische Modell“ die Chancen einer Reform, die bei den organisierten Interessen akzeptiert wird, erhöht. Korporatismus in den Arbeitsbeziehungen kann damit auch zu korporatistischen Problemlösungen in anderen Bereichen beitragen.

Der Konsenslastigkeit des „Rheinischen Modells“ wird die Marktlastigkeit des „Anglosächsischen Modells“ gegenübergestellt. Der Markt gilt als wesentliches Medium des „Anglosächsischen Modells“. Den ‚stakeholdern‘ des Rheinischen Modells stehen entsprechend ‚shareholder‘ gegenüber, der Beschlußfassung durch Verhandlungen ein einseitiger und etastischer Entscheidungsprozeß von oben und der Orientierung an langfristigen Werten, wie Solidarität, der „short terminism“ des Marktes (vgl. Vos 1997; Crouch 1995). Das ‚policy-making‘ - und damit auch die möglichen Einflußchancen der organisierten Interessen bei Strukturreformen - bringt Patrick Dunleavy (1989) für den herausragendsten Vertreter des Anglosächsischen Mo-

⁴³⁸ Statt der Unterstützung für institutionelle Reformen können jedoch auch gegenteilige Effekte auftreten, denn die organisierten Interessen besitzen aufgrund ihres Status als vom Staat anerkannte Akteure auch die Möglichkeit, Veto-Positionen einzunehmen. Statt einer Förderung von Politiklernen, können in korporatistisch verfaßten Systemen also gerade wegen der Einbindung auch Reformblockaden auftreten. In Ansätzen des institutionellen Wandels spricht man dabei von Veto-Punkten, die je häufiger sie auftreten, Wandel bremsen (vgl. Tsebelis 1990; Immergut 1992). Auch dies wird von den oben genannten Autoren erkannt (vgl. z.B. Visser/Hemerijck 1998: 87; Ebbinghaus/Hassel 1999: 6). Beschränken wir uns im folgenden jedoch auf den „günstigen“ Fall, daß Reformen ermöglicht werden, so vermutet man, daß Reformen in korporatistisch verfaßten Systemen eine größere gesellschaftliche Unterstützung besitzen.

dells, Großbritannien, auf den Begriff eines „statism“. „Statist policy making“ wird von Dunleavy dabei folgendermaßen definiert:

By ‚statist‘ policy making I mean that, for a given scale of government intervention, the strategies adopted have implied: a relatively *heavy institutionalization of governmental machinery* for implementing social and economic policies ... and a relatively *low reliance upon either non-governmental intermediary bodies* (such as interest groups, communal organizations, or QUANGOs) or on transfers as mechanisms for delivering public policies (Dunleavy 1989: 242; meine Herv., CT).

Obwohl Dunleavy diese „Staatslastigkeit“ für den britischen Fall nun als unbegründet („ungrounded“) betrachtet, weil sich die etatistische Interventionsform im politischen System Großbritanniens ohne die in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung üblicherweise genannten Voraussetzungen eines „starken Staates“ etablierte⁴³⁹, läßt Dunleavys Charakterisierung des politischen Systems Großbritanniens vermuten, daß Strukturreformen dort „staatsnäher“ vollzogen und durchgesetzt werden und auch die organisierten Interessen nicht eingebunden sind. Die staatliche Handlungswilligkeit und -fähigkeit, so läßt sich ausgehend von Dunleavy vermuten, kann in Großbritannien umstandsloser in Strukturen umgesetzt werden.

(2.) Auf der Basis dieser Charakterisierung des „Rheinischen Modells“ und „Anglosächsischen Modells“ hätte man erwarten können, daß der institutionelle Wandel in der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden und Deutschland deutliche Ähnlichkeiten aufweist, welche im Kontrast zum „Anglosächsischen Modell“ stehen. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Die Niederlande und Großbritannien besitzen mehr Ähnlichkeiten, und diese stehen wiederum in Kontrast zu Deutschland. Während in den Niederlanden und Großbritannien die Einbindung der organisierten Interessen in der Arbeitsmarktpolitik fragil und dependent ist, ist die Einbindung der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der deutschen Arbeitsverwaltung stabil. Die niederländische Arbeitsmarktpolitik steht dem britischen Modell eines „etatistischen“ ‚policy-making‘ näher als dem „Rheinischen Modell“ einer Verhandlungsökonomie und Konsensgesellschaft. Auf der Basis der Ergebnisse dieser Arbeit läßt sich konstatieren, daß die Unterscheidung zwischen Rheinischen Modell und Anglosächsischen Modell zu grob ist.

Beschränken wir uns im folgenden auf den niederländischen Fall und konfrontieren wir die Entwicklung der Interessenvermittlungsstrukturen mit dem oben beschriebenen „Kontext“ eines „Rheinischen Modells“. Der niederländische Fall hat gezeigt, daß hier weniger eine konsensuale Einbettung als ein etatistisches ‚policy-making‘ den zentralen Motor der Reformen darstellte. Die Einbindung der organisierten Inter-

⁴³⁹ Als Belege für das „ungrounded“ nennt Dunleavy dementsprechend u.a.: Erstens der „statism“ gründet sich auf einer Vorherrschaft der „Rechten“, da sozialdemokratische Ideen bei der Entstehung des britischen Wohlfahrtsstaates keine hegemoniale Position aufwiesen. Zum zweiten baut der „statism“ auf einem schwachen Korporatismus, das meint auf eine geringe Integration der organisierten Interessen, auf (vgl. Dunleavy 1989: 256).

essen in der Arbeitsmarktpolitik wurde durch einen grundlegenden Konflikt innerhalb des staatlichen Akteurs (zwischen dem Sozial- und dem Innenministerium) aufgelöst. Die organisierten Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeber, welche über den SER oder die STAR und damit über institutionalisierte bi- bzw. tripartistische Verhandlungsgremien auf die Reformen hätten Einfluß nehmen können, verfolgten eine der Korporatisierung der Arbeitsverwaltung entgegengesetzte Strategie. Sie bevorzugten seit den 1980er Jahren die Branchenebene als arbeitsmarktpolitische Handlungsarena. Diese sektorale Arbeitsmarktpolitik lief dem Versuch des Staates entgegen, die organisierten Interessen durch eine Einbindung in die Arbeitsverwaltung als Partner anzuerkennen und ihnen „Autorität“ zu verleihen. Die lange Tradition der „Beratschlagungskultur“ („overlegcultuur“, Toren/Vos 1997: 103), die nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Einrichtung der korporatistischen Verhandlungsgremien STAR und SER verfestigt wurde und als das zentrale Merkmal der linksrheinischen Variante des „Rheinischen Modells“ gilt (vgl. Toren/Vos 1997), hat also nicht dazu geführt, daß auch der institutionelle Wandel in der Arbeitsmarktpolitik eine nachhaltige gesellschaftliche Unterstützung genoß. Die „Beratschlagungskultur“ sprang nicht auf das Feld der Arbeitsmarktpolitik über.⁴⁴⁰

Eine Erklärung für diese Inkongruenz von Konsensvermutung, die dem Rheinischen Modell zugehörig ist, und etatistischem ‚policy-making‘ mag darin bestehen, daß die niederländische Arbeitsmarktpolitik bis in die 1980er Jahre keine institutionalisierte Verbindung zu den organisierten Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeber aufwies. Arbeitsmarktpolitik wurde, wie in dieser Arbeit gezeigt, in den Niederlanden als „staatliche Interventionspolitik“, als „Verwaltungsaufgabe“, institutionalisiert. Erst in den 1980er Jahren nahmen die organisierten Interessen ihr Interesse an einer Arbeitsmarktpolitik wahr. Dabei nutzten sie aber - außerhalb der Arbeitsverwaltung - die Branchenebene als Handlungsfeld. In den 1990er Jahren setzten sie diese Politik der Sektoralisierung fort, während die Arbeitsverwaltung gleichzeitig einer erneuten Strukturreform unterzogen wurde.

Die mangelnde Entsprechung zwischen Typologien und Dynamik des Korporatismus in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik kann darauf hindeuten, daß die aktuellen Produktionsregime- und Wohlfahrtsregime-Typologien ein Theoriedefizit besitzen. Sie sind nicht in der Lage, vom „Kapitalismustyp“ oder vom „Typ des Wohlfahrts-

⁴⁴⁰ Aus diesem Grund ist auch eine Neuakzentuierung der Einschätzung der Korporatisierung der Arbeitsverwaltung gegenüber Visser/Hemerijck (1998: 207-237) notwendig. Visser/Hemerijck interpretieren die Korporatisierung als „innovativen Korporatismus“, als Strukturreform, die sich durch eine hohe gesellschaftliche Unterstützung auszeichnete und die damit vor allem auch durch den „strategischen Willen“ der Tarifpartner, in einen „korporatistischen Tausch einzutreten“ (Visser/Hemerijck 1998: 100), ermöglicht wurde. Dem ist zu entgegenen, daß die Ergebnisse dieser Arbeit darauf hindeuten, daß die niederländische Arbeitsverwaltung auch während der Diskussion um die Korporatisierung ihre „Staatsnähe“ behielt und das Motiv zur Korporatisierung eher einer staatlichen Strategie als einem „korporatistischen Tausch“ entsprang (vgl. Kapitel 16).

staates“ Rückschlüsse auf institutionelle Wandlungsprozesse in bestimmten Politikbereichen, wie der Arbeitsmarktpolitik, zu ziehen. „Konsenskultur“ führt nicht unbedingt zu stabilen korporatistischen Mustern in bestimmten Politikfeldern.

Allgemeiner formuliert: Das Produktions- oder Wohlfahrtsregime als den für die Strategien und Handlungsressourcen der Akteure zentralen institutionellen Kontext in Rechnung zu stellen, reicht für ein Verständnis des institutionellen Wandels in der Arbeitsmarktpolitik nicht aus. Die theoretische Verknüpfung zwischen „Kontext“ und institutionellen Reformen scheint unzureichend zu sein.

(3.) Ein Weg, dieses Defizit gängiger Typologien zu beheben, besteht im Vergleich historischer Entwicklungspfade. Vergleichende Institutionenforschung konfrontiert Institutionen eines Landes mit denen eines anderen. Diese triviale Feststellung impliziert mehr, als es auf den ersten Blick bedeuten mag. Denn vergleichende Institutionenforschung deckt Konvergenzen und Divergenzen auf, sie versucht diese zu verstehen. Vergleichende *und* historische Institutionenforschung berücksichtigt bei diesem Verständnis von gleichgerichteten oder divergierenden Entwicklungen das „Gewicht“ der betreffenden Institution im Kontext ihrer eigenen Geschichte. Warum kann man aus den Ergebnissen einer sich auf die historisch-gewachsenen institutionellen Handlungsressourcen konzentrierenden vergleichenden Forschung einen „Beitrag“ zur Klärung des eben beschriebenen Problems, das die gängigen Typologien aufweisen, erwarten?

In dieser Arbeit hat der Vergleich der korporativen Interessenvermittlungsstrukturen in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland aufgezeigt, daß die von den Gewerkschaften und Arbeitgebern in der Arbeitsmarktpolitik wahrgenommenen Interessen sich nicht unbedingt zum potentiellen Interesse an der Arbeitsmarktpolitik kongruent verhalten müssen. Das „potentielle“ Interesse, das Gewerkschaften und Arbeitgeber an der Arbeitsmarktpolitik entwickeln können, läßt sich daraus begründen, daß arbeitsmarktpolitische Maßnahmen versuchen, direkt die Allokationsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zu beeinflussen. Für das wahrgenommene Interesse stellen jedoch „kontextuelle“ Bedingungen ein wichtiges Datum dar. Die Frage ist nun, wie man diesen Kontext zu verstehen hat, d.h. welche Merkmale er besitzt und wie diese Merkmale wirken.

Ein wichtiger Baustein dieser „kontextuellen Bedingungen“ könnte nun in der Tat in den oben beschriebenen Typologien bestehen: im „Rheinischen Modell“, im „Angelsächsischen Modell“, im Modell einer „koordinierten Marktökonomie“ oder einer „unkoordinierten Marktökonomie“. Die Relevanz dieses Kontextes läßt sich nur durch empirische Forschung ermitteln.

Aus dem in dieser Arbeit thematisierten Vergleich der Institutionengeschichten öffentlicher Arbeitsverwaltungen läßt sich schließen, daß für die Dauerhaftigkeit von korporatistischen Strukturen historisch-gewachsene Beziehungsstrukturen zwischen Staat und Gesellschaft - hier im spezifischen Politikfeld der Arbeitsmarktpolitik - entscheidend sind. Die Strukturiertheit und die Stabilität bzw. Instabilität der Verwaltungsstrukturen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den betrachteten Ländern sind das Ergebnis des Zusammenwirkens des historisch-gewachsenen Interessencharakters und der Strukturen des politisch-administrativen Systems (föderalistisch versus unitarisch). Die öffentliche Arbeitsverwaltung hat in Deutschland als Institution ein anderes Gewicht als in den Niederlanden und Großbritannien. Vergleichen wir den deutschen Fall mit dem niederländischen, so läßt sich vermuten, daß eine „korporatistische Arbeitsmarktpolitik“ in Deutschland auch deswegen eine im Vergleich zu den Niederlanden bestechende Kontinuität aufweist, weil Arbeitsmarktpolitik in Deutschland von Beginn an als „Gesellschaftsaufgabe“ institutionalisiert wurde. Das meint nichts anderes, als daß in Deutschland bereits in der formativen Phase die organisierten Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeber in die Arbeitsverwaltung eingebunden wurden, während dieselben im niederländischen Fall bis in die 1980er Jahre hinein ‚outsider‘ darstellten.

Der niederländische Fall hat aufgezeigt, daß die korporatistisch verfaßten Arbeitsbeziehungen und der hohe horizontale Verflechtungsgrad des Rheinischen Modells keine Rückschlüsse auf die Vetomacht von Gewerkschaften und Arbeitgebern in allen Politikbereichen zulassen. Intermediäre Instanzen, die einen Einfluß der organisierten Interessen auf das ‚policy-making‘ institutionalisieren, gewinnen ihre Bedeutung erst dann, wenn sie im spezifischen Politikfeld von den Akteuren auch als „Verhandlungsgremium“ akzeptiert sind. Die „Verhandlungsgremien“ müssen also eine institutionalisierte Verbindung zum Politikfeld aufweisen. Oder anders formuliert: Die „Staatsnähe“ der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden, das meint die Abhängigkeit ihrer Strukturreformen von staatlichen Handlungswillen und Handlungsfähigkeiten, kann durch das dominante gesellschaftliche Merkmal eines „Rheinischen Modells“ nicht kompensiert werden, wenn die „Staatsnähe“ Ergebnis eines historischen Entwicklungspfades dieses Politikfeldes ist.

Die Ergebnisse dieser Arbeit deuten somit darauf hin, daß Vergleiche historischer Entwicklungspfade notwendig sind, um eine Vorstellung darüber entwickeln zu können, welche kontextuellen Bedingungen Einfluß auf das Handeln der Akteure haben. Dies läßt schließlich vermuten, daß das Zusammenspiel von Kontext und Reformen in einem bestimmten Politikbereich durch den historischen Vergleich der Entstehung und weiteren Entwicklung von Institutionen zu ermitteln ist: Da das Gewicht von Institutionen in späteren Reformphasen durch ihre Geschichte mitbestimmt wird, läßt sich der unterschiedliche Einfluß der Institutionen nur durch einen historischen Vergleich ermitteln, der sowohl die Eigenheiten der Länder als auch die Unterschiede zwischen den Ländern feststellt.

Zusammenfassend läßt sich so auf der Basis der Ergebnisse dieser Arbeit das Defizit gängiger Typologien folgendermaßen formulieren:

- Die gängigen Typologien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung weisen Defizite auf, weil sie nicht in der Lage sind, eine ausreichende Operationalisierung und Theorie für die Reformfähigkeit und für institutionellen Wandel in bestimmten Politikfeldern anzubieten.
- Sie sind deshalb nicht dazu in der Lage, weil sie unabhängig von der spezifischen Institutionengeschichte und allein durch die Bezugnahme auf momentan dominierende ähnliche Merkmale der Produktions- und Wohlfahrtsregimes gleiche Reformfähigkeiten und -qualitäten postulieren. Sie entwickeln dadurch eine ungenügende Vorstellung davon, ob man jeweils die richtigen Bestandteile des Kontextes betrachtet.

Die Ergebnisse dieser Arbeit legen nahe, eine mögliche Annäherung an die Lösung des oben beschriebenen Theoriedefizits der Typologien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung darin zu suchen, aus den Fällen selbst und aus dem untersuchten Gegenstand ein Verständnis für die Dynamik institutionellen Wandels zu entwickeln. Dabei sind politikfeldspezifische Eigenheiten ebenso zu berücksichtigen wie - mehr oder weniger zufällige - historische Entwicklungen. Man sollte „social policy“ und damit den Gegenstand, den man untersucht, zum „Startpunkt“ und zum „Endpunkt“ der Untersuchung machen (Skocpol 1992: 58), das heißt seine Entfaltung und seine immanente Logik auch über die Zeit verfolgen.

Dabei darf der Blick in die Geschichte der Institutionen jedoch nicht zum Selbstzweck werden. Wenn es stimmt, daß kontextuelle Bedingungen das Handeln von Akteure beeinflussen, so ist es wichtig, diesen Kontext einzugrenzen.

Diese Eingrenzung sollte jedoch nicht a priori, also durch die Bezugnahme auf momentan dominante gesellschaftliche Merkmale, sondern durch den Forschungsprozeß selbst vorgenommen werden. Das Ergebnis einer so verstandenen empirischen Institutionenforschung deckt dann auf, welche Merkmale der das Handeln der Akteure prägende Kontext besitzt und wie diese Merkmale wirken.

Die gängigen Typologien spiegeln Reformfähigkeiten und institutionelle Veränderungen eines bestimmten Politikfeldes nur, wenn sie auch einen Spiegel der Strategien und Interessen der Akteure im spezifischen Politikfeld darstellen. Die Herausforderung an die zukünftige (vergleichende) Forschung besteht darin, sich von vereinfachenden Analogien durch Bezugnahme auf Typologien zu lösen. Statt *voraussetzen*, daß die spezifischen Strategien und Interessen der beteiligten Akteure die gängigen Typologien spiegeln, ist zu *fragen*, auf welchen institutionellen Kontext sich die spezifischen Strategien und Interessen der beteiligten Akteure überhaupt beziehen. Erst von diesem so bestimmten Kontext lassen sich Aussagen über institutionelle Veränderungen und Reformfähigkeiten ableiten.

Literaturverzeichnis

- Abänderungsvorschläge und Empfehlungen** (1951) (Abänderungsvorschläge und Empfehlungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung des Bundesrates vom 2. März 1951), abgedruckt in: DGB 1952, Dokument Nr. 12, 74-80.
- Adamy, Wilhelm** (1994): 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz - Bilanz aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Arbeit und Sozialpolitik 48(7-8), 32-40.
- Adamy, Wilhelm** (1999): Forderungen des DGB für eine zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik, in: GEW (Hrsg.): Das Sozialgesetzbuch III. Praxis und Reformbedarf in der Arbeitsförderung und Qualifizierung, Frankfurt am Main, 43-66.
- Adviesaanvraag van 19. mei 1980** (Adviesaanvraag van 19. mei 1980 door de Minister van Sociale Zaken over de Arbeidsvoorzieningswet, kenmerk nr. 125.986), abgedruckt in: SER 1985b: 55-80.
- Ainley, Patrick** (1990): Training Turns to Enterprise: Vocational Education in the Market Place, Hill-cole Group Paper 4, London.
- Ainley, Patrick** (1993): The Legacy of the Manpower Services Commission: Training in the 1980s, in: Taylor-Gooby, Peter/Lawson, Robyn (Hrsg.): Market and Managers: New Issues in the Delivery of Welfare, Buckingham, 117-164.
- Ainley, Patrick/Corney, Michael** (1990): Training for the Future, Oxford.
- Ainley, Patrick/Vickerstaff, Sarah** (1993): Transitions from Corporatism: The Privatisation of Policy Failure, in: Contemporary Record 7(3), 541-556.
- Alber, Jens** (1987): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt am Main, 2. Auflage.
- Alber, Jens** (1989): Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983, Frankfurt am Main.
- Albert, Michel** (1992): Kapitalismus contra Kapitalismus, Frankfurt am Main.
- Althoff, Heiner** (1971): Die Entstehung des Berufsbildungsgesetzes im Bundestag und seinen Ausschüssen 1966-1967 - Eine interessensoziologische Arbeit, Diplomarbeit an der Freien Universität Berlin, Berlin.
- Anderson, Malcolm/Fairley, John** (1983): The Politics of Industrial Training in the United Kingdom, in: Journal of Public Policy 3(2), 191-208.
- Änderungsantrag der Fraktion der SPD** (1950) (Änderungsantrag der Fraktion der SPD vom 5. Juli 1950), abgedruckt in: DGB 1952, Dokument Nr. 27a, 114-115.
- Änderungsantrag der SPD** (1952) (Änderungsantrag der SPD vom 16. Januar 1952), abgedruckt in: DGB 1952, Dokument Nr. 45, 145-146.
- Andretta, Gabriele/Baethge, Martin** (1998): Das Paradoxon des Institutionentransfers: Arbeitsmarktpolitische Lehren aus dem ostdeutschen Transformationsprozeß, in: Sofi-Mitteilungen, Nr. 26, Mai 1998, download vom 22. Oktober 1999, <http://www.sofi-goettingen.de>.
- Arbeitskreis AFG-Reform** (1994) (Hrsg.): Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Hamburg.
- Arbeitskreis AFG-Reform** (1996a): Stellungnahme - Reform der Arbeitsförderung durch die Bundesregierung: Statt eines Beitrages zur Halbierung Erhöhung der Arbeitslosigkeit, Juni 1996, Redaktion und Bearbeitung: Deeke, Axel/Gerndte, Axel/Kühl, Jürgen/Neumann, Godehard/Reissert, Bernd/Schmachtenberg, Rolf/Steinke, Rudolf, Berlin.
- Arbeitskreis AFG-Reform** (1996b): Stellungnahme zu den Eckpunkten der Koalitionsarbeitsgruppe, 15. März 1996, abgedruckt in: Kress 1996a, Dokument Nr. 1.
- Armington, Klaus** (1983): Neo-korporatistische Einkommenspolitik. Eine vergleichende Untersuchung von Einkommenspolitiken in westeuropäischen Ländern in den 70er Jahren, Frankfurt am Main.
- Ashrott, Paul** (1909): Armengesetzgebung in Großbritannien, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1. Band, Jena, 1. Auflage, 93-104.
- Ashford, Douglas** (1989): Death of a Great Survivor: Manpower Services Commission in the UK, in: Governance: An International Journal of Policy and Administration 2(4), 365-383.
- Aufnahme der Tätigkeit der Bundesanstalt** (1952), in: Die Quelle 3(8), 444.

- BA** (1974): Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg.
- BA** (1978): Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg.
- Bach**, Hans-Uwe (1994): Fünfundzwanzig Jahre Arbeitsförderungsgesetz, ein Grund zum Feiern?, in: Sozialer Fortschritt 43(6), 133-140.
- Bach**, Hans-Uwe (1998): Labour Market Trends and Active Labour Market Policy in the Eastern German Transformation Process 1990-1997, IAB topics 29.
- Bach**, Hans-Uwe/**Spitznagel**, Eugen (1998): Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? Eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Verluste durch Unterbeschäftigung von 1991 bis 1997 - Arbeitsmarktpolitische Aspekte, IAB-Kurzbericht Nr. 17 vom 27.10.1998, Nürnberg.
- Bähr**, Johannes (1989): Staatliche Schlichtung in der Weimarer Republik. Tarifpolitik, Korporatismus und industrieller Konflikt zwischen Inflation und Deflation 1919-1932, Berlin.
- Baldwin**, Peter (1985): The Politics of Youth Unemployment, M. Phil. Thesis, Kingston Polytechnic.
- Baldwin**, Peter (1990): The Social Bases of the Welfare State, Cambridge.
- Banning**, W. (1964): Hedendaagse Sociale Bewegingen, Achtergronden en Beginselen, Arnhem.
- Barnett**, Correlli (1986): The Audit of War. The Illusion & Reality of Britain as a Great Nation, London.
- Bauer**, A.J.H. (1948): De openbare arbeidsbemiddeling gedurende de bezettingstijd, Amsterdam.
- Bauer**, Thomas L. (1998): Der Vermittlungsausschuß. Politik zwischen Konkurrenz und Konsens, Dissertation Bremen.
- BAVAV** (1968): Stellungnahme des Verwaltungsrates der BAVAV zu dem Regierungsentwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes (BT-Drks. V/2291), Nürnberg.
- BDA** (1994): Sozialstaat vor dem Umbau. Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit sichern. Köln, Oktober 1994.
- BDA** (1995): Überlegungen für ein beschäftigungsintensiveres Arbeitsförderungsrecht vom 14.02.1995, Köln, abgedruckt in: Kress 1996a, Dokument Nr. 7.
- BDA** (1996): Stellungnahme der Arbeitgeber-Bundesvereinigung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz-AFRG) vom 21. Mai 1996, Köln, abgedruckt in: Kress 1996a, Dokument Nr. 8
- BDA** (1999). Effizienzsteigerung und Modernisierung in der sozialen Selbstverwaltung, Köln 14. Juni 1999, download vom 22. Januar 2000, <http://www.bda-online.de>.
- Becker**, Uwe (2000): Realität und Mythos der niederländischen Beschäftigungsentwicklung, in: Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU. Nationale und europäische Perspektiven, Baden-Baden, 112-130.
- Becker**, Uwe/**Kersbergen**, Kees van (1986): Der christliche Wohlfahrtsstaat der Niederlande. Ein kritischer Beitrag zur vergleichenden Politikforschung, in: Politische Vierteljahresschrift (27)1, 61-77.
- Beer**, Samuel (1969): Modern British Politics, London.
- Beer**, Samuel (1982): Britain against Itself. The Political Contradictions of Collectivism, London.
- Behrendt**, Walter (1977): Der Entwurf des Arbeitsmarktanpassungsgesetzes als Beginn einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Bartholomäi, Reinhart/Bodenbender, Wolfgang/Henkel, Hardo/Hüttel, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn-Bad Godesberg, 339-348.
- Bekkum**, Ronald van (1996a): Knutselen aan het organisatiemodel voor de arbeidsvoorziening, in: Openbaar Bestuur 6(1), 16-22.
- Bekkum**, Ronald van (1996b): Tussen vraag en aanbod: Op zoek naar de identiteit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, Den Haag.
- Bender**, Gerd (1991): Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik, in: Benöhr, Hans Peter (Hrsg.): Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte, Tübingen, 137-169.
- Benn**, Caroline/**Fairley**, John (1986): Introduction, in: Benn, Caroline/Fairley, John (Hrsg.): Enquiry into Challenging the MSC on Jobs, Education and Training. A National Disaster, London, 1-46.
- Benzler**, Susanne/**Heinelt**, Hubert (1991): Stadt und Arbeitslosigkeit. Örtliche Arbeitsmarktpolitik im Vergleich, Opladen.

- Berghahn**, Volker (1985): Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik, Frankfurt am Main.
- Bericht aus der Selbstverwaltung** (1969), in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe 20(7), 170.
- Beveridge**, William (1907): Labour Exchanges and the Unemployed, in: Economic Journal 17(1), 66-81.
- Beveridge**, William (1908): Public Labour Exchanges in Germany, in: Economic Journal 18(1), 1-18.
- Beveridge**, William (1912): Unemployment. A Problem of Industry, London usw., third edition.
- Beveridge**, William (1930): Unemployment. A Problem of Industry (1909 and 1930), London usw., new edition.
- Bieback**, Karl-Jürgen (1998): Der Umbau der Arbeitsförderung. Das neue Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung von 1996/97, in: Kritische Justiz 31(1), 15-29.
- Blancke**, Susanne/**Schmid**, Josef (1998): Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich. Programme, Konzepte und Strategien, Stuttgart.
- Blankenburg**, Erhard (1979): Comparing the Incomparable - Study of Five Employment Agencies in Five Countries, in: England, George W. (Hrsg.): Organizational Functioning in a Cross-Cultural Perspective, Kent, 273-297.
- Blankenburg**, Erhard/**Krautkrämer**, Uta (1978): Arbeitsverwaltungen im Kräftespiel von Gewerkschaften und Arbeitgebern, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers, IIM/dp79-5, Berlin.
- Blankenburg**, Erhard/**Krautkrämer**, Uta (1979): Aktivierung lokaler Arbeitsmarktpolitik. Ein Vorschlag zur Dezentralisierung aufgrund ausländischer Erfahrungen, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers, IIM/dp79-6, Berlin.
- Blankenburg**, Erhard/Schmid, Günther/Treiber, Hubert P. (1976): Legitimitäts- und Implementierungsprobleme ‚aktiver Arbeitsmarktpolitik‘, in: Ebbinghausen, Rolf (Hrsg.): Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, Frankfurt am Main, 247-280.
- Blaschke**, Dieter/**Nagel**, Elisabeth (1995): Beschäftigungssituation von Teilnehmern an AFG-finanzierter Weiterbildung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 28(2), 195-213.
- Blaug**, Mark (1963): The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New, in: Journal of Economic History 23, 151-184.
- Blaustein**, Saul/**Craig**, Isabel (1977): An International Review of Unemployment Insurance Schemes, Washington.
- Blewett**, Neal (1965): The Franchise in the United Kingdom, 1885-1918, in: Past and Present 32, 27-56.
- Blien**, Uwe (1998): Die regionale Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Politikberatung des IAB für die Zwecke der Maßnahmesteuerung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 31(3), 674-689.
- Blüm**, Norbert (1995): Von einer grundlegenden Reform, in: Bundesarbeitsblatt 46(2), 15-19.
- Blüm**, Norbert (1996): Reform heißt Erhalten und Verändern, in: Bundesarbeitsblatt 47(7-8), 5-8.
- Blüm**, Norbert (1997): Redebeitrag auf der 709. Sitzung des Bundesrates am 21. Februar 1997, in: BR-Stenogr. Ber. 21. Februar 1997, 47-50.
- BMA** (1999): Sozialhilfe in Deutschland. Entwicklung und Strukturen, download vom 13. April 1999, <http://www.bma.de/de/sozialhilfe/stabu.html>.
- Böckenförde**, Ernst-Wolfgang (1963): Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, in: Historisches Seminar der Universität Hamburg (Hrsg.): Alteuropa und die moderne Gesellschaft, Göttingen, 248-277.
- Bogaarts**, M.D. (1989): Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945. Deel II. De periode van het kabinet-Beel 1946-1948. Band B, Nijmegen, 1418-1424.
- Böhl**, Herman de Liagre/Nekkers, Jan/Slot, Laurens (1981) (Hrsg.): Nederland industrialiseert! Politieke en ideologische strijd rondom het naoorlogse industriebeleid 1945-1955, Nijmegen.
- Böhme**, Gerhard (1977): Arbeitsmarkt und Arbeitsverwaltung, in: Kritische Justiz 10(3), 272-288.
- Bökenkrüger**, Wilhelm (1952a): Die Bundesanstalt, in: Soziale Sicherheit 1(6), 163-164.
- Bökenkrüger**, Wilhelm (1952b): Selbstverwaltung - anders gesehen, in: Soziale Sicherheit 1(1), 8-9.

- Boonstra, W./Hövels, Ben/Kraayvanger, G.** (1998): Beschreibung der Finanzierung der Weiterbildung von Beschäftigten und Arbeitslosen in den Niederlanden, in: Grünewald, Uwe/Moraal, Dick (Hrsg.): Modelle zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter und Arbeitsloser, Dokumentation eines LEONARDO-Projektes mit Beteiligung von Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Norwegen, Berlin, 225-267.
- Borchert, Jens** (1995): Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main.
- Borchert, Jens** (1998): Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Ostner, Ilona/Lessenich, Stephan (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Opladen, 137-176.
- Bosch, Gerhard** (1994): Aktuelle Debatten über eine Reform des Arbeitsförderungsgesetzes, in: Heinelt, Hubert/Bosch, Gerhard/Reissert, Bernd (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin, 30-42.
- Bosch, Gerhard/Seifert, Hartmut/Spies, Bernd-Georg** (1984): Arbeitsmarktpolitik und gewerkschaftliche Interessenvertretung: beschäftigungspolitische Wirkungsanalyse der Mitwirkung der Arbeitnehmervertreter, Köln.
- Bottenburg, Maarten van** (1995): ‚Aan den Arbeid‘. In de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid 1945-1995, Amsterdam.
- Braun, Dietmar** (1989): Grenzen politischer Regulierung. Der Weg in die Massenarbeitslosigkeit, Wiesbaden.
- Braun, Dietmar/Keman, Hans** (1986): Politikstrategien und Konfliktregulierung in den Niederlanden, in: Politische Vierteljahresschrift 27(1), 78-99.
- Brauns, Heinrich** (1929): Neue Wege der Sozialpolitik, in: RAM (1929): Deutsche Sozialpolitik 1918-1928. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, Berlin, 1-11.
- BR-Drks.** 484/67.
- BR-Drks.** 578/51.
- BR-Drks.** 61/97.
- BR-Drks.** 803/7/96.
- BR-Drks.** 803/9/96.
- BR-Drks.** 803/96.
- Bremme, Gabriele** (1961): Freiheit und soziale Gerechtigkeit. Motive und Prinzipien sozialer Sicherheit dargestellt an England und Frankreich, Stuttgart.
- Brief van de Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22. November 1983** (Brief van de Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22. November 1983, ‚Interimadvies organisatie-structuur arbeidsvoorzieningsapparaat‘), abgedruckt in: SER 1984, 31-32.
- Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17. November 1999** (Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag van 17. November 1999), download vom 17. März 2000, <http://www.parlament.nl>.
- Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23. Dezember 1994** (Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Minister-President en Voorzitter van de Raad van Ministers, onderwerp: partijovereenkomst hoofdlijnen toekomst arbeidsvoorziening, Den Haag van 23. Dezember 1994), abgedruckt in: Commissie van Dijk 1995c, Bijlage 10.
- Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7. Dezember 1999** (Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag van 7. Dezember 1999), download vom 17. März 2000, <http://www.parlament.nl>.
- Briefs, Goetz** (1980): Ausgewählte Schriften. Zweiter Band: Wirtschaftsordnung und Sozialpartnerschaft, herausgegeben von Heinrich Basilius Streithofen und Rüdiger von Voss, Berlin.
- Brown, Alice/Fairley, John** (1988): Youth Training, in: Contemporary Record 2(4), 22-40.
- Brown, Alice/King, Desmond S.** (1988): Economic Change and Labour Market Policy: Corporatist and Dualist Tendencies in Britain and Sweden, in: West European Politics 11(3), 75-91.
- BR-Stenogr. Ber.** 21. Februar 1997.
- BR-Stenogr. Ber.** 29. November 1996.
- Bruce, Maurice** (1961): The Coming of the Welfare State, London.

- Bruche, Gerd/Reissert, Bernd** (1985): Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik - System, Effektivität und Reformansätze, Frankfurt am Main.
- Brugmans, I.J.** (1958): De arbeitende klasse in Nederland in de 19e eeuw 1813-1870, Utrecht.
- Brugmans, I.J.** (1969): Paardenkracht en mensenmacht. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland 1795-1940, Den Haag.
- Brüls, Karl-Heinz** (1965): Heinrich Brauns, der Reichsarbeitsminister der Weimarer Republik, in: Seiters, Julius (Hrsg.): Porträts christlich-sozialer Persönlichkeiten. Band 1. Die Katholiken und die deutsche Sozialgesetzgebung, Osnabrück, 130-154.
- BT-Drks.** 1/2131.
- BT-Drks.** 1/2659.
- BT-Drks.** 1/2875.
- BT-Drks.** 1/3144.
- BT-Drks.** 13/1440.
- BT-Drks.** 13/4149.
- BT-Drks.** 13/4941.
- BT-Drks.** 13/5676.
- BT-Drks.** 13/5730.
- BT-Drks.** 13/5936.
- BT-Drks.** 13/6845.
- BT-Drks.** 13/983.
- BT-Drks.** 7/403.
- BT-Drks.** V/1009.
- BT-Drks.** V/1160.
- BT-Drks.** V/222.
- BT-Drks.** V/2291.
- BT-Drks.** V/4110.
- BT-Drks.** V/887.
- BT-Stenogr. Ber.** V/12908.
- BT-Stenogr. Ber.** V/67.
- Bundesanstalt ohne DGB** (1952), in: Die Quelle 3(5), 275.
- Burger, J.C.** (1993): Soziale Zaken en Werkgelegenheid. Profiel van een ministerie, Den Haag.
- Burger, J.C./Veen, R.J. van der/Hemerijck, Anton C.** (1995): De demonopolisering van de Nederlandse arbeidsvoorziening tussen 1965 en 1995, in: Rigter, D.P./Bosch, E.A.M. van den/Veen, R.J. van der/Hemerijck, Anton C. (Hrsg.): Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Social Zaken, Den Haag, 391-407.
- Butter, Frank den** (1995): Arbeidsvoorzieningswet 1996 en het inkoopmodel, in: Tijdschrift voor de Politieke Economie 18(1), 83-95.
- Buttler, Friedrich** (1994): Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Kocheleer Kreis (Hrsg.): Arbeitsrecht, Arbeitsmarkt, Arbeitsmarktpolitik - Reformen bei der Gestaltung und Finanzierung, Bonn, 61-84.
- Büttner, Rolf/Knuth, Matthias** (1996): Synopse zur AFG-Reform, Juni 1996, Gelsenkirchen.
- Cawson, Alan** (1985): Corporatism and Local Politics, in: Grant, Wyn (Hrsg.): The Political Economy of Corporatism, London, 126-147.
- CBI** (1982): CBI Education and Training Bulletin, 12/2 June, London.
- CBI** (1989): Towards a Skill Revolution, London.
- CBS** (1999): Statline, Den Haag, download vom 20. Juni 1999, <http://www.cbs.nl/nl/statline>.
- Checkland, S.G./Checkland, E.O.A.** (1974): Introduction, in: The Poor Law Report of 1834, edited by S.G.&E.O.A. Checkland, London, 9-59.
- CNV** (1999a): CNV over uitvoering sociale zekerheid: Geef sociale partners beslissingsbevoegheid verzekeringsgelden terug, persbericht, 23. maart 1999, download vom 21. März 2000, http://www.cnv.nl/Nieuws/persberichten-1999/990323_1.html.

- CNV** (1999b): Structuur uitvoering werk en inkomen, persbericht, 24. april 1999, download vom 1. März 2000, http://www.cnv/Nieuws/duidelijk/199904_24.html.
- Coates, David** (1980): *Labour in Power? A Study of the Labour Government 1974-1979*, London/New York.
- Coates, Ken/Topham, Tony** (1988): *Trade Unions in Britain*, London, third edition.
- Coester, Franz** (1967): *Neue Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik*, Beiträge des Deutschen Industrieinstituts 5(7), Köln.
- Collier, David/Messick, Richard E.** (1975) Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adaption, in: *The American Political Science Review* 69(4), 1299-1315.
- Collier, Ruth Bernins/Collier, David** (1991): *Shaping the Political Agenda: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton.
- Commissie van Dijk** (1995a): *Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994. Deelonderzoek A: structuur en organisatie*, Den Haag.
- Commissie van Dijk** (1995b): *Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994. Deelonderzoek B: resultaten en kosten*, Den Haag.
- Commissie van Dijk** (1995c): *Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994. Endrapport*, Den Haag.
- Committee of Inquiring** (1971) (Committee of Inquiring on Small Firms), Cmnd. 4811, London: HMSO.
- Comptroller and Auditor General** (1983): *Special Employment Measures Administered by the Department of Employment and the Manpower Services Commission. Memorandum. House of Commons, Committee of Public Accounts, Fourth Report, Session 1983-1984*, London: HMSO, 1-29.
- Couwenberg, Servatius Wilhelmus C.I.M.** (1953): *Het particuliere stelsel. De behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen*, Leiden.
- Cox, Robert** (1993): *The Development of the Dutch Welfare State. From Workers' Insurance to Universal Entitlement*, Pittsburgh/London.
- CPB** (2000a): *Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen. Welke rol heeft de overheid te spelen?*, Den Haag, download vom 30. März 2000, <http://www.cpb.nl/nl/pub>.
- CPB** (2000b): *Centraal Economisch Plan 2000, Bijlage A10: Soziale Zekerheid 1969-2001*, Den Haag, download vom 2. April 2000, <http://www.cpb.nl/nl/pub>.
- CPB** (2000c): *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, Den Haag, download vom 30. März 2000, <http://www.cpb.nl/nl/pub>.
- Crouch, Colin** (1978): *The Intensification of Industrial Conflict in the United Kingdom*, in: Crouch, Colin/Pizzorno, Alessandro (Hrsg.): *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Volume 1, London, 191-256.
- Crouch, Colin** (1979): *The State, Capital and Liberal Democracy*, in: Crouch, Colin (Hrsg.): *State and Economy in Contemporary Capitalism*, London, 13-54.
- Crouch, Colin** (1995): *Organized Interests as Resources or as Constraint: Rival Logics of Vocational Training Policy*, in: Crouch, Colin/Traxler, Franz (Hrsg.): *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Aldershot, 287-308.
- Ctsv** (1999): *Uitvoering in samenwerking. Onderzoek naar de uitvoering van de WW in regionale samenwerking*, R99/14, november 1999, Zoetermeer.
- Daalder, Hans** (1973): *Building Consociational Nations*, in: Eisenstadt, S.N./Rokkan, Stein (Hrsg.): *Building States and Nations. Analyses by Region. Volume II*, Beverly Hills/London, 14-31.
- Daalder, Hans** (1979): *The Netherlands*, in: Stanley, Henig (Hrsg.): *Political Parties in the European Community*, London, 175-208.
- Dacubler, Wolfgang** (1996): *Verfassungsrechtliche Probleme der AFG-Reform*, in: *Soziale Sicherheit* 45(11), 411-422.
- DAG** (1967): *Stellungnahme der Deutschen Angestellten Gewerkschaft zum Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes (AFG)*, Hamburg.
- Daniels, Marianne** (1929): *Die Entwicklung der Arbeitsnachweisorganisationen in Deutschland von der Jahrhundertwende bis zum Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*, Dissertation, München.

- Davidson, Roger/Lowe, Rodney** (1982): Bürokratie und Innovation in der britischen Sozialpolitik 1870-1945, in: Mommsen, Wolfgang J./Mock, Wolfgang (Hrsg.): Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950, Stuttgart, 271-305.
- DE** (1971): People and Jobs: A Modern Employment Service, London: HMSO.
- DE** (1981): Furthering their Chances of a Job, in: Employment Gazette 89, 125-126.
- DE** (1988a): Employment for the 1990s, December 1988, Cmnd. 540, London: HMSO.
- DE** (1988b): Training for Employment, Cmnd. 316, London: HMSO.
- Deeke, Axel** (1994): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg): 49-272.
- Deeke, Axel/Seifert, Hartmut** (1983): Lokale Arbeitsmarktpolitik - Probleme und Perspektiven gewerkschaftlicher Interessenvertretung, in: Hesse, Jens Joachim/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren, Frankfurt am Main, 256-278.
- Dercksen, Willem J./Hende, H. van den** (1999): Werk en Inkomen met hulp van de onzichtbare hand, in: Economische Statistische Berichten Dossier 4201, D10-D24.
- Dercksen, Willem J./Koning, Jaap de** (1996): The New Public Employment Service in the Netherlands (1991-1994), Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers, FS I 96-201, Berlin.
- Dercksen, Willem/Koning, Jaap de** (1995): De Arbeidsvoorzieningswet 1991 in de praktijk, in: Openbare Uitgaven 27(2), 116-128.
- Derksen, W.** (1995): Hoofdstuk 24. ‚Politiek en bestuur in de gemeente‘, in: Berg, J.Th.J. van den/Bellekom, Th. L./Peeters, E.M. (Hrsg.): Inleiding Staatskunde, Deventer, 503-525.
- Deurleijn, Ernst** (1967): Heinrich Brauns - Schattenriß eines Sozialpolitikers, in: Hermes, Ferdinand A./Schieder, Theodor (Hrsg.): Staat, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik. Festschrift für Heinrich Brüning, Berlin, 41-96.
- DGB** (1952): Die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und die Forderungen der Gewerkschaften, o.O.
- DGB** (1968): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Regierungsentwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes (AFG-Drucksache V/2291), Düsseldorf.
- DGB** (1996a): Bewertung der AFG-Eckpunkte der Koalitionsarbeitsgruppe und gewerkschaftliche Anforderungen an eine Reform des Arbeitsförderungsgesetzes, Anlage 1 und 2 zur GBV-Vorlage am 5.3.1996, abgedruckt in: Kress 1996a, Dokument Nr. 9 und Nr. 10.
- DGB** (1996b): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung vom 15. Mai 1996, Düsseldorf, abgedruckt in: Kress 1996a, Dokument Nr. 11.
- DGB läßt Frage offen** (1968), in: Der Arbeitgeber 20(5), 102-103.
- DIFU** (1999): Zukunft der Arbeit in der Stadt, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 92, Stuttgart usw.
- Dingeldey, Irene** (1997): Britische Arbeitsbeziehungen. Gewerkschaften zwischen Konflikt, Kooperation und Marginalisierung, Wiesbaden.
- Diskussionsvorlage** (1950) (Diskussionsvorlage für die Verhandlungen mit den Sozialpartnern und Ländern des Bundesarbeitsministeriums vom 10. Juli 1950), abgedruckt in: DGB 1952, Dokument Nr. 7, 65-67.
- Donner, J.P.H.** (1998): Staat in beweging, voorstudies en achtergronden, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, V100, Den Haag.
- Donoghue, Bernhard** (1987): Prime Minister. The Conduct of Policy under Harold Wilson and James Callaghan, London.
- Dorfman, Gerald A.** (1973): Wage Politics in Britain 1945-1967, Ames.
- DST** (1986): Kommunale Aktivitäten im Bereich Arbeitslosigkeit, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Reihe D, Heft 19, Köln, 2. Auflage.
- DST** (1999): Arbeitslosigkeit - Herausforderung für die Städte, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Reihe D, Heft 30, Köln.

- Duijndam**, Bertine (1998): Van uitkeren naar (re)integreren, in: *Sociaal Bestek* 60(3), 27-29.
- Dunleavy**, Patrick (1989): The United Kingdom. Paradoxes of an Ungrounded Statism, in: Castles, Francis G. (Hrsg.): *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge, 242-291.
- Ebbinghaus**, Bernhard/**Hassel**, Anke (1999): *Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 99/3, Köln.
- Ebbinghaus**, Bernhard/**Visser**, Jelle (2000): *Trade Unions in Western Europe since 1945*, London (mit CD-Rom).
- Eichel**, Hans (1996): Redebeitrag auf der 706. Sitzung des Bundesrates am 19. November 1996, in: *BR-Stenogr. Ber.* 29. November 1996: 621-622.
- Eichler**, Wolfgang (1968): Selbstverwaltung der Bundesanstalt erhalten, in: *Wirtschaftsdienst* 48(1), 16-18.
- Empel**, Frank van (1997): *The Dutch Model. The Power of Consultation in the Netherlands*, Den Haag.
- Employment Committee**, Session 1987-88, HC 247, 13.1.1988, London: HMSO.
- Employment Committee**, Session 1988-89, HC 129-i, 18.1.1989, London: HMSO.
- Employment Committee**, Session 1989-90, HC 147, 17.1.1990, London: HMSO.
- Employment Committee**, Session 1989-90, HC 69, 6.12.1989, London: HMSO.
- Engelen**, Mirjam/Bunt, Silvia/Samson, Lilian (1999): *Activeringsinstrumenten in de bijstandswet*. Hoofdrapport, Den Haag.
- Entschließung des Rates 1999** (Entschließung des Rates zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999), download vom 8. September 2000, [http:// europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/empl99/guide_de.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/empl99/guide_de.html).
- Entwaffnende Antwort** (1968), in: *Der Arbeitgeber* 20(6), 128.
- Erdmann** (1925): Vortrag auf der Tagung ‚Das Problem der Arbeitslosenversicherung in Deutschland‘ am 20. Februar 1925 in Berlin, abgedruckt in: *Deutsche Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit* (Hrsg.): *Das Problem der Arbeitslosenversicherung in Deutschland*, Berlin, 20-32.
- Es ist erreicht!** (1952), in: *Der Arbeitgeber* 4(15. März), 196-197.
- Esping-Andersen**, Gösta (1985): *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Pinceton.
- Esping-Andersen**, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Esping-Andersen**, Gösta (1996): *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies*, London.
- Esser**, Rob/Nagelkerke, Ad/Voorden, Wim van (1998): *Sectoren en SWI*, in: *Sociaal Bestek* 60(7/8), 13-16.
- European Commission** (1999): *Employment Observatory. Basic Information Report*, Netherlands 1999, November 1999, Brüssel.
- Evans**, Brendan (1992): *The Politics of the Training Market*, London.
- Evans**, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skoecpol, Theda (1985) (Hrsg.): *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, New York.
- Evers**, Adalbert/**Schulze-Böing**, Matthias (1999): Öffnung und Eingrenzung. Wandel und Herausforderungen lokaler Beschäftigungspolitik, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 45(11/12), 940-960.
- Eversley**, John (1986): Trade Unions Responses to the MSC, in: Benn, Caroline/Fairley, John (1986) (Hrsg.): *Enquiry into Challenging the MSC on Jobs, Education and Training. A National Disaster*, London, 200-225.
- Ewald**, Francois (1986): *L'état providence*, Paris.
- Falkenburg**, Ph. (1909): Armengesetzgebung in den Niederlanden, in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 1. Band, Jena, 1. Auflage, 113-119.
- Faust**, Anselm (1981): Funktion und soziale Bedeutung des gewerkschaftlichen Unterstützungswezens: Die Arbeitslosenunterstützung der Freien Gewerkschaften im Deutschen Kaiserreich, in: Mommsen, Hans/Schulze, Winfried (Hrsg.): *Vom Elend der Handarbeit: Probleme historischer Unterschichtenforschung*, Stuttgart, 395-417.

- Faust**, Anselm (1982a): Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Die Entstehung der öffentlichen Arbeitsvermittlung 1890-1927, in: Pierenkemper, Toni/Tilly, Richard (Hrsg.): Historische Arbeitsmarktforschung. Entstehung, Entwicklung und Probleme der Vermarktung von Arbeitskraft, Göttingen, 253-273.
- Faust**, Anselm (1982b): Der Staat und die Arbeitslosigkeit in Deutschland 1890-1918. Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenversicherung, in: Mommsen, Wolfgang J./Mock, Wolfgang (Hrsg.): Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950, Stuttgart, 159-172.
- Faust**, Anselm (1986): Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Kaiserreich. Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung 1890-1918, Stuttgart.
- Faust**, Anselm (1987): Von der Fürsorge zur Arbeitsmarktpolitik: Die Errichtung der Arbeitslosenversicherung, in: Abelshausen, Werner (Hrsg.): Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat, Stuttgart, 260-179.
- Faust**, Anselm (1991): Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Kaiserreichs, in: Benöhr, Hans Peter (Hrsg.): Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte, Tübingen, 105-135.
- Feckler**, Klaus (1997): Einführung, in: Gemeinschaftskommentar zum Arbeitsförderungsrecht (GK SGB III), Neuwied usw., Rz. 6-69.
- Feldmann**, Gerald A. (1974): Der deutsche Organisierte Kapitalismus während der Kriegs- und Inflationsjahre 1914-1923, in: Winkler, Heinrich August (Hrsg.): Organisierter Kapitalismus, Voraussetzungen und Anfänge, Göttingen, 150-171.
- Finegold**, David/Soskice, David (1988): The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription, in: Oxford Review of Economic Policy 4(3), 21-53.
- Finn**, Dan (1985): The Manpower Services Commission and the Youth Training Scheme: A Permanent Bridge to Work?, in: Dale, Roger (1985): Education, Training and Employment. Towards a New Vocationalism?, Oxford, 111-125.
- Fischer**, Claudia (1981): Staatliche Arbeitsförderung. Ein Lehrstück deutscher Sozialpolitik, Frankfurt am Main.
- Flanagan**, Robert J./Soskice, David W./Ulman, Lloyd (1983): Unionism, Economic Stabilization, and Income Policies. European Experience, Ch. VII. United Kingdom, Washington D.C., 263-446.
- FNV** (1995): FNV-Evaluatie Arbeidsvoorziening Tripartiet na 4 jaar, Amsterdam.
- FNV** (1999): SUWI verbeterd, maar te weinig oog voor individuele werkzoekende, persbericht, 23. maart 1999, download vom 21.03.2000, <http://www.fnv.nl/Pers/23-03-99/FNVreactSUWI.html>.
- FNV** (2000): De arbeidsmarkt op z'n kop. De FNV oplossingen voor knelpunten, Amsterdam, download vom 21.03.2000, <http://www.fnv.nl>.
- Fowler**, Norman (1991): Ministers Decide. A Personal Memoir of the Thatcher Years, London.
- Fraser**, Derek (1982): Das Armengesetz und die Ursprünge des britischen Wohlfahrtsstaates, in: Mommsen, Wolfgang J./Mock, Wolfgang (Hrsg.): Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950, Stuttgart, 17-39.
- Fraser**, Derek (1984): The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution, Houndmills, second edition.
- Fry**, Geoffrey (1993): Reforming the Civil Service. The Fulton Committee on the British Home Civil Service of 1966-1968, Edinburgh.
- Führer**, Karl Christian (1990): Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, Berlin.
- Fukuzawa**, Naoki (1995): Staatliche Arbeitslosenunterstützung in der Weimarer Republik und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung, Frankfurt am Main.
- Funk**, Lothar/Winkler, Albrecht (1997): Konsensmodell Niederlande: Ein sozial- und beschäftigungspolitisches Vorbild für die Bundesrepublik Deutschland?, in: Knappe, Eckhard (Hrsg.): Sozialstaat im Umbruch. Herausforderungen an die deutsche Sozialpolitik, Frankfurt am Main/New York, 151-186.
- Garlichs**, Dietrich (1983): Möglichkeiten der Aktivierung regionaler Arbeitsmarktpolitik, in: Hesse, Jens Joachim/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren, Frankfurt am Main, 234-255.

- Gemeinsames Schreiben des Bundesvorstandes des DGB und der Vereinigung der Arbeitgeberverbände** (1949) (Gemeinsames Schreiben des Bundesvorstandes des DGB und der Vereinigung der Arbeitgeberverbände an den Herrn Bundeskanzler vom 1. November 1949), abgedruckt in: DGB 1952, Dokument Nr. 2, 63.
- Genabeek**, Joost van (1990): Mutual Benefit in Western Europe (1750-1920): a Comparison between Developments in the Netherlands, Great Britain and Germany, International Institute for Social History, Amsterdam, paper presented at the first European Social Science History Conference, Noordwijkerhout, Netherlands, 9-11 May 1996.
- Geraets**, M.C.I. (1980): Het werkgelegenheids- en het werkloosheidsbeleid van enkele grote gemeenten in Nederland, Nijmegen.
- Gestel**, Nicolette van (1994): De onverzichtbare overheid. Naar nieuwe vormen van sturing. Het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet, Delft.
- Gestel**, Nicolette van (1995): Netwerksturing in praktijk. De eerste ervaringen met de arbeidsvoorzieningswet, in: Openbaar Bestuur (5)3, 16-20.
- Gilbert**, Bentley B. (1966a): The Evolution of National Insurance in Great Britain. The Origins of the Welfare State, London.
- Gilbert**, Bentley B. (1966b): Winston Churchill versus the Webbs. The Origins of British Unemployment Insurance, in: The American Historical Review 71(3), 846-862.
- Gilbert**, Bentley B. (1970): British Social Policy 1914-1939, London.
- Goedhart**, G.J./**Roeterink**, A. (1929): De ontwikkeling der arbeidsbemiddeling in Nederland, Amsterdam.
- Grant**, Wyn (1984): Neo-Corporatism and the Study of Business Interests Associations. An Interim Report, Department of Politics, University of Warwick.
- Grant**, Wyn (1986): Why Employer Organisation Matters. A Comparative Analysis of Business Association Activity in Britain and West Germany, Department of Politics, University of Warwick, Working Paper No. 42.
- Grant**, Wyn (1997): Pressure Groups, in: Robbins, Lynton/Jones, Bill (Hrsg.): Half a Century of British Politics, Manchester/New York, 183-198.
- Grant**, Wyn/**Marsh**, David (1975): The Politics of the CBI 1974 and after, in: Government and Opposition 10(winter), 90-104.
- Grant**, Wyn/**Marsh**, David (1977): The Confederation of British Industry, London.
- Greven**, Michael Th. (1983): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik, in: Hartwich, Hans-Herman (Hrsg.): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik, Opladen, 510-525.
- Gsell**, Emil (1927): Die Arbeitslosenversicherung in Großbritannien, Zürich.
- Hackenberg**, Helga/**Wagner**, Gert (1996): Kommunale Beschäftigungsförderung im Spannungsfeld von Innovation, Mißbrauchsrhetorik und Reform der Sozialhilfe, in: WSI Mitteilungen 49(12), 774-782.
- Hall**, Peter (1986): Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France, Cambridge, 3-22.
- Hall**, Peter (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy-making in Britain, in: Comparative Politics 25, 275-296.
- Hall**, Peter A. (1999): The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence, in: Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D. (Hrsg.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge, 135-163.
- Hardes**, Heinz Dieter (1983): Ausgaben für operative Leistungen der Arbeitsmarktpolitik. Entwicklung, aktuelle Probleme und Zusammenhänge mit Organisations- und Finanzierungsproblemen der Bundesanstalt für Arbeit, in: Winterstein, Helmut (Hrsg.): Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates, Berlin, 45-87.
- Harris**, Jose (1972): Unemployment and Politics. A Study in English Social Policy 1886-1914, Oxford.
- Harris**, Jose (1977): William Beveridge: A Biography, Oxford.
- Hart**, Horst (1978): Labour Market Administration in Sweden, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM-Papers, IIM/78-14a, Berlin.

- Hartwich**, Hans-Hermann (1967): Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918-1933, Berlin.
- Hattenheimer Grundsätze** (1950) (Gemeinsame Grundsätze des DGB und der Arbeitgebervereinigungen zur Selbstverwaltung in der Bundesanstalt, 13. Januar 1950), abgedruckt in: DGB 1952, Vergleichende Zusammenstellung der Entwürfe, Anträge und des Gesetzes über die Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Spalte A, 6-61.
- Hautmann**, Wilhelm/**Kroher**, Emil (1970): Kleines Lexikon zur politischen Bildung, München, 6. Auflage.
- Hay**, Roy (1977): Employers and Social Policy in Britain: the Evolution of Welfare Legislation 1905-1914, in: Social History 4(1), 435-455.
- Hay**, Roy (1978): The Development of the British Welfare State 1880-1975, London.
- Hay**, Roy (1982): Die Haltung der britischen Unternehmerschaft zur Sozialversicherung und das deutsche Beispiel, in: Mommsen, Wolfgang J./Mock, Wolfgang (Hrsg.): Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950, Stuttgart, 115-141.
- Hay**, Roy (1993): The Origins of Liberal Welfare Reforms 1906-1914, Houndmills, revised and reprinted edition, first published 1975.
- Heath**, Edward (1972): My Style of Government, Evening Standard Publications.
- Heclo**, Hugh (1974): Modern Social Politics. From Relief to Income Maintenance, New Haven/London.
- Heclo**, Hugh (1994): Ideas, Interests, and Institutions, in: Dodd, Lawrence C./Jillson, Calvin (Hrsg.): The Dynamics of American Politics, Boulder, 366-392.
- Heertum-Lemmen**, A.H. van/**Wilthagen**, A.C.J.M. (1996): De doorwerking van de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid, Den Haag.
- Heidorn**, Joachim (1982): Legitimität und Regierbarkeit, Berlin.
- Heijden**, P.F. van der (1999): Wege aus der Beschäftigungskrise: das holländische Beispiel, AIAS publicaties, Amsterdam, download vom 8. Februar 2000, <http://www.uva.nl/aias/publicaties>.
- Heimann**, Eduard (1929): Soziale Theorie des Kapitalismus: Theorie der Sozialpolitik, Tübingen.
- Heinelt**, Hubert/**Weck**, Michael (1998): Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen.
- Hemerijck**, Anton C. (1995): Corporatist Immobility in the Netherlands, in: Crouch, Colin/Traxler, Franz (Hrsg.): Organized Industrial Relation in Europe: What Future, Avebury, 183-226.
- Hemerijck**, Anton C./**Kersbergen**, Kees van (1997): A Miraculous Model? Explaining the New Politics of the Welfare State in the Netherlands, in: Acta Politica. International Journal of Political Science 37(autumn), 258-280.
- Hemerijck**, Anton C./**Kloosterman**, Robert C. (1995): Der Postindustrielle Umbau des korporatistischen Sozialstaates in den Niederlanden, in: Jahrbuch Arbeit und Technik 1995, 286-296.
- Hemerijck**, Anton C./**Manow**, Philip (1998): Experience of Negotiated Social Policy Reform in Germany and the Netherlands. Paper Presented for the Conference: 'Varieties of Welfare Capitalism', Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, June 11-13, 1998, Köln.
- Hemsath** (ohne Vorname) (1969): Redebeitrag auf der 340. Sitzung des Bundesrates am 20.6.1969, in: BR-Stenogr. Ber. 20. Juni 1969.
- Hen**, R.E. de (1980): Actieve en re-actieve industriepolitiek in Nederland. De overheid en de ontwikkeling van de Nederlandse industrie in de jaren dertig en tussen 1945 en 1950, Amsterdam.
- Hendriks**, Genie (1999): Uitdagingen van het grotestedenbeleid, in: Sociaal Bestek 61(12), 16-18.
- Henkelmann**, Walter (1950a) (Hrsg.): Das neue Recht in der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG), Arbeitslosenfürsorge, Kurzarbeiter-Unterstützung, Heimkehrergesetz, Köln.
- Henkelmann**, Walter (1950b): Die Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1(4), 170-172.
- Henkelmann**, Walter (1952a): Auf dem Wege zur Arbeits-EINSATZ-Verwaltung, in: Die Quelle 3(3), 98-99.
- Henkelmann**, Walter (1952b): Um die Bundesanstalt, in: Soziale Sicherheit 1(1), 9-10.
- Henkelmann**, Walter (1967): AFG-Reform des AVAVG. Eine Kritik aus gewerkschaftlicher Sicht, in: Arbeit- und Sozialpolitik 10(10), 318-322.

- Henkes**, Andreas/Baur, Ulrich/Kopp, Joachim/Polduwe, Christiane (1999): Handbuch Arbeitsförderung SGB III, München.
- Hennessy**, Peter (1989): Whitehall, London.
- Hennock**, E. Peter (1987): British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880-1914, Oxford.
- Hentschel**, Volker (1983): Geschichte der deutschen Sozialpolitik, Frankfurt am Main.
- Herrmann**, Volker (1993): Vom Arbeitsmarkt zum Arbeitseinsatz. Zur Geschichte der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1929 bis 1939, Frankfurt am Main.
- Hesse**, Joachim Jens/**Benz**, Arthur (1990): Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Hilferding**, Rudolf (1920): Das Finanzkapital. Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus, Wien, zweite unveränderte Auflage.
- Hobsbawm**, Eric (1985): The ‚New Unionism‘ Reconsidered, in: Mommsen, Wolfgang/Husung, Hans-Gerhard (Hrsg.): The Development of Trade Unionism in Great Britain and Germany 1880-1914, London, 13-31.
- Höcker**, Herad (1994): Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik, Weiterbildung für Arbeitslose in Dänemark, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper FS I 94-202, Berlin.
- Hockerts**, Hans Günter (1980): Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, Stuttgart.
- Hoefnagels**, H. (1974): Een eeuw sociale problematiek. De Nederlandse sociale ontwikkeling van 1850 tot 1940, Alphen aan den Rijn, 3^e druk.
- Hoffius**, Rob/**Vriend**, Babette (1988): De geschiedenis van de openbare arbeidsbemiddeling in Nederland, Leiden.
- Holst**, Henriette Roland Schalk van der (1932): Kapitaal en arbeid in Nederland. Deel I, Nijmegen, vierde verbeterde en met een tweede deel vermeerderde druk.
- Hoogland**, Wittert van (1940a): De Parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940. Deel I, Haarlem.
- Hoogland**, Wittert van (1940b): De Parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940. Deel II, Haarlem.
- Hoolingsworth**, Rogers C./**Lindberg**, Leon (1985): The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behavior, in: Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.): Private Interest Government, London, 221-252.
- House of Commons Debates** 1972, Vol. 846.
- House of Commons Papers** 1972, Vol. 852.
- House of Commons Papers** 1972, Vol. 857.
- Hövels**, Ben (1999): Berufsbildung und Arbeitsmarkt. Zur Reform der beruflichen Bildung in den Niederlanden, Manuskript zur deutsch-niederländischen Tagung ‚Das niederländische Poldermodell - ein Modell für Deutschland‘, 15. April 1999, Dortmund.
- Hövels**, Ben/**Kraayvanger**, G. (1998): Schlußfolgerungen - Überlegungen und Punkte für die weitere Diskussion, in: Grünwald, Uwe/Moraal, Dick (Hrsg.): Modelle zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter und Arbeitsloser. Dokumentation eines LEONARDO-Projektes mit Beteiligung von Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Norwegen, Berlin, 74-83.
- Idel**, Stephan/**Veit**, Rüdiger (1998): Interkommunale Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im europäischen Kontext, download vom 15. April 1999, <http://www.prosozial.de>.
- Immergut**, Ellen M. (1992): Health Politics, Interests and Institutions in Western Europe, Cambridge.
- Immergut**, Ellen M. (1997): The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-Institutionalism and Comparative Policy Studies, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, 325-355.
- Institute of Personnel Management** (1967): Perspectives in Manpower Planning. An Edinburgh Group Report on Behalf of the Edinburgh Group, London.
- Ja zum Arbeitsförderungsgesetz** (1968) (Ja zum Arbeitsförderungsgesetz...aber Charakter der Bundesanstalt muß gewahrt bleiben), in: Der Arbeitgeber 10(5), 107-108.

- Jaedicke**, Wolfgang/Ruhland, Kurt/Wachendorfer, Ute/Wollmann, Hellmut/Wonneberg, Holger (1991) (Hrsg.): Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat: zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise, Opladen.
- Jagoda**, Bernhard (1995): ‚Arbeitsamt 2000‘ - Gemeinsames Dach für die Weiterentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit, in: Arbeit und Beruf 46(4), 97-100.
- Janoski**, Thomas (1990): The Political Economy of Unemployment. Active Labour Market Policy in West Germany and the United States, Berkeley usw.
- Janoski**, Thomas (1996): Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy. Expenditures in 18 countries, in: Schmidt, Günther/O'Reilly, Jacqueline/Schömann, Klaus (Hrsg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham, 697-712.
- Janoski**, Thomas/**Hicks**, Alexander (1994): Methodological Innovations in Comparative Political Economy. An Introduction, in: Janoski, Thomas/Hicks, Alexander (Hrsg.): The Comparative Political Economy of the Welfare States, Cambridge, 1-27.
- Janssen**, Vincent/**Schoonhoven**, Wim van (1998): De financiële risico's van de WIW, in: Sociaal Bestek 60(4), 24-26.
- Jastrow**, Ignaz (1902): Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft, Berlin.
- Jessop**, Bob (1979): Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy, in: Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Trends toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills/London, 185-212.
- Jessop**, Bob (1990a): State Theory. Putting Capitalist States in their Places, Cambridge.
- Jessop**, Bob (1990b): Veränderte Staatlichkeit. Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten, in: Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben, Baden-Baden, 43-73.
- Jessop**, Bob (1993): Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, in: Studies in Political Economy 40(1), 7-39.
- Jitta**, Josephus A.C. (1932): Functionneele Decentralisatie. De grondgedachte van den corporatieven staat binnen het kader der parlementaire democratie, Rede aan de Technische Hoogschool Delft, 5 oktober 1932, Groningen usw.
- John**, Martin (1967): Die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Dissertation, Hamburg.
- Jones**, Gareth Stedman (1971): Outcast London. A Study in the Relationship Between Classes in Victorian Society, Oxford.
- Jones**, Kathleen (1998): The Making of Social Policy in Britain 1830-1990, London, second edition.
- Jones**, Thomas (1951): Lloyd George, London.
- Jong**, Fr. de (1956): Om Plaats van de Arbeid. Een geschiedkundig overzicht van ontstaan en ontwikkeling van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen, Amsterdam.
- Jong**, Louis de (1996): Geld, opdrachten en politieke druk, in: Sociaal Bestek 58(7-8), 5-7.
- Jonge**, J.A. de (1976): De industrialisatie in Nederland tussen 1850 en 1914, Nijmegen.
- Kastendiek**, Hans (1981): Die Selbstblockierung der Korporatismusdiskussion: Teilproblematierungen der gesellschaftlichen Politikorganisation und gesellschaftspolitische Entproblematierung korporativer Strukturen und Strategien, in: Aleman, Ulrich von (Hrsg.): Neokorporatismus, Frankfurt am Main, 92-116.
- Kastendiek**, Hans (1996): Collective Bargaining und gewerkschaftliche Interessenvertretung, in: Kastendiek, Hans/Rohe, Karl/Volle, Angelika (Hrsg.): Länderbericht Großbritannien, Frankfurt am Main, 280-297.
- Kastendiek**, Hans/**Kastendiek**, Hella (1985): Konservative Wende und industrielle Beziehungen in Großbritannien und in der Bundesrepublik, in: Politische Vierteljahresschrift 26(4), 381-399.
- Katzenstein**, Peter J. (1985): Small States in Small Markets. Industrial Policy in Europe, Ithaca/New York.
- Katzenstein**, Peter J. (1989): Chapter Eleven. Stability and Change in the Emerging Third Republic, in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): Industry and Politics in West Germany. Toward the Third Republic, Ithaca/London, 307-353.
- Katzer**, Hans (1969): Das Arbeitsförderungsgesetz - die Grundlage einer zukunftsweisenden Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Bundesarbeitsblatt 20(6), 325-327.

- Keep**, Ewart (1986): *Designing the Stable Door: A Study how the Youth Training Scheme was Planned*, Warwick Papers in Industrial Relations no 8. Coventry, University of Warwick.
- Kessler**, Gerhard (1907): *Die deutschen Arbeitgeberverbände*, Leipzig.
- Kessler**, Gerhard (1911): *Die Arbeitsnachweise der Arbeitgeberverbände*, Leipzig.
- Kickert**, Walter J.M. (1996): *Administrative Reforms and Public Sector Governance in the Netherlands*, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Basel usw., 320-350.
- King**, Desmond S. (1992): *The Establishment of Work Welfare Programs in the United States and Britain: Politics, Ideas and Institutions*, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Hrsg.): *Restructuring Politics: Historical Institutionalism and Comparative Analysis*, Cambridge, 217-247.
- King**, Desmond S. (1993): *The Conservatives and Training Policy 1979-1992: From a Tripartite to a Neoliberal Regime*, in: *Political Studies* 41, 214-235.
- King**, Desmond S. (1995): *Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*, Oxford.
- King**, Desmond S./**Rothstein**, Bo (1993): *Institutional Choices and Labor Market Policy. A British-Swedish Comparison*, in: *Comparative Political Studies* 26(2), 147-177.
- King**, Desmond S./**Rothstein**, Bo (1994): *Government Legitimacy and the Labour Market. A Comparative Analysis of Employment Agencies*, in: *Public Administration* 72(summer), 291-308.
- King**, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry*, Princeton.
- King**, Roger/**Schnack**, Kris (1990): *The MSC's Area Manpower Boards: The Role of Employer and Union Representatives*, in: Crouch, Colin/Dore, Ronald (Hrsg.): *Corporatism and Accountability. Organized Interests in British Political Life*, Oxford, 199-211.
- Kippes**, Ludwig (1975): *Die Arbeitsmarktpolitische Rolle der Länder in der BRD*, in: Schmid, Günther/Freiburghaus, Dieter (Hrsg.): *Konferenz über aktive Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten Ländern*, International Institut of Management I/75-67, Berlin, 379-392.
- Kleinfeld**, Ralf (1990): *Mesokorporatismus in den Niederlanden. Entwicklungen eines politikbereichs- und mehrerbenenspezifischen Modells zur Analyse institutionalisierter Staat-Verbände-Beziehungen und seine Anwendung auf regionale wirtschaftspolitische Beratungs- und Verhandlungsgremien in den niederländischen Provinzen*, Frankfurt am Main.
- Kleinfeld**, Ralf/**Toonen**, Theo A. (1996): *The Netherlands: Political, Institutional and Legal Aspects of the Regions in the Netherlands*, in: Färber, Gisela/Forsyth, Murray (Hrsg.): *The Regions - Factors of Integration or Disintegration in Europe?*, Baden-Baden, 91-108.
- Kloostermann**, Robert (1985): *Werkloosheid in Nederland 1920-1930*, Utrecht.
- Kloostermann**, Robert C. (1995): *Three Worlds of Welfare Capitalism? The Welfare State and the Post Industrial Trajectory in the Netherlands after 1980*, in: *West European Politics* 17(4), 166-189.
- Klös**, Hans-Peter (1998): *Arbeit plus Transfers. Zur Reform der kommunalen Beschäftigungspolitik*, Institut der Deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Köln.
- Koalitionsarbeitsgruppe** (1996): *Eckpunkte zur Reform des AFG*, in: *Arbeit und Beruf* 47(3), 73-75.
- Köhn**, Ruth (1993): *Selbstverwaltung in der Bundesanstalt für Arbeit, Modell für Europa*, in: *Europa und Deutschland*, 85-92.
- König**, Thomas/**Brauninger**, Thomas (1997): *Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28(4), 605-628.
- Korpi**, Walter (1978): *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, London.
- Kort**, W.L.P.M. de (1940): *De Arbeitsbemiddeling in Nederland*, Alphen aan den Rijn.
- Kraaijestein**, Martin (1995): *Gemeentelijk werkgelegenheid en het Rijk: 1945-1990*, Hilversum.
- Krautkrämer**, Uta (1978): *Labour Market Administration in the Federal Republic of Germany*, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM-Papers, IIM/78-14b, Berlin.
- Krech**, Johannes (1909): *Armengesetzgebung in Deutschland*, in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 1. Band, Jena, 1. Auflage, 30-44.

- Kress, Ulrike (1996a):** Informationsmappe AFG-Reform. Dokumentationsdienste des IAB, Stand: Juni 1996, Nürnberg.
- Kress, Ulrike (1996b):** Reform des Arbeitsförderungsgesetzes. Zum Stand der aktuellen Diskussion, IAB Werkstattbericht, Nr. 3 vom 1.8.1996.
- Kress, Ulrike (1997):** Informationsmappe AFG-Reform. 1. Ergänzung. Dokumentationsdienste des IAB, Stand: April 1997, Nürnberg.
- Kruijt, Jakob Pieter/Goddijn, Walter (1965):** Versäulung und Entsäulung als soziale Prozesse, in: Matthes, Joachim (Hrsg.): Soziologie und Gesellschaft in den Niederlanden, Darmstadt, 115-149.
- Kühl, Jürgen (1975):** Zielorientierte Arbeitsmarktpolitik, in: Schmid, Günther/Freiburghaus, Dieter (Hrsg.): Konferenz über aktive Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten Ländern, International Institut of Management I/75-67, Berlin, 43-55.
- Kühl, Jürgen (1982):** Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 15(3), 251-260.
- Kühl, Jürgen (1993):** Beitragszahler tragen die Hauptlast der vereinigungsbedingten Arbeitsmarktkosten, IAB Kurzbericht 11/1993, Nürnberg.
- Kühl, Jürgen (1994):** Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Finanzierung öffentlicher Beschäftigungsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit, Länder und Kommunen, Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin.
- Kuijpers, Ivo/Schrage, Peter (1997):** Squaring the Circle. Unemployment Insurance in the Netherlands from Wage Bargaining Instrument to Compulsory Legislation, 1861-1949, in: Knotter, Ad/Altena, Bert/Damsma, Dirk (Hrsg.): Labour, Social Policy, and the Welfare State, Amsterdam, 83-97.
- Kumpmann, Karl (1920):** Die Lage des Arbeitsmarktes in Deutschland. Denkschrift des Reichsamtes für Arbeitsvermittlung, Berlin.
- Kumpmann, Karl (1923):** Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1. Band, Jena, 1. Auflage, 791-823.
- Kuster, Fritz (1949):** Vertrauenskrise in der Arbeitsverwaltung?, in: Der Arbeitgeber 1(11), 14-18.
- Lampert, Heinz (1984):** Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik, in: Winterstein, Helmut (Hrsg.): Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates, Berlin, 37-62.
- Lampert, Heinz (1989):** Zwanzig Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 22(2), 173-186.
- Lauritzen, Gisela (1984):** Die institutionelle Lücke zwischen BSHG und AFG. Fallstudien über regionale Varianten von Maßnahmen zur Unterstützung der Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten der Arbeitsämter im Auftrag der BA, Entwurf des Endberichts, Ms., Strasbourg.
- Lehmbruch, Gerhard (1979):** Liberal Corporatism and Party Government, in: Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Trends toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills/London, 147-186.
- Lehmbruch, Gerhard (1984):** Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in: Goldthorpe, John H. (Hrsg.): Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford, 60-80.
- Lehmbruch, Gerhard (1991a):** Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien, in: Politische Vierteljahresschrift 32(4), 585-604.
- Lehmbruch, Gerhard (1991b):** The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks, in: Czada, Roland/Windhoff-Heritier, Adrienne (Hrsg.): Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality, Frankfurt am Main, 121-158.
- Lehmbruch, Gerhard (1996):** Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung einer Steuerungstheorie, in: Politische Vierteljahresschrift 37(4), 735-751.
- Leibfried, Stephan (1977):** Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland, in: Kritische Justiz 10(3), 291-301.
- Lepsius, M. Rainer (1990):** Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen.
- Lepszy, Norbert (1979):** Regierung, Parteien und Gewerkschaften in den Niederlanden. Entwicklung und Strukturen, Düsseldorf.
- Lewek, Peter (1992):** Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, Stuttgart.

- Lewis**, Janet (1978): Labour Market Administration in the United Kingdom, Arbeitsmarktverwaltung in Großbritannien, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM-Papers, IIM/78-14c, Berlin.
- Lijphart**, Arend (1968): The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands, Berkeley.
- Lijphart**, Arend (1971): Comparative Politics and the Comparative Method, in: The American Political Science Review 65(3), 682-693.
- Lijphart**, Arend (1975): II. The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research, in: Comparative Political Studies 8(2), 158-177.
- Lijphart**, Arend (1990): Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek, Haarlem, 8. Auflage.
- Linke**, Lothar (1994): Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in Deutschland, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers, FSI94-203, Berlin.
- Lins**, Wilhelm (1923): Arbeitsmarkt und Arbeitsnachweis, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1. Band, Jena, 1. Auflage, 824-839.
- Luther**, Hans (1960): Politik ohne Partei, Stuttgart.
- Maarse**, Johan A. M. (1983): Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid. Een bestuurkundig onderzoek naar het aanvullende werkgelegenheidsbeleid, Twente.
- Maas**, P. F. (1991) (Hrsg.): Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945. Deel III. Het kabinet-Drees-Van Schaik (1948-1951). Band A: liberalisatie en sociale ordening, Nijmegen.
- Mackscheidt**, Klaus (1991): Finanzierung der Arbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B34-35, 26-35.
- Maddison**, Angus (1995): Monitoring the World Economy 1820-1992, Paris.
- Maier**, Dieter (1994): Arbeitseinsatz und Deportation. Die Mitwirkung der Arbeitsverwaltung bei der nationalsozialistischen Judenverfolgung in den Jahren 1933-1945, Berlin.
- Manow**, Philip (1997): Social Insurance and the German Political Economy, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 97/2, Köln.
- Mares**, Isabela (1996): Is Unemployment Insurable? Employers and the Institutionalization of the Risk of Unemployment, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers, FS I 96-314, Berlin.
- Marsh**, David (1992): Youth Employment Policy 1970-1990. Towards the Exclusion of the Trade Unions, in: Marsh, David/Rhodes, R.A.W. (Hrsg.): Policy Networks in British Government, Oxford, 167-199.
- Marsh**, David/**Grant**, Wyn (1977): Tripartism: Reality or Myth?, in: Government and Opposition 12(summer), 194-211.
- Mason**, Charlie/**Russell**, Russ (1987): Die Rolle der Sozialpartner in der Berufsbildung im Vereinigten Königreich, CEDEFOP, Berlin.
- Mätzke**, Margitta (1989): Keeping Track of Complexity, Unpublished Paper.
- Mayntz**, Renate (1997): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg, 4. Auflage.
- Mayntz**, Renate/**Scharpf**, Fritz (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main/New York, 39-72.
- Mazzoleni**, Gianpietro (1978): Labour Administration in Italy, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM-Papers, IIM/78-14d, Berlin.
- Mehlich**, Tobias (1996): Reformvorschläge zur Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit und ihre rechtliche Zulässigkeit. Ein Beitrag zur Einbeziehung von Beamten und Gewerkschaften in die Finanzierungsverantwortung für die Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main.
- Mertens**, Dieter/**Kühl**, Jürgen (1977): Arbeitsmarkt I: Arbeitsmarktpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 1, Stuttgart, 279-292.
- Metz**, Karl Heinz (1988): Industrialisierung und Sozialpolitik: das Problem der sozialen Sicherheit in Großbritannien 1795-1911, Göttingen.
- Michalke**, Otto (1912): Die Arbeitsnachweise der Gewerkschaften im Deutschen Reich, Berlin.
- Middlemas**, Keith (1979): Politics in Industrial Society, London.
- Mill**, John Stuart (1874): A System of Logic. Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation, New York, 8. Edition.

- Minister of Labour** (1962): Industrial Training: Government Proposals, Cmnd. 1892, London: HMSO.
- Mockenhaupt**, Hubert (1976): Heinrich Brauns - Ein Lebensbild, in: Katholische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert. Ausgewählte Aufsätze und Reden von Heinrich Brauns, bearbeitet von Hubert Mockenhaupt, Mainz, 3-9.
- Mommsen**, Wolfgang/**Husung**, Hans-Gerhard (1985) (Hrsg.): The Development of Trade Unionism in Great Britain and Germany 1880-1914, London usw.
- Moon**, Jeremy/**Richardson**, Jeremy J. (1985): Unemployment in the UK, Aldershot.
- Moraal**, Dick (1983): The Netherlands 1945-1963: A Classical Example of Neo-Corporatist Regulation?, Berlin, Unpublished Paper.
- Moraal**, Dick (1994): Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik, Weiterbildung für Arbeitslose in den Niederlanden, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers, FS I 94-204, Berlin.
- Moree**, Marjolein (1986): Vrouwen en arbeidsmarktbeleid 1950-1985, in: Schuyt, Kees/Veen, Romke van der (Hrsg.): De verdeelde samenleving. Een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat, Leiden-Antwerpen, 73-95.
- Morel**, Martine/**Dupuy**, Francois (1978): Labour Market Administration in France, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM-Papers, IIM/78-14e, Berlin.
- Morren**, H.J. (1935): De Practijk der Werkloosheidsverzekering in Nederland, Alphen aan den Rijn, Zweiter Druck.
- Morsey**, Rudolf (1966): Die deutsche Zentrumsparlei 1917-1923, Düsseldorf.
- Mosley**, Hugh/**Degen**, Christel (1994): The Reorganization of Labor Market Policy. Further Training for the Unemployed in the United Kingdom, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers, FS I 94-205, Berlin.
- Mosley**, Hugh/Keller, Tiziana/Speckesser, Stefan (1998): The Role of the Social Partners and the Implementation of Active Measures. Report Prepared for the International Labor Organisation (POLEMP), Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- Mosley**, Hugh/**Schütz**, Holger (1998): The PES and Employment Policies: Regional Responses to Long-Term Unemployment. Final Report, Wissenschaftszentrum Berlin, December 1998, Berlin.
- Mosley**, Hugh/**Schütz**, Holger (1999): The Implementation of Active Labour Market Policies in the German Regions: Decentralization and Co-operation, Manuskript, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- MSC** (1979): The Manpower Services Commission: the First Five Years, Sheffield.
- MSC** (1980): Outlook on Training. Review of the Employment and Training Act 1973, Sheffield.
- Mukherjee**, Santosh (1970): Changing Manpower Needs. A Study of Industrial Training Boards, London.
- Mukherjee**, Santosh (1972): Making Labour Markets Works - A Comparison of the UK and Swedish System, London.
- NAP** (1999): National Employment Action Plan 1999 The Netherlands, Den Haag, June 1999, download vom 12. Juli 1999, http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/naps99.
- NAP** (2000): National Employment Action Plan 1999 The Netherlands, Den Haag, June 2000, download vom 20. Juli 2000, http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/naps00.
- Naphtali**, Fritz (1931): Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin.
- NEI** (1999): Sectoren in de knel, Rotterdam.
- Nieuwenhuis**, J.G.J.C. (1946): Bestrijding der werkloosheid in haar oorzaken en gevolgen. Opmerkingen over de Voorlopige Nota van een door het bestuur van de Stichting van de Arbeid ingestelde commissie tot bestudeering van het vraagstuk der wettelijke regeling eener werkloosheidsverzekering, Schiedam.
- Nieuwkerk**, Ton van (1998a): Het inkoopmodel, dat komt er wel! in: Sociaal Bestek 60(4), 27-30.
- Nieuwkerk**, Ton van (1998b): Toekomstige rol gemeenten ,werk en inkomen', in: Sociaal Bestek 60(6), 20-23.
- Nijhof**, Erik/**Schrage**, Peter (1984): Van bondlokaal tot steunloket: de vakbeweging als sociaal vangnet tijdens de economische crisis in Nederland (1929-1935), in: Sociologisch Tijdschrift 11(2), 260-285.
- NYFER** (1999): Benchmark gemeentelijk arbeidsmarktbeleid, NYFER, Breukelen.

- Odenthal**, Richard (1949): Die Wiederherstellung der Selbstverwaltung auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, in: *Arbeitsblatt* 1(12), 373-377.
- OECD** (1964): *Recommendation on an Active Manpower Policy*, Paris, OECD Manpower and Social Affairs Committee.
- OECD** (1967): *Manpower and Social Policy in the Netherlands*, Paris.
- OECD** (1969): *Manpower Policy in the United Kingdom*, Paris.
- OECD** (1984): *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, Paris.
- OECD** (1986): *Employment Outlook 1986*, Paris.
- OECD** (1987a): *Employment Outlook 1987*, Paris.
- OECD** (1987b): *New Roles for Cities and Towns*, Paris.
- OECD** (1992): *Employment Outlook 1992*, Paris.
- OECD** (1993): *Employment Outlook 1993*, Paris.
- OECD** (1995): *Employment Outlook 1995*, Paris.
- OECD** (1996): *Employment Outlook 1996*, Paris.
- OECD** (1998). *OECD Economic Surveys, Netherlands*, Paris.
- OECD** (1999a): *Employment Outlook 1999*, Paris.
- OECD** (1999b): *Social Expenditure Database*, Paris.
- Oechsle**, Richard (1952): Selbstverwaltung in einer Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung, in: *Sozialer Fortschritt* 1(1), 4-7.
- Offe**, Claus (1975): *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*, Frankfurt am Main.
- Olieman**, R. (1996): *Evaluatie JeugdWerkGarantiewet*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Oltmann**, Uwe (1968): *Reichsarbeitsminister Brauns in der Staats- und Währungskrise 1923/24. Die Bedeutung der Sozialpolitik für die Inflation, den Ruhrkampf und die Stabilisierung*, Dissertation, Kiel.
- Opstal**, Rocus van/Roodenburg, Hans/Welters, Riccardo (1998): *Low Skilled Jobs through Job Creation and Wage Subsidies*, in: *CBP Report* 2/1998, 32-35.
- Orloff**, Ann Shola (1993): *The Politics of Pensions: a Comparative Analysis of Britain, Canada, and the United States 1880 - 1940*, Madison.
- Orren**, Karen/**Skowronek**, Stephen (1994): *Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New Institutionalism'*, in: *Dodd, Lawrence C./Jillson, Calvin (Hrsg.): The Dynamics of American Politics*, Boulder, 311-330.
- Pahl**, R.E./**Winkler**, J.T. (1976): *Corporatism in Britain*, in: *Centre for Studies in Social Policy (Hrsg.): The Corporate State - Reality by Myth? A Symposium*, Sept. 1976, London, 5-25.
- Pal**, Leslie (1988): *State, Class, and Bureaucracy. Candian Unemployment Insurance and Public Policy*, Kingston.
- Panitch**, Leo (1976): *Social Democracy and Industrial Militancy*, Cambridge.
- Panitch**, Leo (1979): *The Development of Corporatism in Liberal Democracies*, in: *Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Trends toward Corporatist Intermediation*, London, 119-146.
- Panitch**, Leo (1980): *Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth of Industry*, in: *British Journal of Sociology* 31(2), 159-185.
- Peck**, Jamie A. (1994): *From Corporatism to Localism from MSC to TECs: Developing Neoliberal Labour Regulation in Britain*, in: *Economies et Sociétés* 18(8), 99-119.
- Peet**, J.M./Altena, L.J./Wiedijk, C.H. (1991): *Honderd jaar sociaal. Teksten uit honderd jaar sociale beweging en sociaal denken in Nederland*, Amsterdam.
- Peper**, A. (1980): *'Coöperatie, conflict en coalitie: De Nederlandse arbeidsverhouding 1970-1980: veranderingen, constanten en perspectieven'*, in: *Geest, van der L. (Hrsg.): De geronnen maatschappij. Opstellen over sociaal-economische ontwikkelingen*, Amsterdam/Meppel, 103-148.
- Perry**, P.J.C. (1976): *The Evolution of British Manpower Policy. From the Statute of Artificers to the Industrial Training Act*, London.
- Peters**, Guy B. (1998): *Comparative Politics - Theory and Methods*, London.

- Peters**, Guy B. (1999): *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London.
- Petzina**, Dietmar (1987): *Arbeitslosigkeit und Sozialstaat*, in: Abelshausen, Werner (Hrsg.): *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat*, Stuttgart, 239-259.
- Pfister**, Bernhard (1936): *Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosigkeit in England*, Stuttgart/Berlin.
- Pierson**, Paul (1993): *When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change*, in: *World Politics* 45(4), 595-628.
- Pizzorno**, Alessandro (1978): *Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict*, in: Crouch, Colin/Pizzorno, Alessandro (Hrsg.): *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968, Volume 2*, 277-198.
- Polanyi**, Karl (1997): *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt am Main.
- Preller**, Ludwig (1949): *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*, Stuttgart.
- Prinz**, Aloys (1983): *Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, in: *Finanzarchiv* 41(4), 431-451.
- Proosdij**, F. C. van (1970): *Inventaris van het archief van de onderafdeling werkloosheidsverzekering 1914-1944*, Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling, Den Haag.
- Przeworski**, Adam/**Teune**, Henry (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York.
- Radar** (1998): *Sociale Activering. Methodisch Handelen*, Den Haag.
- Ragin**, Charles (1987): *The Comparative Method*, Berkeley.
- Rainbird**, Helen (1990): *Training Matters. Union Perspectives on Industrial Restructuring and Training*, Oxford.
- Rainbird**, Helen/**Grant**, Wyn (1985): *Employers' Associations and Training Policy*, Institute of Employment Research, Warwick.
- RAM** (1929): *Deutsche Sozialpolitik 1918-1928. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums*, Berlin.
- Reid**, Alastair (1984): *Politik und Arbeitsteilung - Interpretationsansätze zur Entwicklung der Gewerkschaften in Großbritannien 1850-1920*, in: Mommsen, Wolfgang/Husung, Hans-Gerhard (Hrsg.): *Auf dem Wege zur Massengewerkschaft. Die Entwicklung der Gewerkschaften in Deutschland und Großbritannien 1880-1914*, Stuttgart, 195-214.
- Reissert**, Bernd (1984): *Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Großbritannien*, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers, IIM/LMP 84-21c, Berlin.
- Reissert**, Bernd (1994): *Beitrags- oder Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik? Rückblick und Ausblick auf eine Debatte*, in: Heinelt, Hubert/Bosch, Gerhard/Reissert, Bernd (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*, Berlin, 43-57.
- Rhodes**, R.A.W. (1988): *Beyond Westminster and Whitehall. The Sub-Central Governments of Britain*, London.
- Richardson**, Jeremy J./**Moon**, Jeremy (1985): *The Politics of Unemployment in Britain*, in: *Political Quarterly* 55(1), 29-37.
- Rieken**, Johannes G. P. (1985): *Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening*, Deventer.
- Rigter**, D.P./Bosch, E.A.M. van den/Veen, R.J. van der/Hemerijck, Anton C. (1995) (Hrsg.): *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Social Zaken*, Den Haag.
- Rijksbegroting** (2000): *Hoodstuk XV Begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Vergaderjaar 1999-2000, Hoofdstuk 3 Arbeidsmarktbeleid*, Den Haag, download vom 12. Januar 2000, <http://www.parlament.nl>.
- Rimlinger**, Gaston V. (1971): *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York.
- Ritter**, Gerhard A. (1989): *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München.
- Ritter**, Gerhard A. (1996): *Staat und Arbeiterschaft in Deutschland von der Revolution 1848/49 bis zur nationalsozialistischen Machtergreifung*, in: Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): *Arbeiter, Arbeiterbewegung und soziale Ideen, Beiträge zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, München, 67-90.

- Robertson**, David Brian (1986): Mrs. Thatcher's Employment Prescription. An Active Neo-Liberal Labour Market Policy, in: *Journal of Public Policy* 6(3), 275-296.
- Roebroek**, Joop M. (1993): *The Imprisoned State. The Paradoxical Relationship between State and Society*, Tilburg.
- Roebroek**, Joop M./**Hertogh**, Mirjam (1998): *De beschavende invloed des tijds. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*, Den Haag.
- Rohe**, Rainer (1989): *Implementation von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz*, Münster.
- Rooy**, P. de (1978): *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917-1940. Landelijk en Amsterdams beleid*, Amsterdam.
- Rooy**, P. de (1997): Great Men and a Single Woman. Politics and Social Security in the Netherlands, in: Knotter, Ad/Altena, Bert/Damsma, Dirk (Hrsg.): *Labour, Social Policy, and the Welfare State*, Amsterdam, 143-154.
- Rothstein**, Bo (1992): Labor Market Institutions and Working Class Strength, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Hrsg.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, 33-56.
- Rottenecker**, Heribert/**Schneider**, Jürgen (1996): *Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland, Reihe: Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit Band 9*, Stuttgart usw.
- Rüter**, A.J.C. (1935): *De Spoorwegstaking van 1903. Een spiegel der arbeidersbeweging in Nederland*, Leiden.
- Ryan**, Paul (1984): Youth Interventions, Job Substitution, and Trade Union Policy in Great Britain, 1976-1986, in: Rosenberg, Samuel (Hrsg.): *The State and the Labour Market*, New York/London, 175-196.
- Sabel**, Anton (1967): Selbstverwaltung und BAVAV, in: *Der Arbeitgeber* 29(15/16), 440-441.
- Sachße**, Christoph/**Tennstedt**, Florian (1980): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg*, Stuttgart.
- Sachße**, Christoph/**Tennstedt**, Florian (1988): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Band 2. Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871-1929*, Stuttgart.
- Scharpf**, Fritz W. (1982): Optionen der Arbeitsmarktpolitik in den achtziger Jahren, in: Scharpf, Fritz W./Brockmann, Marlene (Hrsg.): *Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrung und neue Wege*, Frankfurt am Main, XI-X18.
- Scharpf**, Fritz W. (1985): Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen, 164-170.
- Scharpf**, Fritz W. (1987): *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt am Main/New York.
- Scharpf**, Fritz W. (1988): Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation, in: *Politische Vierteljahresschrift* 29(1), 6-41.
- Scharpf**, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play*, Boulder.
- Scharpf**, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg.
- Scheuner**, Ulrich (1978): Hegel und die deutsche Staatslehre des 19. und 20. Jahrhunderts (1960), in: Listl, Joseph/Rüfner, Wolfgang (Hrsg.): *Ulrich Scheuner, Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften*, Berlin, 81-100.
- Schmid**, Günther (1976): Zur Konzeption einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Bolle, Michael (Hrsg.): *Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik*, Opladen, 165-185.
- Schmid**, Günther (1982): *Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik*, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers, IIM/LMP 82-3, Berlin.
- Schmid**, Günther (1994): *Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der Europäischen Union*, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers, FS I 94-213, Berlin.

- Schmid**, Günther/**Reissert**, Bernd (1988): Machen Institutionen einen Unterschied? Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analyse, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft X/1988, 284-305.
- Schmid**, Günther/**Reissert**, Bernd/**Bruche**, Gerd (1987): Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin.
- Schmid**, Günther/**Wilke**, Helmut (1980): Quantitative Wirkungsanalyse von Arbeitsmarktprogrammen am Beispiel der Eingliederungshilfen für schwervermittelbare Arbeitslose: Ein Anwendungsfall und seine Probleme, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM-Papers, IIMV, Berlin.
- Schmid**, Josef/**Blancke**, Susanne (1998): Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland, in: Deutschlandarchiv 31(6), 938-947.
- Schmidt**, Alfred (1977) Zum Entstehen der Selbstverwaltung in der Nachkriegszeit, in: Bartholomäi, Reinhart/Bodenbender, Wolfgang/Henkel, Harde/Hüttel, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn-Bad Godesberg, 391-400.
- Schmidt**, Manfred G. (1982): Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Frankfurt am Main/New York.
- Schmidt**, Manfred G. (1983): Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigungspolitik. Ein internationaler Vergleich, in: Leviathan 11(4), 451-473.
- Schmitter**, Philippe C. (1974): Still the Century of Corporatism?, in: Review of Politics 36(January), 85-131.
- Schmitter**, Philippe C. (1979): Still the Century of Corporatism?, in: Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Trends toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills/London, 7-52.
- Schneider**, Michael (1984): Das Streikverhalten der Christlichen Gewerkschaften vor 1914, in: Mommsen, Wolfgang J./Husung, Hans-Gerhard (Hrsg.): Auf dem Weg zur Massengewerkschaft. Die Entwicklung der Gewerkschaften in Deutschland und Großbritannien 1880-1914, Stuttgart, 354-386.
- Schrader**, Klaus (2000): Das ‚niederländische Modell‘: Ein Patentrezept für Vollbeschäftigung?, in: Die Weltwirtschaft 51(1), 89-116.
- Schrage**, Peter/**Nijhof**, Erik (1992): Een lange sisser en een late knal? De ontwikkeling van de Nederlandse werkloosheidsverzekering in westeuropes perspectief: een terreinverkenning, in: Blockmans, W.P./Valk, L.A. van der (Hrsg.): Van particuliere naar openbare zorg, en terug? Sociale politiek in Nederland sinds 1880, Amsterdam, 31-52.
- Schreiben der BDA** (1951) (Schreiben der BDA an den Bundesrat vom 23. Juli 1951), abgedruckt in DGB 1952, Dokument Nr. 30, 125.
- Schreiben des Bundesministers für Arbeit** (1951) (Schreiben des Bundesministers für Arbeit an den Ausschuß für Arbeit des Bundestags, 22. Mai 1951), abgedruckt in: DGB 1952, Dokument Nr. 18, 97-98.
- Schreiben des Bundesvorstandes des DGB** (1951) (Schreiben des Bundesvorstandes des DGB an den Bundesrat vom 18. Juli 1951 und Schreiben der BDA an den Bundesrat vom 23. Juli 1951), abgedruckt in DGB 1952, Dokument Nr. 29, 123-125.
- Schuller**, Karin (1995): Gibt es eine arbeitsmarktpolitische Verantwortung der Bundesländer? Eine Analyse der Arbeitsförderungs politik des Landes Berlin, FU Berlin, Diplomarbeit.
- Schulze-Böing**, Matthias (1994): Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik - zur absehbaren Karriere eines Themas, in: Schulze-Böing, Matthias (Hrsg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme: Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Basel usw., 11-28.
- SoW** (1913): Eindrapport, Band IX, Den Haag.
- Seeleib-Kaiser**, Martin (1996): Historische Entwicklung und Struktur der Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik in Japan und der Bundesrepublik Deutschland, in: Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Japan und Deutschland in der Welt nach dem Kalten Krieg, Münster, 117-164.
- Sell**, Stefan (1994a): Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, in: WSI-Mitteilungen 47(9), 551-559.
- Sell**, Stefan (1994b): Polarisierung der Arbeitsverwaltung, in: Sozialer Fortschritt 43(12), 296-304.

- Sell, Stefan** (1995a): Der Umbau der Finanzierungsstruktur der Arbeitsmarktpolitik, in: *Wirtschaftsdienst* 75(4), 203-209.
- Sell, Stefan** (1995b): Sozialhilfe, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, in: *Sozialer Fortschritt* 44(8-9), 214-220.
- Sell, Stefan** (1996): Reform des Arbeitsförderungsgesetzes. Arbeitsmarktpolitische und verwaltungspraktische Aspekte des geplanten Umbaus des AFG zum SGB III, in: *Sozialer Fortschritt* 45(7-8), 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(3), 532-549.
- Sell, Stefan** (1999): Zur Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Bestandsaufnahme der Risikoverlagerung und Plädoyer für eine funktionsgerechte institutionelle und instrumentelle Modernisierung, in: *Sozialer Fortschritt* 48(1-2), 24-33.
- Senker, Peter J.** (1992): *Industrial Training in a Cold Climate*, Aldershot.
- SER** (1968/7): *Interimsadvies over het organisatie van de arbeidsmarktbeleid*, Den Haag.
- SER** (1969): *Advies over het arbeidsmarktbeleid*, Den Haag.
- SER** (1971): *Arbeidsbureau Nieuwe Stijl*, Den Haag.
- SER** (1979): *Eindrapport betreffende vervolgonderzoek uitvoering van de sociale verzekering op langere termijn*, Den Haag.
- SER** (1984): *Advies rol sociale partners in de arbeidsvoorzieningswet*, Den Haag.
- SER** (1985a): *Achtergrondstudies. Arbeidsvoorzieningsbeleid, doelstellingen en principes*, Den Haag.
- SER** (1985b): *Advies arbeidsvoorzieningswet*, Den Haag.
- SER** (1994): *Advies regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen*, publicatienr. 94/09, Den Haag.
- SER** (1997): *Advies werken aan zekerheid*, publicatienr. 97/05 deel I, Den Haag.
- SER** (1998): *Advies organisatie uitvoering sociale verzekeringen (OSV 2001)*, 19 juni 1998, publicatienr. 12/99, Den Haag.
- SER** (1999): *Advies structuur uitvoering werk en inkomen*, 18 juni 1999, publicatienr. 2/99, Den Haag.
- Seymour, John Barton** (1928): *The British Employment Exchange*, London.
- Sheldrake, John/Vickerstaff, Sarah** (1987): *The History of Industrial Training in Britain*, Avebury.
- Shonfield, Andrew** (1969): *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*, London.
- Showler, Brian** (1976): *The Public Employment Service*, London/New York.
- Sinatra, Michael** (1996): *Counterfactual Analysis and Path-Dependent Thinking in the Study of International and Comparative Politics*, Unpublished Paper.
- Skocpol, Theda** (1979): *States and Social Revolution: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge/New York.
- Skocpol, Theda** (1984): 11. *Emerging Agendas and Recurrent Strategies in Historical Sociology*, in: Skocpol, Theda (Hrsg.): *Vision and Method in Historical Sociology*, Cambridge usw., 356-391.
- Skocpol, Theda** (1992): *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge.
- Skocpol, Theda/Somers, Margaret** (1980): *The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry*, in: *Comparative Studies in Society and History* 22, 174-197.
- Smelser, Neil J.** (1973): *The Methodology of Comparative Analysis*, in: Warwick, Donald P./Osherson, Samuel (Hrsg.): *Comparative Research Methods*, Englewood Cliffs, 42-86.
- Sociale Nota** (2000), Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26802, nrs. 1-2.
- Sol, Els** (2000): *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland. De Rol van de overheid en de sociale partners*, Den Haag.
- Sol, Els/Glebbeck, Arie** (1998): *Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur. De positie van derde-belanghebbenden in een tripartite structuur*, Amsterdam.
- Sol, Els/Veldhuisen, H. van** (1993): *Arbeidsvoorziening per conventant*, Den Haag.

- Soskice**, David (1990): Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment. Coordinated and Non-Coordinated Market Economies, in: Brunetta, R./Dell'Aringa, C. (Hrsg.): Labour Relations and Economic Performance, London, 170-211.
- Soskice**, David (1999): Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s, in: Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D. (Hrsg.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge, 101-134.
- Soskice**, David/Hancké, Bob/Trumbull, Gunnar/Wren, Anne (1998): Wage Bargaining, Labour Markets and Macroeconomic Performance in Germany and the Netherlands, in: Delsen, Lei/Jong, Eelke de (Hrsg.): The German and Dutch Economies. Who follows whom?, Heidelberg, 38-51.
- Soziale Selbstverwaltung als Gemeinschaftsaufgabe** (1949) (Soziale Selbstverwaltung als Gemeinschaftsaufgabe. Zu den wichtigsten Beschlüssen der Sozialpolitischen Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber des Vereinigten Wirtschaftsgebietes), in: Der Arbeitgeber 1(1), 9-12.
- Sozialpolitische Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbunds** (1949) (Sozialpolitische Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbunds beschlossen auf dem Gründungskongreß vom 12. bis 14. Oktober 1949 in München), abgedruckt in: DGB 1952, Dokument Nr. 1, 62.
- Spliedt**, Franz (1925): Vortrag auf der Tagung ‚Das Problem der Arbeitslosenversicherung in Deutschland‘ am 20. Februar 1925 in Berlin, abgedruckt in: Deutsche Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (1925): Das Problem der Arbeitslosenversicherung in Deutschland, Berlin, 33-43.
- Standing**, Guy (1986): Unemployment and Labour Market Flexibility: The United Kingdom, Genf: International Labour Organisation.
- STAR** (1996): Enkele hoofdlijnen voor een toekomstig arbeidsvoorzieningsbeleid, 28. november 1996, publicatienr. 5/96, Den Haag.
- STAR** (1998): Advies over hoofdlijnen voor de toekomstige uitvoering van de werknemersverzekering, alsmede over de toekomstige uitvoering van het arbeidsmarktbeleid, 9. juni 1998, publicatienr. 4/98, Den Haag.
- STAR** (1999): Brief aan de vaste commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de toekomstige uitvoeringsstructuur werk en inkomen, 11. mei 1999, publicatienr. 2/99, Den Haag.
- Steinke**, Rudolf (1998): Die Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG). Ein Schritt des Sozialabbaus oder ein Instrument zur effektiven Flankierung des Strukturwandels, in: Bayer, Mechthild/Dobischat, Rolf/Kohsiek, Roland (Hrsg.): Die Zukunft der AFG-AFRG geförderten beruflichen Weiterbildung: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch III, Frankfurt am Main, 41-76.
- Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates** (1951), abgedruckt in: DGB 1952, Dokument Nr. 14, 80-83.
- Stellungnahme des Bundesrates** (1996) (Stellungnahme des Bundesrates vom 27.9.1996), abgedruckt in: BT-Drks.13/5676, Anlage 2.
- Stempell**, Heiner (1977): Gewerkschafts-, gesellschafts- und sozialpolitische Entwicklungstendenzen im ersten Jahrfünft nach dem ‚Jahre Null‘ 1945, in: Bartholomäi, Reinhart/Bodenbender, Wolfgang/Henkel, Hardo/Hüttel, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn-Bad Godesberg, 527-555.
- Stephens**, John (1979): The Transition from Capitalism to Socialism, London.
- Stingl**, Josef (1977): Vom Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) zum Arbeitsförderungsgesetz, in: Bartholomäi, Reinhart/Bodenbender, Wolfgang/Henkel, Hardo/Hüttel, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn-Bad Godesberg, 349-359.
- Streeck**, Wolfgang (1978): Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen: Der britische Industrial Relations Act von 1971, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM-Papers, IIM/78-3, Berlin.
- Stretton**, Hugh (1969): The Political Sciences: General Principles of Selection in Social Science and History, London.
- Strinati**, Dominic (1990): A Ghost in the Machine? The State and the Labour Process in Theory and Practice, in: Kights, David/Willmott, Hugh (1990): Labour Process Theory, London, 209-243.
- Stringer**, Joan K./Richardson, Jeremy (1982): Policy Stability and Policy Change: Industrial Training 1964-1982, in: Public Administration Bulletin No. 39, 12-39.

- Stuurman**, Siep (1983): Verzuiling, kapitalisme en patriërchaat, Nijmegen.
- Surrey**, Michael (1982): United Kingdom, in: Boltho, Andrea (Hrsg.): The European Economy: Growth and Crisis, Oxford, 528-553.
- Swaan**, Abram de (1993): Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit, Frankfurt am Main.
- SZW** (1998): Discussienota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, 5. november 1998, Den Haag, download vom 7. November 1998, <http://www.minszw.nl>.
- SZW** (1999a): Concept. Nadere uitwerking van een onderdeel van de structuur uitvoering werk en inkomen ten behoeve van consultatiegesprekken, 25. november 1990, Den Haag, download vom 25. November 1999, <http://www.minszw.nl>.
- SZW** (1999b): Nota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI-Nota), 23. maart 1999, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26448, nrs. 1-2.
- SZW** (1999c): Notitie Overzicht van reïntegratie-inspanningen, Den Haag, download vom 1. September 1999, <http://www.minszw.nl>.
- SZW** (2000): Nieuwe Uitvoeringsstructuur voor sociale zekerheid en reïntegratie, 24. januari 2000, Den Haag, download vom 1. Februar 2000, <http://www.minszw.nl>.
- Taylor**, Robert (1996): The Heath Government and Industrial Relations: Myth and Reality, in: Ball, Stuart/Seldon, Anthony (Hrsg.): The Heath Government 1970-1974. A Reappraisal, London, 161-190.
- Tennstedt**, Florian (1977): Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung, Bonn.
- Terpstra**, P.R.A. (1986): Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid, Meppel.
- Theakston**, Kevin (1996): The Heath Government, Whitehall and the Civil service, in: Ball, Stuart/Seldon, Anthony (Hrsg.): The Heath Government 1970-1974. A Reappraisal, London, 75-105.
- Thelen**, Kathleen (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Annual Review of Political Science 2, 369-404.
- Thelen**, Kathleen/Steinmo, Sven (1992): Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge, 1-32.
- Therborn**, Göran (1985): Arbeitslosigkeit. Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern, Hamburg.
- Therborn**, Göran (1989): 'Pillarization' and 'Popular Moments'. Two Variants of Welfare State Capitalism: The Netherlands and Sweden, in: Castles, Francis G. (Hrsg.): The Comparative History of Public Policy, Cambridge, 192-241.
- Thomas**, Eveline/Verhoef, Mariëlle/Hövels, Ben (1999): Terug in het spel. Onderzoek naar de schoolbaarheid van moeilijk bemiddelbare werkzoekenden, ITS, Nijmegen.
- Thompson**, Jens Peter Frolund (1996): British Trade Unions in the 1980s: Governing against Pressure, Aldershot.
- Thompson**, Jens Peter Frolund (1999): Training Policy Reform in Britain: State Autonomy, Union Power and Bottom-Line Politicism, Institut for Statskundskab, Aarhus.
- Tilly**, Charles (1984): Big Structures, Large Processes and Huge Comparisons, New York.
- Toren**, J.P. van den/Vos, P.J. (1997): En hoe stroomt de Rijn door de Polder, in: Toren, J.P. van den/Vos, P.J. (Hrsg.): Overleeft het Rijnlandse Model? Perspectief op arbeidsverhoudingen 1, Amsterdam, 97-127.
- Trampusch**, Christine (1999): Die Rolle der Kommunen in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik - Vorbild für Deutschland?, in: Zeitschrift für Sozialreform 45(11/12), 983-1004.
- Trampusch**, Christine (2000a): Das Coming Out der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden. Stürzt sich das Poldermodell auf die Arbeitsmarktpolitik? in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 29(3), 315-328.
- Trampusch**, Christine (2000b): Grenzen der Diffusion. Die formative Phase der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden, erscheint in: Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stefan (Hrsg.): Das Europäische Sozialmodell. Konturen eines Phänomens, ZENS Jahrbuch 2000, Zentrum für Europa- und Nordamerikastudien, Göttingen.
- Tsebelis**, George (1990): Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics, Berkeley.

- TUC** (1972): Trade Unions and Training for the Future, Report of a Conference in April 1972 of Trade Union Members of Industrial Training Boards, TUC, London.
- TUC** (1978): Report of the 110th Annual Trades Union Congress, London.
- TUC** (1982): Circular, London.
- Tuchmann**, Caroline (1933): Die deutsche und die britische Arbeitslosenversicherung. Vergleich und Kritik, Berlin.
- Ullmann**, Hans-Peter (1982): Deutsche Unternehmer und Bismarcks Sozialversicherungssystem, in: Mommsen, Wolfgang J./Mock, Wolfgang (Hrsg.): Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950, Stuttgart, 142-158.
- Uyl**, Rogier den/**Raatgever**, Gert (1997): Het activeren van arbeidsmarktbeleid, in: Sociaal Bestek 59(7,8), 2-5.
- Valk**, Loes van der (1986): Van pauperzorg tot bestaanszekerheid. Armenzorg in Nederland 1912-1965, Delft.
- Veen**, R. van der (1999): Het trilemma van sociaal beleid in werk en inkomen met hulp van de onzichtbare hand, in: Economische Statistische Berichten Dossier 4201, D26-D29.
- Veen**, R.J. van der (1995): Van bescherming naar stimulering. De herziening van de sociale zekerheid 1968-1995, in: Rigter, D.P./Bosch, E.A.M. van den/Veen, R.J. van der/Hemerijck, Anton C. (Hrsg.): Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken, Den Haag, 359-390.
- Ven**, F.J.H.M. van der (1948): Economische en sociale opvattingen in Nederland, Utrecht/Brussel.
- Verba**, Sidney (1971): Cross-National Survey Research: The Problem of Credibility, in: Vallier, Ivan (Hrsg.): Comparative Methods in Sociology, Berkeley, 309-354.
- Vickerstaff**, Sarah (1985): Industrial Training in Britain: the Dilemmas of a Neo-Corporatist Policy, in: Cawson, Alan (Hrsg.): Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism, London/Beverly Hills, 45-64.
- Vickerstaff**, Sarah/**Sheldrake**, John (1989): The Limits of Corporatism, Aldershot.
- Visser**, Jelle (1998a): Fünfzehn Jahre Bündnis für Arbeit in den Niederlanden, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 49, 661-668.
- Visser**, Jelle (1998b): Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Unions, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands, in: British Journal of Industrial Relations 36(2), 269-292.
- Visser**, Jelle/**Hemerijck**, Anton C. (1998): Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt am Main.
- VNG** (1998): Notitie toekomstige rol gemeenten ‚werk en inkomen‘, mei 1998, Den Haag.
- VNO-NCW** (1999) (Afdeling Public Relations (1999): VNO-NCW vindt plannen marktwerking te voorzichtig, persbericht, 23. maart 1999, download vom 31. August 1999, <http://www.vno-new.nl/pers990323.html>.
- Voorden**, Willem van (1975): Institutionaliseren en arbeidsmarktbeleid, Alphen aan den Rijn.
- Vording**, H. (1993): Koppeling in de sociale zekerheid 1957-1992, Amsterdam.
- Vorstand und Verwaltungsrat** (1994): Thesen zur Arbeitsmarktpolitik Dezember 1994, abgedruckt in: Kress 1996a, Dokument Nr. 15.
- Vorstand und Verwaltungsrat** (1995): Schreiben an den Bundesarbeitsminister Dr. Norbert Blüm ‚Reform des Arbeitsförderungsgesetzes‘, abgedruckt in: Kress 1996a, Dokument Nr. 16.
- Vorstand und Verwaltungsrat** (1996): Gemeinsame Position von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit zum Arbeitsförderungs-Reformgesetz, Presseinformation vom 12.7.1996, abgedruckt in: Kress 1996a, Dokument Nr. 17.
- Vorwürfe geklärt** (1968), in: Der Arbeitgeber 21(3), 46.
- Vos**, P.J. (1997): Overleeft het Rijnlandse Model?, in: Toren, J.P. van den/Vos, P.J. (Hrsg.): Overleeft het Rijnlandse Model? Perspectief op arbeidsverhoudingen I, Amsterdam, 7-15.
- Vries**, J. de (1995): Hoofdstuk 16. ‚Bestuur en bureaucratie‘, in: Berg, J.Th.J. van den/Bellekom, Th. L./Peeters, E.M. (Hrsg.): Inleiding Staatskunde, Deventer, 333-353.
- Vries**, Johan de (1978): The Netherlands Economy in the Twentieth Century, Assen.

- Wassenberg**, Arthur F.P. (1982): Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game, in: Lehbruch, Gerhard/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.): Patterns of Corporatist Policy Making, London, 83-108.
- Webb**, Sydney/**Webb**, Beatrice (1920): History of Trade Unionism, new Edition, London.
- Webber**, Douglas (1982): Zwischen programmatischen Anspruch und politischer Praxis, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 15(3), 261-275.
- Webber**, Douglas (1987): Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik? Sozialliberale und christlich-liberale Antworten auf die Beschäftigungskrise, in: Abromeit, Heidrun/Blanke, Bernhard (Hrsg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren, Opladen, 74-85.
- Weber**, (ohne Vorname) (1990): Einführung, in: Gemeinschaftskommentar zum Arbeitsförderungsrecht (GK-AFG), Neuwied usw., Rz. 1-26.
- Weber**, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der Verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winkelmann, Tübingen.
- Wegener**, Alexander (1994): Die Kommunen als arbeitsmarktpolitischer Akteur, in: Heinelt, Hubert/Bosch, Gerhard/Reisert, Bernd (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin, 234-248.
- Weir**, Margaret/Orloff, Ann Shola/Skocpol, Theda (1988): Introduction: Understanding American Social Politics, in: Weir, Margaret/Orloff, Ann Shola/Skocpol, Theda (Hrsg.): The Politics of Social Policy in the United States, Princeton, 3-27.
- Weir**, Margaret/**Skocpol**, Theda (1997): State Structures and the Possibilities for ‚Keynesian‘ Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States, in: Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.): Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, Cambridge, reprinted (first edition: 1985), 107-163.
- Weisbrod**, Bernd (1978): Schwerindustrie in der Weimarer Republik. Interessenpolitik zwischen Stabilisierung und Krise, Wuppertal.
- Weisbrod**, Bernd (1982): Die Krise der Arbeitslosenversicherung und der Bruch der Großen Koalition (1928-1930), in: Mommsen, Wolfgang J./Mock, Wolfgang (Hrsg.): Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950, Stuttgart, 196 - 212.
- Weissmandel**, Heinrich (1929): Der Weg von der Arbeitslosenunterstützung zur Arbeitslosenversicherung und deren Ausgestaltung in den beiden bedeutsamsten Gesetzgebungen des Kontinents: in England und Deutschland, Basel.
- Weller**, Bernhard (1969): Arbeitslosigkeit und Arbeitsrecht. Untersuchung der Möglichkeiten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unter Einbeziehung der Geschichte des Arbeits- und Sozialrechts, Stuttgart.
- Welters**, Ricardo (1998): De effectiviteit van het Nederlandse actieve arbeidsmarktbeleid, in: Maandschrift Economie 62, 257-272.
- Wermel**, Michael T./**Urban**, Roswitha (1949a): Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland, Neue Soziale Praxis, Heft 6, Teil I, München.
- Wermel**, Michael T./**Urban**, Roswitha (1949b): Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland, Neue Soziale Praxis, Heft 6, Teil II, München.
- Whiteside**, Noelle (1979): Welfare Insurance and Casual Labour: A Study of Administrative Intervention in Industrial Employment, 1906-1926, in: Economic History Review 32, 507-522.
- Widmaier**, Ulrich/**Blancke**, Susanne (1997): Germany, in: Compston, Hugh (Hrsg.): The New Politics of Unemployment: Radical Policy Initiatives in Western Europe, New York, 21-46.
- Wijers**, G.J. (1982): Industriepolitiek. Een onderzoek naar de vormgeving van het overheidsbeleid gericht op industriële sectoren, Leiden.
- Wilke**, Gerhard/**Götz**, Gerhard (1980): Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin usw.
- Wilrodt**, Hermann (1950): Die Entwicklung der Arbeitsverwaltung, in: Der Arbeitgeber 2(24), 56-62.
- Wilthagen**, Ton (1998): Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers, FS I 98-202, Berlin.
- Windhoff-Héritier**, Adrienne (1989): Institutionelle Interessenvermittlung im Sozialsektor. Strukturmuster verbandlicher Beteiligung und deren Folgen, in: Leviathan 17(2), 108-126.
- Windmuller**, John P. (1969): Labour Relations in the Netherlands, Ithaca/New York.

- Winkler**, Heinrich August (1974) (Hrsg.): *Organisierter Kapitalismus, Voraussetzungen und Anfänge*, Göttingen.
- Wolinetz**, Steven B. (1989): *Socio-Economic Bargaining in the Netherlands. Redefining the Post-War Coalition*, in: *West European Politics* 12(1), 79-98.
- WRR** (1987): *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, Den Haag.
- WRR** (1990): *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Den Haag.
- 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.
- Young**, David (1990): *The Enterprise Years. A Businessman in the Cabinet*, London.
- Zeitlin**, Jonathan (1985): *Industrial Structure, Employers Strategy and the Diffusion of Job Control in Britain 1880-1920*, in: *Mommsen, Wolfgang/Husung, Hans-Gerhard (Hrsg.): The Development of Trade Unionism in Great Britain and Germany 1880-1914*, London usw., 325-337.
- Zevenberg**, R. G./Bont, C. de/Visser, J.P./Keizer, M. (1999): *Evaluatie van het inkoopmodel. Inkoop 1998*, Den Haag.
- Zimmermann**, Erwin (1986): *Neokorporative Politikformen in den Niederlanden. Industriepolitik, kollektive Arbeitsbeziehungen und hegemoniale Strukturen seit 1918*, Frankfurt am Main/New York.
- Zysman**, John (1994): *How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth*, in: *Industrial and Corporate Change* 3(1), 243-283.