

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Jürgen Kühl

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969

15. Jg./1982

**3**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,  
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de); Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)

Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)

In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969

## Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption

Jürgen Kühl \*)

Der Beitrag stellt die Grundzüge der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption des AFG von 1969 dar. Sie führte zu einem Grundkonsens über die Notwendigkeit und Leistungsfähigkeit aktiver, d. h. vorausschauender, vorbeugender und gestaltend eingreifender Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Die Rückbesinnung soll einer schleichenden Auszehrung des Auftrages, der Auslegung und Anwendung des Arbeitsförderungsgesetzes entgegenwirken.

### Gliederung

1. Einleitung
2. Die Herausforderungen der 60er Jahre
  - 2.1 Der Entstehungszusammenhang des AFG
3. Die Grundzüge der aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
  - 3.1 Die arbeitsmarktpolitische Konzeption im AFG-Entwurf
  - 3.2 Der konzeptionelle Hintergrund des AFG
  - 3.3 Grundlegende Erweiterungen während der Beratungsphase
  - 3.4 Die Stellungnahme des Verwaltungsrats der Bundesanstalt
4. Die Verabschiedung des AFG Mitte 1969
5. Einige Weiterentwicklungen auf der Grundlage des AFG

### 1. Einleitung

Der Grundkonsens über die Notwendigkeit und die Leistungsfähigkeit einer aktiven Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, der in den späten 60er Jahren – den Empfehlungen der OECD und der ILO sowie Entwicklungen in anderen Industrieländern folgend – in der Bundesrepublik Deutschland Mitte 1969 zum Arbeitsförderungsgesetz (AFG) geführt hatte und der in den 70er Jahren insgesamt gesehen erfolgreich zum Tragen gekommen war, droht Anfang der 80er Jahre unversehens wieder verloren zu gehen. Deshalb soll ein Rückblick auf die Grundzüge der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption des AFG eine Rückbesinnung erleichtern und einer schleichenden Auszehrung des Auftrages, der Auslegung und der Anwendung dieses Gesetzes entgegenwirken helfen.

Eine gleichsam „historische“ Arbeitsmarktforschung dieser Art stellt für das IAB Neuland vor. Zwar stehen überaus zahlreiche Quellen und Augenzeugen zur Verfügung, doch sind viele Methodenfragen ungeklärt. Dieser Beitrag versucht lediglich, unter Einbeziehung des gesellschaftlichen Umfeldes die Grundzüge der AFG-Konzeption chronologisch anhand der offiziellen Dokumente und anhand ausgewählter Veröffentlichungen seitens der wichtigsten Akteure nachzuzeichnen. Es handelt sich also nicht um eine Entstehungsgeschichte des AFG, sondern um eine Rekapitulierung seiner Grundphilosophie.

\*) Jürgen Kühl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im IAB, der Beitrag liegt in seiner alleinigen Verantwortung.

### 2. Die Herausforderungen der 60er Jahre

#### 2.1 Der Entstehungszusammenhang des AFG

Der fünfjährige Entstehungs- und Reifeprozess des AFG ist vor dem Hintergrund folgender nationaler und internationaler Entwicklungen zu sehen:

Mitte der 60er Jahre war die Wirtschaftspolitik in einer Ausweitung zu einer umfassenden Wachstums- und Strukturpolitik begriffen, die sich auch der Vorausschau und der Planung bediente. Die Konjunktur-, die Wachstums- und die Strukturpolitik sollten bewußter, gezielter und konsequenter als bislang eingesetzt werden, um das erwünschte Wirtschaftswachstum und eine hohe Produktivität zu erreichen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhalten und um allen Erwerbsfähigen eine produktive Beschäftigung zu sichern. Eine aktive Konjunktur- und Strukturpolitik für einen hohen Beschäftigungsstand wurde für notwendig und möglich gehalten. Die wirtschaftspolitische Steuerung war von einem Stabilisierungsoptimismus getragen, die Langfristorientierung und Planung vieler gesellschaftlicher Bereiche wurde zunehmend auf z. B. Wirtschaftsprojektionen, Arbeitskräftebedarfsprojektionen und Bildungssystemprognosen sowie eine mittelfristige Finanzplanung und Bildungsplanung gestützt. Für die unterschiedlichen Interessen der gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere der Tarifparteien, wurden Konsensfindungsgremien wie die Konzertrierte Aktion gefunden, der Konjunkturrat und der Finanzplanungsrat sorgten für allfällige Abstimmungen zwischen den öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger.

1966/67 schockte der erste größere konjunkturelle Einbruch der Nachkriegszeit, da die allgemeine Vollbeschäftigungslage innerhalb eines Jahres verloren ging, die Investitionen abnahmen, das wirtschaftliche Wachstum stagnierte und das Beschäftigungsvolumen zurückging, so daß deutsche Arbeitskräfte entlassen wurden, ausländische Arbeitnehmer zurückwanderten, Überstunden abgebaut und Kurzarbeit eingeführt wurde. Die konjunkturelle Abschwächung machte längst vorhandene strukturelle Spannungen und Krisen in einzelnen Wirtschaftszweigen deutlich sichtbar, die Beispiele des Steinkohlenbergbaus, der Textilindustrie und der Landwirtschaft mögen genügen.

Eine hohe, ständig verbesserte und verbreiterte allgemeine und berufliche Qualifikation möglichst vieler Menschen wurde nicht nur als unerläßliche Voraussetzung für Produktivitätsfortschritt und Wirtschaftswachstum angesehen, son-

dem auch als Mittel für mehr Chancengleichheit und für berufliches und gesellschaftliches Fortkommen in allen Schichten der Bevölkerung. Initiativen zur Überwindung der „Bildungskatastrophe“, „Bildung als Bürgerrecht“, Bildungswerbung für einen längeren Besuch besserer Schulen, die Freistellung von anderer Arbeit zu Bildungszwecken im Bildungsurlaub und der Ausbau der Weiterbildung zum Zwecke lebenslangen Lernens liefern die Stichworte der damals herrschenden bildungspolitischen Auffassungen.

Parallel dazu ist die Fortentwicklung der Sozialpolitik zu sehen, die sich nicht mehr als bloße Schutzpolitik verstand, die abwartet, um in akuter Notlage den Arbeitnehmer abzusichern und aufzufangen, sondern die vorausschauend, vorbeugend und gestaltend eingreifen will, um den Willen des einzelnen zur aktiven und produktiven Lebens- und Berufsgestaltung zu fördern und zu verwirklichen.

Der technische Wandel, neue Energieträger, die Automation von Industriearbeit und Dienstleistungen, arbeitsparende Investitionen und Rationalisierungen infolge eines sich allmählich ausbreitenden Arbeitskräftemangels lieferten weitere Einflußgrößen auf viele gesellschaftliche Bereiche und erzeugten so Bedarf an vorausschauendem, gestaltendem und vorbeugendem Handeln.

Die Wiedererlangung der Vollbeschäftigung am Ende der Wiederaufbauperiode, der abrupte Stop der Zuwanderungen aus der DDR, ein sinkendes Potential an deutschen Arbeitskräften, das quantitativ durch die Anwerbung von Ausländern und die Erschließung inländischer Arbeitskräftereserven, qualitativ durch innerbetrieblichen Aufstieg sowie öffentliche und betriebliche Qualifizierung ausgeglichen wurde, stellten die Arbeitsmarktpolitik vor neue Aufgaben. Ohne größere Arbeitskraftreserven mußte die berufliche und räumliche Mobilität der Arbeitskräfte im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik gefördert werden. Ein hoher Beschäftigungsstand sorgte zwar schon von sich aus für eine größere Mobilität, doch konnte die Aufgabe, die Arbeitskräfte an die jeweils produktivsten Arbeitsplätze zu leiten, sie dafür auszubilden und ihnen die möglicherweise erforderliche Umsiedlung und Umschulung zu erleichtern, nicht allein den Arbeitgebern überlassen bleiben. Denn dann bestand einmal die Gefahr, daß die Ausbildung auf betriebs- oder arbeitsplatzspezifische Erfordernisse beschränkt bliebe und somit kurzfristige Mobilität mit langfristiger Immobilität erkaufte würde. Zum anderen war zu befürchten, daß bei Vollbeschäftigung nicht genügend mobilitätsfördernde Anstrengungen der Unternehmen erfolgten, da sie eine Abwerbung oder Abwanderung der auf ihre Kosten qualifizierten Arbeitskräfte befürchten mußten. Vor allem aber war der Strukturwandel ohnehin mit beträchtlichen betrieblichen Kosten verbunden; die zusätzliche Aufgabe der Um- und Weiterqualifizierung konnte von vielen, u. a. kleineren und mittleren Betrieben nicht für alle ihre Arbeitnehmer allein finanziert werden. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik war daher vorwiegend eine Aufgabe, die im gesamtwirtschaftlichen Rahmen gelöst und überbetrieblich finanziert werden mußte.

Die zunehmende Integration in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, die

massenhaften Wanderungen ausländischer Arbeitnehmer und die Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung stellten weitere wichtige Einflußgrößen für den deutschen Arbeitsmarkt dar.

Von den internationalen Organisationen waren im Jahre 1964 wichtige Anstöße für die Entwicklung und Verfolgung einer aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf die Mitgliedsländer ausgegangen. Als wichtigste sind zu nennen die Empfehlung der OECD über eine aktive Arbeitsmarktpolitik vom 21. Mai 1964 und das Übereinkommen Nr. 122 über Beschäftigungspolitik der ILO vom 9. 7. 1964.<sup>1)</sup> Das Übereinkommen über die Beschäftigungspolitik der ILO führt in Artikel 1 aus: „Um das wirtschaftliche Wachstum und die wirtschaftliche Entwicklung anzuregen, den Lebensstandard zu heben, den Arbeitskräftebedarf zu decken sowie die Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung zu beseitigen, hat jedes Mitglied als eines der Hauptziele eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern.“ Diese Politik soll gewährleisten, daß für alle Personen, die für eine Arbeit zur Verfügung stehen und Arbeit suchen, eine solche vorhanden ist; daß diese Arbeit so produktiv wie möglich ist; daß die Wahl der Beschäftigung frei ist und jeder Arbeitnehmer alle Möglichkeiten hat, die notwendige Befähigung für eine ihm zuzugewandte Beschäftigung zu erwerben und seine Fertigkeiten und Anlagen dabei verwenden kann. Diese Politik soll die Wechselbeziehung zwischen Beschäftigungszielen und anderen wirtschaftlichen und sozialen Zielen gebührend berücksichtigen. In Artikel 2 und 3 wird bestimmt, daß im Rahmen einer koordinierten Wirtschafts- und Sozialpolitik die Maßnahmen zu beschließen und ständig zu überprüfen seien, die zur Erreichung der in Artikel 1 angegebenen Ziele zu treffen sind, und daß bei der Durchführung Vertreter der Personen, die von den beabsichtigten Maßnahmen betroffen werden, insbesondere Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, in bezug auf die Beschäftigungspolitik anzuhören sind.

Die fast gleichzeitig ergangene Empfehlung der OECD zur aktiven Arbeitskräftepolitik hatte in einer Reihe von Mitgliedsländern zu einer Neuformulierung der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Konzeptionen geführt, die in späteren Jahren von der OECD auf den Prüfstand gehoben wurden. Sowohl die Empfehlungen der beiden internationalen Organisationen als auch die Entwicklungen in einzelnen Industrieländern, insbesondere den skandinavischen Staaten und den USA, wirkten positiv auf die Konzipierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik ein.

Die genannten nationalen und internationalen Einflüsse machten es erforderlich, die Aufgaben und die gesetzliche Grundlage der Arbeitsverwaltung grundlegend neu zu fassen, ohne dabei die Kontinuität der durchaus positiven Ansätze des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16. Juli 1927 aufzugeben. Die Vorberatungen zwischen dem zuständigen Bundesministerium und den Vertretern der Tarifparteien begannen bereits 1964 und endeten im Herbst 1966.

## 2.2 Die Vorbereitung des AFG-Entwurfs

Am 26. Januar 1966 hatten die Herren Barzel, Müller (Berlin), Müller (Remscheid) und Stingl mit der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag die Anpassung des AVAVG an den technischen Fortschritt und an die wirtschaftliche Entwicklung beantragt. Darin wurde die Bun-

<sup>1)</sup> Der Wortlaut des Übereinkommens Nr. 122 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 9. Juli 1964 über die Beschäftigungspolitik ist der Bundestagsdrucksache VI/1243 v. 7. 10. 1970 entnommen. Vgl. ferner OECD Recommendation of the Council on Manpower Policy as a Means for the Promotion of Economic Growth, adopted 21. 5. 1964, OECD-Dokument C (64) 48 (Final).

desregierung u. a. ersucht, „das Instrumentarium der Maßnahmen nach dem AVAVG so auszugestalten, daß unerwünschte soziale Folgen, die sich aus dem technischen Fortschritt und den Strukturveränderungen infolge der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung ergeben können, durch gezielte Beschäftigungs- und Berufspolitik verhindert werden“. Die Bundesregierung wurde ferner ersucht, „die Berufsforschung zu fördern und deren Erkenntnisse zu nutzen“. <sup>2)</sup> Im schriftlichen Bericht des Ausschusses für Arbeit über diesen Antrag führte der Berichterstatter Schmidt (Kempton) aus, daß mit dem Antrag von der Bundesregierung eine Novellierung des AVAVG gefordert werde. Angesichts des technischen Fortschritts und der wirtschaftlichen Entwicklung solle es der Sinn der Gesetzesreform sein, „die Arbeitsverwaltung nicht mehr überwiegend auf die Beseitigung einer bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit sowie deren Folgen zu beschränken, sondern ihr den Auftrag und die rechtlichen Möglichkeiten dafür zu geben, daß sie eine vorausschauende Beschäftigungspolitik treiben kann, durch die bereits dem Eintritt von Arbeitslosigkeit in größerem Umfange vorgebeugt wird“. <sup>3)</sup>

Der Beschluß des Deutschen Bundestages, mit dem die Bundesregierung am 29. 6. 1966 beauftragt wurde, einen weiteren Novellenentwurf vorzulegen, lag offensichtlich noch auf der Linie, das bestehende AVAVG in angepaßter Form fortzuschreiben, insbesondere die Leistungsbemessungsgrenzen und das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium anzupassen sowie eine gezielte Berufsforschung einzurichten. <sup>4)</sup> Immerhin wurde bereits in dem Ausschußbericht die Absicht deutlich, der Arbeitsverwaltung vorbeugende Instrumente für eine vorausschauende Beschäftigungspolitik an die Hand zu geben.

Am 1. Oktober 1967 war das AVAVG 40 Jahre alt geworden. Seit seiner Neubekanntmachung am 3. April 1957 waren daran insgesamt 13 Änderungen, darunter 8 Novellen, vorgenommen worden. <sup>5)</sup> Eine weitere Novellierung hätte den Anforderungen, die damals an eine moderne Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gestellt wurden, nicht mehr genügt. Notwendig war vielmehr eine grundlegende Reform. Darin sollten die Zielsetzungen des Gesetzes neu durchdacht, die Aufgaben der Bundesanstalt und ihr Verständnis erweitert, ihr Name programmatisch geändert und die Einbettung der Arbeitsmarktpolitik in die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik geregelt werden. Der Vorrang der vorbeugenden vor den kompensierenden Leistungen war stärker als im AVAVG hervorzuheben, und es waren Konsequenzen aus den erwarteten technischen Änderungen, aus dem Strukturwandel, insbesondere in den damals notleidenden Krisenbranchen und -regionen, sowie aus der nach langen Jahren erstmals wiederauftretenden konjunkturellen und strukturellen Arbeitslosigkeit zu ziehen.

Am 30. August 1966 hatte die SPD-Bundestagsfraktion den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Arbeitsmarktes an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik (Arbeits-

markt-Anpassungsgesetz) vorgelegt <sup>6)</sup>. Darin wurde bewußt keine Kontinuität zum bestehenden AVAVG hergestellt, sondern als Zweck des Gesetzes bestimmt:

- die Anpassung des Arbeitsmarktes an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik durch Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu fördern;
- die Berufsausbildung in der Wirtschaft der Entwicklung von Wirtschaft und Technik anzupassen;
- die Teilnahme der Arbeitnehmer an beruflichen Bildungsveranstaltungen zu fördern;
- Arbeitslosigkeit und unterwenige Beschäftigung aus Anlaß von Betriebsänderungen zu verhüten (§ 1 Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz);
- zur Förderung der Teilnahme an beruflichen Bildungsveranstaltungen sollten „Arbeitnehmer gegenüber ihrem Arbeitgeber Anspruch auf Freistellung von der Arbeit für die erforderliche Zeit zu ganztägiger Teilnahme an anerkannten beruflichen Bildungsveranstaltungen“ haben (§ 46 Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz);
- zur Verhütung von Arbeitslosigkeit oder unterwertiger Beschäftigung „sind die Arbeitgeber verpflichtet, geplante Betriebsänderungen, die Entlassung oder unterwertige Beschäftigung von Arbeitnehmern zur Folge haben können, unverzüglich dem für die Beschäftigungsstätte zuständigen Arbeitsamt anzuzeigen“ (§ 48 Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz).

Einen weiteren Schwerpunkt des SPD-Entwurfs bildete die Berufsausbildung in der Wirtschaft, die im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt als regelungsbedürftig angesehen wird. Trotz seiner Bedeutung für das Verständnis der damaligen arbeitsmarktpolitischen Konzeption soll dieser Aspekt der Debatte hier ausgeklammert bleiben, da dieser Bereich auf einer anderen Schiene debattiert wurde (die schließlich zum Berufsbildungs- und Ausbildungsförderungsgesetz führte). In weiteren Bestimmungen wurde beantragt, die Leistungen nach § 130 AVAVG Arbeitnehmern auch während des Bestehens eines Arbeitsverhältnisses zu gewähren, wenn es zur Abwendung einer drohenden Arbeitslosigkeit oder einer drohenden unterwertigen Beschäftigung erforderlich ist (§ 58 Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz). Schließlich wurden die Aufgaben, organisatorischen Voraussetzungen und statistischen Grundlagen einer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geregelt sowie ein Jahresarbeitsmarktbericht der Bundesanstalt gefordert (§§ 3, 5, 59 Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz).

In diesem Entwurf eines Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetzes fanden sich bereits wichtige Anregungen, welche die Verhütung von Arbeitslosigkeit und unterwertiger Beschäftigung, die rechtzeitige Anzeige von betrieblichen Beschäftigungsänderungen beim Arbeitsamt, die Förderung der beruflichen Bildung der Arbeitnehmer, die Regelung der Berufsausbildung (die später abgetrennt wurde) und die Anpassung des Arbeitsmarktes durch vorausschauende Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu fördern suchen. Diese Ideen fanden später Eingang in das Arbeitsförderungs-gesetz.

Ein Vorschlag, der für das damalige Denken im Zusammenhang von Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik bezeichnend ist, aber dennoch nicht Eingang in das AFG fand, soll hier kurz erwähnt werden. In seinem Jahresgutachten 1966/67 „Expansion und Stabilität“ schlug der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftli-

<sup>2)</sup> Bundestagsdrucksache V/222 v. 26. 1. 1966.

<sup>3)</sup> Bundestagsdrucksache V/752 v. 23. 6. 1966.

<sup>4)</sup> Stingl, J., Vom Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) zum Arbeitsförderungs-gesetz (AFG), in: Bartholomäi, R., Bodenbender, S., Henkel, H., Hüttel, R. (Hrsg.), Sozialpolitik nach 1945, Geschichte und Analysen, Bonn, Bad Godesberg 1977, S. 353.

<sup>5)</sup> Vgl. die Zusammenstellung in der allgemeinen Begründung zum AFG-Entwurf, Bundestagsdrucksache V/2291 v. 16. 11. 1967, S. 52-53.

<sup>6)</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache V/887 v. 30. 8. 1966.

chen Entwicklung am 18. November 1966 vor, die Bundesanstalt in ein „Bundesamt für Beschäftigung und Strukturpolitik“ umzuwandeln. Chancen für eine produktivitätsorientierte Arbeitsmarktpolitik lägen u. a. im Bereich der Arbeitsvermittlung, die die Möglichkeiten ihres Monopols für eine solche Arbeitsmarktpolitik nicht wahrgenommen hätte, obwohl die Vollbeschäftigung sie von umfangreichen Aufgaben entlastet habe. Mittelfristige Strukturprojektionen könnten dazu beitragen, daß Maßnahmen zur Förderung der Mobilität, vor allem zur Fortbildung und Umschulung, den Marktbedingungen entsprächen und die gesamtwirtschaftliche Produktivität wirksam erhöhten<sup>6a)</sup>.

Dem vom SVR aufgegriffenen Vorschlag wurde aus der Selbstverwaltung der Bundesanstalt entschieden widersprochen: Eine revolutionäre Umgestaltung der Bundesanstalt in ein Bundesamt im politischen Bereich dürfte auf entschiedenen Widerstand treffen, weil damit dem Gedanken der Selbstverwaltung und der Selbstverantwortung ein entscheidender Schlag versetzt würde. Die Arbeitsmarktpolitik sei als ein unlösbarer Bestandteil einer Gesamtpolitik Aufgabe der zuständigen politischen Instanzen, also der Bundesregierung. Die Arbeitsmarktpolitik könne daher weder die Aufgabe einzelner Arbeitsämter sein, noch Aufgabe eines Bundesamtes ohne Selbstverwaltung werden. Die Bundesanstalt sei ein Instrument der Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung. Ein solches Bundesamt solle praktisch die Beherrschung des Arbeitsmarktes werden und diesen Arbeitsmarkt weitgehend gestalten.<sup>7)</sup>

Am 16. 11. 1967 legte die Bundesregierung auftragsgemäß ihren Entwurf eines neuen Arbeitsförderungsgesetzes vor.<sup>8)</sup>

### 3. Die Grundzüge der aktiven Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

#### 3.1 Die arbeitsmarktpolitische Konzeption im AFG-Entwurf

Hier sollen und können nicht die einzelnen Bestimmungen im Regierungsentwurf des AFG wiedergegeben werden, sondern die dahinter stehenden konzeptionellen Auffassungen von aktiver Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik,

wie sie in der Begründung des Gesetzentwurfs<sup>9)</sup>, in der ersten Beratung des Entwurfs im Deutschen Bundestag am 13. Dezember 1967<sup>10)</sup> und in weiteren kompetenten Stimmen zum Ausdruck kommen<sup>11)</sup>.

Der damalige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Katzer gab bei der ersten Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurfs am 13. 12. 1967 zusammengefaßt etwa folgende Gesamtdarstellung der Gesetzeskonzeption:

Die Aufgaben der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik stünden in einem engen Zusammenhang mit einer aktiven Konjunkturpolitik, die auf einen hohen Beschäftigungsgrad ausgerichtet ist, mit einer Strukturpolitik, die wirtschaftlichen Wandlungen gerecht zu werden versucht und Anpassungen erleichtern will, und mit einer modernen Bildungspolitik, die allen Schichten neue Chancen im gesellschaftlichen Status und Fortkommen erschließen will. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik könne und wolle die Konjunkturpolitik sinnvoll ergänzen, denn man sei bereit und imstande, gegenwärtig eine wirksame Konjunkturpolitik zu betreiben. Damit sei zwar die Gefahr einer größeren Arbeitslosigkeit nicht endgültig und für alle Zeiten gebannt, aber es sei sicher, daß im Falle einer stärkeren Rezession die verantwortlichen Stellen mit allen Kräften der Gefahr einer Massenarbeitslosigkeit entgegenwirken würden.

Damit komme der Ansammlung von Mitteln der Arbeitslosenversicherung eine besondere Funktion zu. Das Risiko der Massenarbeitslosigkeit sei zwar durch eine Versicherung nicht abdeckbar, denn das Rücklagevermögen könne in einer solchen Situation nicht helfen. Vielmehr könne der Beitrag zu den Aufgaben der Bundesanstalt stärker den jeweiligen konjunkturpolitischen Erfordernissen angepaßt werden und vor allem das Vermögen der Bundesanstalt in größerem Maße als bisher beschäftigungs- und strukturpolitischen Zwecken dienen.

Im noch engeren Zusammenhang zwischen den Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik und der Strukturpolitik liege ein entscheidender Wandel in der Zielsetzung des Entwurfs. Es gehe nicht mehr nur darum, sich für den Fall der Arbeitslosigkeit finanziell zu wappnen, sondern darum, Arbeitslosigkeit soweit wie möglich rechtzeitig zu verhüten. Jede Mark, die hier eingesetzt werde, sei viel sinnvoller aufgewendet, als wenn sie später in Form von Arbeitslosengeld an die Betroffenen gezahlt werden müßte. Dieses Argument wird mit einem Beispiel für die Kosten der Arbeitslosigkeit im Vergleich zu den finanziellen Vorteilen der Beschäftigungsförderung unterstrichen.

Eine weitere Kernaufgabe sei die Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer, denn Strukturwandlungen in einer wachsenden Wirtschaft, eine flexible Berufswahl und Grundausbildung, eine ständige berufliche Anpassung im Arbeitsleben und der Wechsel des Arbeitsplatzes oder auch des Berufes forderten die Arbeitsvermittlung, die Berufs- und Arbeitsberatung, die Statistik und Vorausschau sowie die Förderung der beruflichen Bildung heraus. Da berufliche Mobilität von beruflicher Bildung nicht zu trennen sei, sondern erst die Grundlage für das Anpassungs- und Umstellungsvermögen der Arbeitnehmer schaffe, stehe im Mittelpunkt des Gesetzentwurfs ein System der Förderung der beruflichen Bildung. Ausbildung, Fortbildung und Umschulung sollen im Gesamtbildungswesen den erforderlichen Platz erhalten. Da jedermann vom Wandel in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstruktur betroffen werden könne, beschränke sich die Förderung der beruflichen Bil-

<sup>6a)</sup> Jahresgutachten 1966/67 „Expansion und Stabilität“ (SVR), Ziff. 95 und Ziff. 80 Fußnote 1.

<sup>7)</sup> So die Kritik von Weber, R., Gedanken zu einer Novellierung des AVAVG, in: Arbeit, Beruf- und Arbeitslosenhilfe, das Arbeitsamt, Heft 4, v. 10. 4. 1967, S. 73-74.

<sup>8)</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache V/2291 v. 16. 11. 1967.

<sup>9)</sup> Bundestagsdrucksache V/2291 v. 16. 11. 1967, S. 52-122.

<sup>10)</sup> Verhandlungen und Protokolle des Deutschen Bundestages – 5. Wahlperiode – 143. Sitzung am 23. Dezember 1967, S. 7400-7422.

<sup>11)</sup> Vgl. Coester, F., Neue Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 5. Jg., H. 7, Köln 1967.

Ernst, H., Arbeitsmarktpolitische Aspekte und der Entwurf des Arbeitsförderungsgesetzes, in: Bundesarbeitsblatt 23-24/1967, S. 650-660. Meenzen, H., Vom AVAVG zum AFG. Das Bundesarbeitsministerium legt Referententwurf vor, in: Arbeits- und Sozialpolitik 7/1967, S. 206-213.

Deutsche Bundesbank, Vermögensbildung und Anlagepolitik der Arbeitslosenversicherung, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, November 1967, S. 22-29.

Herbst, K. W., Analyse des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, das Arbeitsamt, 19. Jg. H. 3 vom 10. 3. 1968, S. 63-65.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Ja zum Arbeitsförderungsgesetz. . . aber Charakter der Bundesanstalt muß gewahrt bleiben, in: Der Arbeitgeber Nr. 5, 1968, S. 107-108. Henkelmann, W., Ungelöste Probleme im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, das Arbeitsamt, 19. Jg., H. 1 vom 10. 1. 1968, S. 3-5.

DAG, Stellungnahme der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft zum Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), Hamburg, Nov. 1967.

dung nicht auf Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Voraussetzung sei im allgemeinen nur, daß die Fortsetzung oder Aufnahme einer Arbeitnehmertätigkeit angestrebt werde. Arbeitnehmer und ehemalige Selbständige erhielten Rechtsansprüche auf die Förderung ihrer beruflichen Fortbildung und Umschulung. Es bestehe überdies ein enger Sachzusammenhang zwischen dem Arbeitsförderungsgesetz und dem Berufsausbildungsgesetz.

Das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen bringe eine Anzahl wichtiger Verbesserungen beim Kurzarbeitergeld, beim Schlechtwettergeld, bei der Winterbauförderung, bei der Eingliederung schwer zu vermittelnder Personen, insbesondere älterer Arbeitnehmer, und bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Wie die produktive Winterbauförderung sollten auch die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung eine Möglichkeit bieten, konsumtive Mittel produktiv einzusetzen. In Zeiten einer sich abschwächenden Konjunktur komme es darauf an, Investitionen (Leistungen an Träger) anzuregen und den Konsum (Löhne der zugewiesenen Arbeitnehmer anstelle von Sozialleistungen) zu fördern. Da die Bundesanstalt dazu beizutragen habe, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und Arbeitslosigkeit vermieden oder behoben werde, gingen z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Leistungen an Arbeitslose vor. Sie sollten also auch dann gefördert werden, wenn die der Bundesanstalt dadurch entstehenden Aufwendungen höher seien als die einzusparenden Mittel für Arbeitslosengeld. Der Entwurf gebe damit im arbeitsmarktpolitischen Interesse die bisherige Verbindung mit den übrigen Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe auf. Maßgebend solle allein sein, daß Arbeitslose durch die Maßnahme einer volkswirtschaftlich nützlichen Beschäftigung zugeführt werden könnten.<sup>12)</sup>

Die Finanzierungs- und Anlagepolitik solle nunmehr auf die neue Grundlage einer produktiven Beschäftigungspolitik gestellt werden. Daher solle zwischen einer Schwankungsreserve, die eine sehr hohe Liquidität sichern soll, und einer Rücklage, die für längerfristige strukturpolitische Aufgaben eingesetzt werden kann, unterschieden werden. Strukturpolitisch wichtige Finanzierungsaufgaben könnten auf diese Weise unabhängig von Konjunktur- und Liquiditätsbedürfnissen durchgeführt werden. Durch die neue kombinierte Anlagepolitik könnten die Mittel der Beitragszahler zu einem erheblichen Umfang produktiv in der Wirtschaft eingesetzt werden, ohne daß es zu einer Einschränkung der Liquidität der Bundesanstalt komme.

Die Finanzierung der neuen und klassischen Aufgaben der Bundesanstalt werde ausschließlich aus Beiträgen der Arbeitgeber und der versicherten Arbeitnehmer erfolgen. Zwar werde gesagt, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Förderung der beruflichen Bildung seien Aufgaben der Allgemeinheit, die aus Steuermitteln und nicht aus Beitragsgeldern zu finanzieren seien, doch könne man angesichts der Dringlichkeit zahlreicher Aufgaben nicht solange warten, bis der Bundeshaushalt deren Finanzierung aus öffentlichen Mitteln gestattet.

Die Arbeitsmarkt- und Berufsförderung sowie die Förderung der beruflichen Mobilität sollten regelmäßig in statistischen Erhebungen verfolgt werden und die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sei auszubauen, um zu längerfristigen Voraussagen zu kommen. Auch gerade derjenige, der schon

länger im Berufsleben steht, solle die Möglichkeit haben, sich in Zukunft laufend Rat zu holen. Mit diesen Schwerpunkten lege die Bundesregierung das Konzept einer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vor, die auf lange Sicht den Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels für unsere Menschen begegnen und einen Beitrag leisten wolle zur Anpassung unserer gesellschaftlichen Struktur an die Erfordernisse des technischen Fortschritts.

In der anschließenden Debatte wurden die Kerngedanken der neuen arbeitsmarktpolitischen Konzeption, insbesondere die Schwerpunkte der Förderung der beruflichen Bildung, Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und Arbeitsmarkt- und Berufsforschung übereinstimmend gesehen. Von Seiten der SPD wurden allerdings folgende Punkte [z. T.] kritisch angemerkt:

- Die berufliche Beweglichkeit der Erwerbspersonen müsse nicht „gesichert“, sondern erst „hergestellt“ werden;
- die im SPD-Entwurf eines Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetzes enthaltenen Planungsansätze hätten Eingang in den Regierungsentwurf gefunden;
- es fehle die Neuordnung des Berufsausbildungsrechts, die entweder gemeinsam oder separat, in jedem Falle aber gleichzeitig geregelt werden müßte;
- es fehle die Verpflichtung der Arbeitgeber, geplante Betriebsänderungen, die Entlassungen oder unterwertige Beschäftigung zur Folge haben können, unverzüglich dem zuständigen Arbeitsamt anzuzeigen;
- auch der Vorschlag der Freistellung von der Arbeit zur beruflichen Bildung sei nicht übernommen worden;
- der Entwurf enthalte auch keine ausreichende Koordination von Berufs- und Arbeitsmarktforschung und Berufsberatung. Es müsse sichergestellt werden, daß jungen Menschen nicht zu einem Beruf geraten werde, der nach den Forschungsergebnissen keine gute oder überhaupt keine Zukunft mehr habe, vielmehr müsse ihnen auch sachverständig abgeraten werden können;
- es fehlten ausreichende Vorschriften für die Koordination der beruflichen Rehabilitation durch die Bundesanstalt, der beratende Ausschuß nach § 23 des Schwerbeschäftigtengesetzes, wie es damals hieß, sei in dem Entwurf nicht enthalten;
- der Entwurf enthalte auch keine Verpflichtungen aus dem Internationalen Übereinkommen Nr. 102 über das Arbeitslosengeld für mittelbar vom Streik betroffene Arbeitnehmer;
- mit Ausnahme des Arbeitslosengeldes sowie des Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeldes seien eigentlich alle anderen Leistungen der Bundesanstalt Aufgaben des Bundes, so daß die Aufbringung der Mittel deshalb inkonsequent sei. Künftig solle ein Weg gefunden werden, wie diese Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln und/oder aus einer Erweiterung des Kreises der Beitragspflichtigen finanziert werden könnten;
- in einer Reihe von Bestimmungen werde die Selbstverwaltung der Bundesanstalt geschmälert, während es doch vielmehr geboten sei, die Selbstverwaltung zu stärken.

Insgesamt begrüßten die Sprecher aller Parteien den Regierungsentwurf, der besagt, daß vorbeugende und vorbereitende Maßnahmen der Beschäftigungspolitik getroffen werden sollen, und der dazu beitragen soll, daß strukturelle und technische Wandlungsprozesse rechtzeitig erkennbar gemacht werden, um allen Menschen im beruflichen und sozialen Leben behilflich zu sein.

<sup>12)</sup> Zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen s. die Begründung zum Gesetz-entwurf a.a.O. S. 56 u. 78.

Nach der ersten Lesung wurden der Entwurf des AFG und der Entwurf des Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetzes an den Ausschuß für Arbeit zur gemeinsamen Beratung verwiesen.

### 3.2 Der konzeptionelle Hintergrund des AFG

Wohl am trefflichsten beschreibt Franz Coester die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Konzeption des AFG, da er am Referentenentwurf des AFG im federführenden Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung maßgeblich beteiligt war. Coester sieht die Grundphilosophie des AFG-Entwurfs zusammengefaßt wie folgt:

In konsequenter Fortentwicklung der AVAVG-Aufgaben Lohnersatz, Arbeitsvermittlung und Berufsberatung müsse nunmehr von einer mehr absichernden und abwartenden Arbeitsmarktpolitik zu einer Beschäftigungs- und Strukturpolitik übergegangen werden, die umfassender konzipiert sei und der dynamischen Industriegesellschaft gerecht werde. Beschäftigungspolitik orientiere sich nicht bloß an der augenblicklichen Marktlage. Sie wolle vorausschauen und vorbeugen und den Menschen in allen beruflichen Situationen begleiten und anpassungsfähig halten. Sie wolle ebenso der Wirtschaft helfen, rechtzeitig neue Arbeitsplätze zu schaffen oder vorhandene umzustellen. In Übereinstimmung mit der regionalen und sektoralen Strukturpolitik des Bundes und der Länder könne sie auch an der Verbesserung der Infrastruktur und an der Bereitstellung neuer Arbeitsplätze mitwirken. Diese Dienstleistungen und Finanzierungshilfen seien in Zukunft die primären Aufgaben der Arbeitsverwaltung, während die Gewährung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung eine selbstverständlich unentbehrliche, aber sekundäre Funktion sein werde. Die moderne Beschäftigungspolitik sei nicht zu trennen von den Fragen der Berufsausbildung und der Vorbereitung auf das Berufsleben an den allgemeinbildenden Schulen. Berufsbildungspolitik und Beschäftigungspolitik hätten sich daher zu ergänzen.

Aktive Beschäftigungspolitik sei produktivitätsorientiert und müsse mit den Zielen und Methoden moderner Strukturpolitik übereinstimmen. Aus der Sicht der modernen Wirtschaftspolitik müsse man sagen, daß sich das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht in einem Versicherungssystem kalkulieren und abfangen lasse. Schon das AVAVG habe vorgesehen, daß für den Fall, daß die Beiträge und die Rücklage nicht mehr ausreichen, der Bund Zuschüsse gewähren müsse. Hinzu komme, daß es u. U. konjunkturpolitisch widersinnig wäre, in der Rezession mit größerer Arbeitslosigkeit die Rücklage aufzuzehren oder gar zur Mittelbeschaffung die Beiträge zur Bundesanstalt zu erhöhen. Die Rücklage gegen Arbeitslosigkeit, die man auch „Schwankungsrücklage“ nennen könne, solle vollständig liquide sein und deshalb bei der Bundesbank jederzeit abrufbereit gehalten werden. Diese Mittel wären also schon in Zeiten der aufsteigenden und der Hochkonjunktur dem gesamtwirtschaftlichen Kreislauf entzogen. Sollten sie bei längerer Arbeitslosigkeit nicht ausreichen, so müßte – anstelle einer Beitragserhöhung – der Bund die Finanzierung des Arbeitslosengeldes übernehmen. Der Bund solle bis zu einer bestimmten Höhe der Bundesanstalt Kredite gewähren, die in späterem Wirtschaftsaufschwung aus dem Beitragsauf-

kommen – evtl. auch aus einer Beitragserhöhung – vorrangig zu tilgen wären. Die Finanzierung des Arbeitslosengeldes wäre also antizyklisch ausgerichtet und würde sich leicht in Übereinstimmung mit den jeweiligen konjunkturpolitischen Erfordernissen bringen lassen. Der andere, wohl größere Teil der Rücklage solle allein unter den Gesichtspunkten der aktiven und vorbeugenden Beschäftigungspolitik angelegt werden. Überwiegend kämen langfristige Investitionskredite in Frage zur Verbesserung der wirtschaftlichen Struktur von Gebieten, von Wirtschaftszweigen und zur Neuansiedlung oder Erweiterung von Betrieben.

Nunmehr entstehe ein vielschichtiges beschäftigungs- und berufspolitisches Instrumentarium, in den Jahren des AFG werde sich der Anteil der aktiven, vorbeugenden und vorausschauenden Maßnahmen an den Gesamtausgaben der Bundesanstalt von mehr als einem Drittel auf vielleicht mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben erhöhen. Das neue arbeitsmarktpolitische System werde in enger Berührung mit der Konjunktur- und Wachstumspolitik stehen, die vielfältigen strukturpolitischen Maßnahmen des Bundes und der Länder unterstützen und den modernen bildungspolitischen Erfordernissen Rechnung tragen. Da moderne Beschäftigungspolitik nicht mehr interessengebunden sein könne, brauche sie einen breiten gesamtwirtschaftlichen Ansatz im Dienste der gesamten Gesellschaft und es sei nur konsequent, die Beitragspflicht auf alle Erwerbspersonen auszudehnen.<sup>13)</sup>

Schon die Überschrift des 2. Abschnitts im AFG-Entwurf soll das erweiterte Aufgabenverständnis und -spektrum ansprechen, das der Bundesanstalt im Rahmen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung zufällt. Die Begriffe Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und berufliche Anpassung werden für die Kennzeichnung des 2. Abschnitts als zu eng angesehen. Die neue Überschrift „Beschäftigung und Arbeitsmarkt“, die die genannten Maßnahmen sowie die Förderung der beruflichen Bildung und die Förderung der Arbeitsaufnahme umfaßt, soll erkennbar machen, daß die neue Aufgabenstellung in vollem Umfang dem Übereinkommen Nr. 88 der Internationalen Arbeitsorganisation entspricht, das auch von der Bundesrepublik ratifiziert worden ist. Danach soll die Hauptaufgabe der Arbeitsverwaltung darin bestehen, „die bestmögliche Organisation des Arbeitsmarktes als einen wesentlichen Teil des staatlichen Programms zur Erzielung und Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung sowie zur Steigerung und Ausnützung der Produktivkräfte zu verwirklichen“. Während in § 38 des bisherigen AVAVG lediglich gesagt war, daß die Bundesanstalt dahin zu wirken habe, daß Arbeitslosigkeit und Mangel an Arbeitskräften vermieden und behoben werden, soll sie jetzt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben kontinuierliche Beschäftigung fördern, Maßnahmen der Raumordnung und Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch Schaffung neuer geeigneter Beschäftigungsmöglichkeiten berücksichtigen sowie die berufliche Rehabilitation veranlassen oder sogar selbst betreiben.

Von Seiten der Gewerkschaften wurden Zweifel angemeldet, ob die Mobilitäts- und Arbeitsförderung allein zur Sicherung der Vollbeschäftigung ausreichen. Sie seien nur ein Teil der Maßnahmen zur Erreichung und Bewahrung der Vollbeschäftigung. Gleichberechtigt und in enger Verzahnung müßten vorausschauende Konjunkturpolitik und eine ausgleichende Struktur- und Regionalpolitik betrieben werden. Das Ziel „Vollbeschäftigung“ erfordere als Grundlage für Wohlstand und soziale Sicherheit mehr Anstrengungen als nur berufliche Bildungsmaßnahmen.<sup>14)</sup>

<sup>13)</sup> Vgl. Coester, F., Neue Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik a.a.O. <sup>14)</sup> Vgl. Henkelmann, W., Ungelöste Probleme im Arbeitsförderungsgesetz, a.a.O., S. 3.



Die Deutsche Bundesbank begrüßt insbesondere die finanzielle Neuordnung der Bundesanstalt. Zwar könne die Bundesregierung nach wie vor einen niedrigeren Beitragssatz als den im Gesetz festgelegten Satz festsetzen, doch habe sie dabei künftig nicht nur die Finanzlage der Bundesanstalt, sondern auch die Beschäftigungs- und Wirtschaftslage und die Finanzlage des Bundes zu berücksichtigen. Der Beitragssatz solle so bemessen werden, daß die Einnahmen mittelfristig zur Deckung des Finanzbedarfs der Bundesanstalt ausreichen.

Die geplante Neuregelung stellte nicht nur nach Auffassung der Deutschen Bundesbank einen Fortschritt dar. Einmal könnte die Wirkung der im Konjunkturablauf quasi automatisch entstehenden Überschüsse oder Defizite der Bundesanstalt – also ihre Rolle als „built-in-stabilizer“ – von der Geldanlagepolitik her stärker unterstützt werden. Die Zusammensetzung der Bestände an Geldmarktpapieren könnte nunmehr je nach den konjunktur- und kreditpolitischen Notwendigkeiten verändert werden. War in Zeiten der Hochkonjunktur der Erwerb von Mobilisierungstiteln zu einer entsprechenden Geldstilllegung kreditpolitisch angezeigt, so hätte bei ungünstiger konjunktureller Entwicklung der Umtausch zur Finanzierung zusätzlicher öffentlicher Ausgaben dienender Titel dazu geführt, daß die damit verbundene Geldschöpfung konjunkturell belebend wirken würde. Zugleich boten sich darin erste Ansätze für ein abgestimmtes Verhalten zwischen der Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt und der Geldpolitik der Deutschen Bundesbank.

Der nicht zur „Schwankungsreserve“ gehörende Teil der Rücklage war für arbeitsmarkt- und strukturpolitisch wichtige, langfristige Vorhaben gedacht, die in Zukunft verstärkt finanziert werden sollten. Hätte bei einem konjunkturellen Rückschlag die „Schwankungsreserve“ nicht ausgereicht, um die dann auftretenden Defizite zu finanzieren, war der Bund verpflichtet, der Bundesanstalt Darlehen bis zur Höhe dieses längerfristig gebundenen Teils der Rücklage zu gewähren. Reichten auch diese Mittel nicht aus, so müßte der Bund mit seinen Zuschüssen nach Art. 120 des Grundgesetzes einspringen. Die Hergabe solcher Darlehen bzw. Zuschüsse des Bundes an die Bundesanstalt würde sich in die Politik des „deficit-spending“ einfügen, die der Bund in einer solchen Situation betreiben würde. Insofern war die Zahlungsfähigkeit der Bundesanstalt im Falle einer größeren Arbeitslosigkeit durch das geplante AFG eher noch besser gesichert als nach dem AVAVG. Denn nach dem geltenden Recht hätte die Bundesanstalt erst ihre gesamte Rücklage auflösen müssen, bevor der Bund Zuschüsse zu leisten hätte<sup>15</sup>).

Nach der ersten Beratung im Deutschen Bundestag wurden der Entwurf des Arbeitsförderungsgesetzes und des Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetzes an den zuständigen Ausschuß für Arbeit zur gemeinsamen Beratung überwiesen. Dies war

in der Zeit der Großen Koalition geboten und erwies sich nach übereinstimmender Ansicht als sehr fruchtbar. Bereits bevor der Regierungsentwurf eines AFG in den Bundestag eingebracht worden war, hatte der Verwaltungsrat der Bundesanstalt am 27. Juni 1967 eine Stellungnahme zu dem damals vorliegenden Referentenentwurf beschlossen. Als Ergebnis seiner weiteren Beratungen legte der Verwaltungsrat eine Stellungnahme zum Regierungsentwurf vor. Die Spitzen der Verwaltung und der Selbstverwaltung der Bundesanstalt wurden überdies in die Beratung und die Sachverständigenanhörung im Ausschuß für Arbeit einbezogen. Die Verwaltung und die Selbstverwaltung der Bundesanstalt hatten vor dem Referentenentwurf zum AFG bereits die personellen und institutionellen Vorbereitungen für eine Arbeitsmarkt- und Berufsforschung getroffen, die dann im AFG als eine besonders wichtige Grundlage für eine aktive und vorausschauende Arbeitsmarktpolitik verankert wurde.

### 3.3 Grundlegende Erweiterungen während der Beratungsphase

Der Ausschuß für Arbeit hat in 23 Sitzungen den Regierungsentwurf ausführlich beraten<sup>16</sup>). Er veranstaltete eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen, Wissenschaftsvertretern und Interessenvertretern der gesellschaftlichen Gruppen<sup>17</sup>). Er legte eine Zusammenstellung der zu dem Gesetzentwurf eingegangenen Änderungsvorschläge von insgesamt 20 Institutionen, Organisationen und Verbänden vor<sup>18</sup>). Das Ergebnis seiner Beratungen ist im schriftlichen Bericht über die Entwürfe eines AFG und des Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetzes festgehalten<sup>19</sup>).

Es ist an dieser Stelle nicht möglich, die vielfältigen Interpretationen und Auslegungen des bereits deutlich gewordenen Verständnisses aktiver Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hier nachzuzeichnen. Trotz mannigfacher Überschneidungen mit den Zuständigkeiten anderer Ressorts sowie den Aufgaben von Bund, Ländern und Trägern der sozialen Sicherung und trotz der vielfältigen Berührungspunkte mit den Interessen der Tarifparteien konnte in den sehr eingehenden Beratungen der Grundcharakter des Regierungsentwurfs voll gewahrt werden. Er ist durch die Beratungen zum Teil noch kräftiger herausgearbeitet und durch zahlreiche Anregungen angereichert worden. Insbesondere wird der Leitgedanke aktiver Arbeitsmarktpolitik, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten wird, dahin erweitert, daß die Maßnahmen nach dem AFG darauf auszurichten sind, daß obendrein die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird. Das AFG will also Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung nach Möglichkeit von vornherein ausschließen. Der Ausschuß für Arbeit ging davon aus, daß ein ständig hoher Beschäftigungsstand angestrebt werden muß, und zwar

1. durch die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen,
2. durch eine sinnvolle Arbeitsmarktpolitik und Berufsforschung,
3. durch Strukturverbesserungen nach Wirtschaftszweigen und
4. durch besondere Beachtung schwieriger Vermittlungsvorgänge. Dazu darf Arbeitsmarktpolitik nicht nur ein Hilfsmittel der Konjunkturpolitik in Rezessionszeiten sein, sondern sie muß ständig betrieben werden, damit Fehlentwicklungen in der Wirtschaft rechtzeitig erkannt werden können und ihnen durch geeignete Maßnahmen entgegengewirkt werden kann.

<sup>15</sup>) Vgl. Deutsche Bundesbank, Vermögensbildung und Anlagepolitik der Arbeitslosenversicherung. a.a.O., insbesondere S. 28-29.

<sup>16</sup>) Die erste Beratung im Ausschuß für Arbeit fand am 8. Februar 1968 statt, vgl. Kurzprotokoll der 51. Sitzung des Ausschusses für Arbeit (19. Ausschuß, in der 5. Wahlperiode des Deutschen Bundestages).

<sup>17</sup>) Stenographisches Protokoll Nr. 56 des Ausschusses für Arbeit vom 7. 3. 1968.

<sup>18</sup>) Vgl. Ausschuß-Drucksache V/62 vom 26. August 1968 des Ausschusses für Arbeit in der 5. Wahlperiode des Deutschen Bundestages.

<sup>19</sup>) Vgl. schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit, Bundestags-Drucksache V/4110 v. 18. April 1969.

Auch die Ziele der gesetzlichen Maßnahmen wurden durch den Ausschuß weiter und konkreter gefaßt. Nunmehr sollen weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortauern. Die berufliche Eingliederung körperlich, geistig oder seelisch Behinderter soll gefördert werden. Frauen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, weil sie verheiratet oder aus anderen Gründen durch häusliche Pflichten gebunden sind oder waren, sollen beruflich eingegliedert werden. Die Förderung der beruflichen Beweglichkeit, der Ausgleich nachteiliger Folgen der technischen Entwicklung und die berufliche Eingliederung der Älteren wird von dem größeren Kreis der Erwerbspersonen auf die von solchen Entwicklungen betroffenen Erwerbstätigen eingeschränkt. Es wird eine Mitteilungspflicht für erkennbare betriebliche Veränderungen innerhalb der nächsten 12 Monate eingeführt. Die Bundesanstalt wird verpflichtet, Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf Verlangen auch unabhängig von der Arbeitsvermittlung über die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die Entwicklung in den Berufen, die Notwendigkeit und Möglichkeiten der beruflichen Bildung und deren Förderung sowie über die Förderung der Arbeitsaufnahme zu unterrichten und in Fragen der Wahl oder Besetzung von Arbeitsplätzen zu beraten (Arbeitsberatung). Der Rechtsanspruch auf die Förderung der beruflichen Bildung wird auf deren Zweckmäßigkeit unter Berücksichtigung der Lage und der Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie der beruflichen Neigungen des Antragstellers bezogen. Die der Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Bundesanstalt dienenden Mittel sollen konjunktur- und währungspolitischen Erfordernissen Rechnung tragen. Die Anlage des nicht der Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Bundesanstalt dienenden Teils der Rücklage soll arbeitsmarkt- und strukturpolitische Belange berücksichtigen und insbesondere dazu beitragen, daß die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen verbessert wird. Maßnahmen, die geeignet sind, die Voraussetzung für die Beschäftigung von Arbeitnehmern in Dauerarbeit zu schaffen, sollen mit Vorrang berücksichtigt werden.

Wie ein roter Faden ist bei allen Beratungen des Ausschusses der Wille deutlich geworden, der dreistufigen Selbstverwaltung der Bundesanstalt soviel Entscheidungsmöglichkeiten zu geben, wie es nach den Grundsätzen moderner Arbeitsmarktpolitik als Teil der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung überhaupt irgendetwas möglich war.

### **3.4 Die Stellungnahme des Verwaltungsrats der Bundesanstalt**

In seiner Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes vom 28. März 1968 begrüßt der Verwaltungsrat der Bundesanstalt die Absicht der Bundesregierung, die rechtlichen Grundlagen für die Arbeitsvermittlung, die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung und die Arbeitslosenversicherung an die Entwicklung von Wirtschaft, Gesellschaft und Arbeitsmarkt anzupassen, sowie das Instrumentarium zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit auszubauen, um damit die berufliche und regionale Mobilität der Arbeitnehmer zu verbessern<sup>20)</sup>.

<sup>20)</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Stellungnahme des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu dem Regierungsentwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes (Bundestagsdrucksache V/2291), Nürnberg, 28. 3. 1968, S. 3.

Die eigenen Bemühungen um die Fortentwicklung der Arbeitsmarktpolitik seien bei der Förderung der Arbeitsaufnahme und der beruflichen Bildung, beim Ausbau der Berufs- und Arbeitsberatung sowie in der Errichtung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Anfang 1967 zu sehen. Der Regierungsentwurf wird nicht als eine grundlegende Neuregelung, sondern als ein Ausbau und eine Anpassung der bewährten Vorschriften des AVAVG gesehen. Die Bezeichnung „Arbeitsförderungsgesetz“ erscheine insofern nicht ausreichend und auch nicht zutreffend, als in ihr die Arbeitslosenversicherung als Primäraufgabe der Bundesanstalt fehle. Die grundsätzliche Problematik des Gesetzentwurfs liege darin, daß eine klare Unterscheidung zwischen originären Aufgaben bzw. Leistungen der Bundesanstalt und solchen, die ihr vom Bund übertragen sind oder werden, fehle. Der Verwaltungsrat hat Bedenken, daß der Regierungsentwurf Leistungen, die über den eigentlichen Aufgabenkreis der Bundesanstalt als einer Versicherungsgemeinschaft hinausgehen (z. B. individuelle Förderung der beruflichen Bildung, produktive Winterbauförderung), als Pflichtleistungen normiert. Diejenigen Leistungen der Bundesanstalt, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Versicherungsanspruch stehen, sollten nicht als Pflicht-, sondern als Kannleistungen in das Gesetz aufgenommen und dafür eine Regelungskompetenz des Verwaltungsrats der Bundesanstalt mit Zustimmungsvorbehalt für den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung geschaffen werden.

Als eine der problematischsten Neuerungen wird die Rücklagenregelung nach § 215 des Entwurfs angesehen, mit dem angeblich die Verfügungsmöglichkeit der Bundesanstalt und ihrer Selbstverwaltungsorgane über die Rücklage weitgehend eingeschränkt werden soll. Von einer Änderung der bisher bewährten AVAVG-Regelung solle abgesehen werden, denn die Bundesanstalt werde auch künftig ihre Rücklage so verwalten, daß bei Wahrung der Liquiditätsbelange ein größtmöglicher arbeitsmarktpolitischer Effekt erreicht werde. Der Regierungsentwurf enthalte zwar nicht mehr so weitgehende Kontroll- und Eingriffsrechte des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, wie sie ursprünglich in Aussicht genommen waren, doch liefen eine Reihe von Bestimmungen auf eine Beschneidung der Rechte der Selbstverwaltung hinaus. Vielmehr solle das Arbeitsförderungsgesetz bei aller Anerkennung seines positiven Gehalts den Bewegungsspielraum der Selbstverwaltung nicht durch dirigistische und perfektionistische Regelungen einengen, sondern sie zu einer verstärkten Mitarbeit und Mitverantwortung ermutigen.

Die Stellungnahme des Verwaltungsrats enthält ferner eine Fülle von Anregungen zu Einzelbestimmungen des Entwurfs, die hier im einzelnen nicht wiedergegeben werden können.

### **4. Die Verabschiedung des AFG Mitte 1969**

Der Deutsche Bundestag hat nach der 2. und 3. Lesung am 13. Mai 1969 in seiner 234. Sitzung der 5. Legislaturperiode das Gesetz in denkwürdig erfreulicher Einstimmigkeit angenommen. Ein an der Novellierungsarbeit, insbesondere an der Ausarbeitung des Abschnitts „Beschäftigung und Arbeitsmarkt“, maßgeblich beteiligter freier Mitarbeiter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung hatte diesen Vorgang so eingeschätzt: „Der Bundestag hat mit diesem Gesetz einen Markstein in der Geschichte der Arbeitsverwaltung und ihrer Aufgaben gesetzt; dabei haben alle drei Parteien nach Kräften initiativ mitgewirkt. Die

neuen großzügigen Normen für eine umfassende Beschäftigungspolitik sprechen jeden einzelnen deutschen Staatsbürger im Bereich von Arbeit und Beruf an und dürften auf Jahrzehnte – wohl über das Jahr 2000 hinaus – reiche Frucht tragen<sup>21)</sup>.

Der damalige Bundesarbeitsminister erklärte bei der Verabschiedung des AFG den neuen Rahmen für eine breit angelegte, vorausschauende und aktive Beschäftigungs- und Berufsförderungspolitik folgendermaßen: Schon die neuen Namen des Gesetzes und der Bundesanstalt machten die Wandlungen deutlich, in der die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik stehe:

- „Von der bloßen Absicherung bei Arbeitslosigkeit hin zu rechtzeitig vorbeugenden Maßnahmen gegen Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt;
- von mechanischen Ausgleichs- und • Vermittlungsbemühungen am Arbeitsmarkt hin zu einer vorausschauenden Politik der richtigen Berufs- und Arbeitsplatzwahl;
- von der Einmalberatung bei Eintritt in das Berufsleben hin zu einer verzahnten und gestuften Berufs-, Arbeits- und Bildungsberatung das ganze Arbeitsleben hindurch;
- vom bloßen Versicherungsdenken und dem Anhäufen sowie der kommerziellen Anlage von Milliardenbeträgen hin zu einem produktiven Einsatz der Mittel zur Schaffung und Umstrukturierung von Arbeitsplätzen;
- und auch: von der Beschränkung der Dienstleistungen auf die versicherten Arbeitnehmer hin zu einem vielseitigen Angebot für alle Erwerbstätigen, gleich ob unselbständig oder selbständig.“<sup>22)</sup>

Zur Grundphilosophie führte der Bundesarbeitsminister weiter aus, daß eine solche offene und auf die ganze Gesellschaft bezogene, wirtschaftsgerechte und produktiv ausgerichtete Politik auch eine Politik der sozialen Sicherheit sei. Es sei das neue Ziel der Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik, die berufliche, soziale und geistige Mobilität der Erwerbstätigen zu erleichtern und zu fördern. Der § 1 des AFG definiere, was unter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu verstehen sei. Sie ergänze 1. notwendig und sinnvoll eine aktive und antizyklische Konjunkturpolitik; sie trüge 2. maßgeblich zur Lösung strukturpolitischer Aufgaben bei und sie sei 3. in ihrem Kern auf die Förderung des beruflichen Bildungswegs angelegt. Das erste und vornehmste Ziel der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik müsse eine stabile Vollbeschäftigung auf hohem Produktivitätsstand sein. Sie sei lebensnotwendig für eine expansive Industriewirtschaft, aber ebenso notwendig für die Entfaltung der Gesellschaft, sei es im Leistungswettbewerb wie auch in der Solidarität. Die Arbeitsmarktpolitik sei in mehrfacher Weise mit der Konjunkturpolitik verknüpft, zu der ein umfassendes Instrumentarium aktiver Konjunkturbeeinflussung geschaffen worden sei. Die Verknüpfung bestehe einmal durch das Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld, zum anderen durch die Gestaltung der Beiträge zur Bundesanstalt und

zum dritten und vor allem durch eine konjunkturgerechte Anlage der Mittel, sei es, daß sie in der Rezession Nachfrage beleben, sei es, daß sie in der Hochkonjunktur zu einem Teil bei der Bundesbank stillgelegt würden.

Noch wichtiger sei die strukturpolitische Aufgabenstellung des AFG als voller Bestandteil der modernen Arbeitsmarktpolitik. Leistungen zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen hätten Vorrang vor der Zahlung von Arbeitslosengeld. Der wirtschaftliche und technologische Strukturwandel dürfe nicht allein zu Lasten der Arbeitnehmer gehen. Von ihnen werde eine hohe Mobilität erwartet, gleichzeitig müsse man ihnen aber auch die Chance geben, modernisierte neue Arbeitsplätze in reibungslosem Übergang zu finden. Eine strukturpolitisch orientierte Arbeitsmarktpolitik sei daher gleichzeitig eine Politik, die das Wachstum fördere und Spannungen im wirtschaftlichen Fortschritt vermindern helfe.

Der wichtigste Gesichtspunkt der modernen Beschäftigungspolitik sei die Förderung der beruflichen Bildung. Deshalb sehe das AFG ein beinahe komplettes System von individuellen und institutionellen Förderungsmaßnahmen der Berufsbildung vor, bis hin zu den Maßnahmen zur Wiedereingliederung Leistungsgeschwächter der beruflichen Rehabilitation.

Das AFG stehe mit dem Berufsbildungsgesetz und dem Ausbildungsförderungsgesetz in einem engen Zusammenhang.

Die Arbeitsverwaltung sei auf dem Sprung zu einem modernen Dienstleistungsbetrieb. Mit dem Inkrafttreten des AFG und einer vielfältigen Kooperation zwischen Bundesregierung und Bundesanstalt könne die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik voll in die moderne Gesellschaftspolitik integriert werden, die ja eine Einheit von Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik sei.

Mit diesem Grundverständnis aktiver Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik trat das AFG am 1. Juli 1969 in Kraft. Die Entstehungszeit umfaßte rund fünf Jahre.

## 5. Einige Weiterentwicklungen auf der Grundlage des AFG

Nach dem Inkrafttreten des AFG erschienen eine Fülle von Stimmen, Interpretationen, Gesetzeskommentaren, konzeptionellen Fortentwicklungen und Ausgestaltungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach dem AFG. Sie können hier nicht aufgearbeitet werden, obwohl es sehr interessant wäre, die konstruktiven Anregungen auszuwerten. Hier sollen lediglich einige ausgewählte Stimmen zu Wort kommen.

Das erwähnte Übereinkommen Nr. 122 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 9. Juli 1964 – in Kraft getreten am 15. Juli 1969 – verpflichtete die Mitgliedstaaten dazu, eine aktive Beschäftigungspolitik zu betreiben. Am 7. Oktober 1970 brachte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag ein, der die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 122 für möglich erklärte, „weil in der Bundesrepublik die vom Übereinkommen geforderte aktive Beschäftigungspolitik sowohl auf der Nachfrageseite (Stabilitätsgesetz) wie auch auf der Angebotsseite (Arbeitsförderungsgesetz, Ausbildungsförderungs- und Berufsbildungsgesetz) gewährleistet ist. Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Ausführung des Gesetzes nicht mit Kosten belastet.“<sup>23)</sup> Die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Leitgedanken des AFG, wie sie in seinen ersten Vor-

<sup>21)</sup> Vgl. Schönefelder, E., Das Arbeitsförderungsgesetz – Instrument der Beschäftigungspolitik. Vom Bundestag am 13. Mai 1969 einstimmig beschlossen, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, das Arbeitsamt, 20. Jg. H. 6, v. 10. Juni 1969, S. 157.

<sup>22)</sup> Schriftliche Erklärung des Bundesarbeitsministers Katzer in der 234. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. Mai 1969, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, stenographische Berichte Band 70, S. 12951 f.

<sup>23)</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache VI/1243 v. 7. 10. 1970, Vorblatt und Denkschrift zum Übereinkommen S. 8.

Schriften angelegt sind, wurden dadurch in Einklang mit internationalen Empfehlungen und Abkommen gebracht. Damit war der Übergang von bloßer Arbeitsmarktpolitik zu umfassender Beschäftigungspolitik mit weitgesteckten wirtschafts-, berufs- und gesellschaftspolitischen Zielen vollzogen. Zugleich kommt damit die grundlegende Änderung der Arbeitsmarktpolitik, die etwa Mitte der 60er Jahre in allen westlichen Industrienationen in Gang gekommen war, mit dem Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik zum Abschluß.<sup>24)</sup>

Die gesetzliche Neukonzeption der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bedurfte vielfältiger Konkretisierungen, Auslegungen und Ausführungsbestimmungen.<sup>25)</sup> Der seit dem Inkrafttreten des AFG (und schon etwas länger) amtierende Präsident der Bundesanstalt, Josef Stingl, hat immer wieder als einen Kernpunkt des AFG seine finale Ausrichtung herausgestellt, nämlich vorrangig mit Maßnahmen einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik Arbeitslo-

sigkeit nach Möglichkeit zu verhindern. Dabei geht es wesentlich nicht nur um den quantitativen, sondern stärker noch um den qualitativen Aspekt des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktausgleichspolitik<sup>26)</sup>.

In diesem Verständnis wurden auf der Grundlage des AFG Anfang der 70er Jahre konzeptionelle Fortentwicklungen zu einer mehr tatsächlich aktiv gestaltenden Arbeitsmarktpolitik gelegt. Sie setzt für mittlere bis lange Fristen Zielpräzisierungen, auch Zielquantifizierungen der Arbeitsmarktpolitik, Alternativrechnungen für arbeitsmarktpolitische Eingriffe, deren Wirkungen und Kosten, Konsistenz- und Konfliktüberlegungen zu den Zielsystemen, eine quantitative und qualitative Arbeitsmarktraumplanung sowie Abstimmung und Koordination der Zielbündel, Langfristpläne und Programmhaushalte der Arbeitsmarktpolitik mit entsprechenden Konzepten anderer Politikbereiche voraus. Darin sind Wirkungs- und Erfolgskontrollen ihrer Maßnahmen und Finanzleistungen sowie entsprechende Ziel-/Mittelrevisionen eingeschlossen.

Als Beispiele für die Fortentwicklungen der Arbeitsmarktpolitik in der Denktradition der geschilderten Grundphilosophie legte der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, dessen Haus für die Neukonzeption der Arbeitsmarktpolitik maßgebend gewesen war, im April 1974 „Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik“ vor. Mit ihren „Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ leistete die Bundesanstalt ihren Beitrag zur konzeptionellen Ausgestaltung und Fortentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Grundvorstellungen. Die „Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“, mit denen die Bundesanstalt 1978 Analysen und alternative Abhilfen für die anhaltende Beschäftigungskrise bereitgestellt hatte, brachten den Ende der 60er Jahre erreichten Grundkonsens über die Notwendigkeit und Wirksamkeit einer aktiven Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zum Ausdruck<sup>27)</sup>.

Eine Untersuchung darüber, welche Ausweitungen, Ergänzungen, aber auch Verformungen die hier geschilderte Konzeption der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG und ihre Fortentwicklungen im Zuge der bis 1982 durchgeführten sieben Novellen des AFG erfahren hat und welche Diskrepanzen zwischen Konzept und konkreter Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik dabei zu registrieren sind, ist nicht mehr Aufgabe dieses Beitrages.<sup>28)</sup>

<sup>24)</sup> Vgl. Mertens, D., Kühl, J., Stichwort Arbeitsmarkt, Arbeitsmarktpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band I, Stuttgart u.a. 1977, S. 282.

<sup>25)</sup> Sie sind im Schwerpunktheft des Bundesarbeitsblatts, 20. Jahrgang Nr. 6 v. Juni 1969 mit folgenden Beiträgen zum Arbeitsförderungsgesetz vorgelegt worden:  
Katzner, H., Das Arbeitsförderungsgesetz – Die Grundlage einer zukunftsweisenden Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Sandmann, G., Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung und berufliche Anpassung nach dem AFG  
Dahnen, J., Berufsberatung auf neuer Grundlage Zekorn, K., Umfassende Förderung der beruflichen Bildung Jung, K., Berufliche Rehabilitation nach dem AFG Schmidt, A., Neue Vorschriften über die Winterbauförderung Kröner, O., Leistungen an Arbeitslose nach dem AFG Siegers, J., Zu einigen Neuregelungen des AFG

<sup>26)</sup> Vgl. Stingl, J., Vom Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) zum Arbeitsförderungsgesetz (AFG), a.a.O., S. 357. Zum damals neuen Aufgabenverständnis der BA nach dem AFG vgl. auch Stingl, J., Die neuen Aufgaben der Bundesanstalt nach dem Arbeitsförderungsgesetz – ein Überblick, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, das Arbeitsamt, 20. Jg., H. 8, v. 10. 8. 1969, S. 217-220; derselbe, Die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit nach dem Arbeitsförderungsgesetz, in: Soziale Arbeit, 18. Jg., H. 10, v. Oktober 1969, S. 417-427.

<sup>27)</sup> Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Bonn, April 1974; Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974; Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978.

<sup>28)</sup> Vgl. dazu den Beitrag v. D. Webber in diesem Heft.