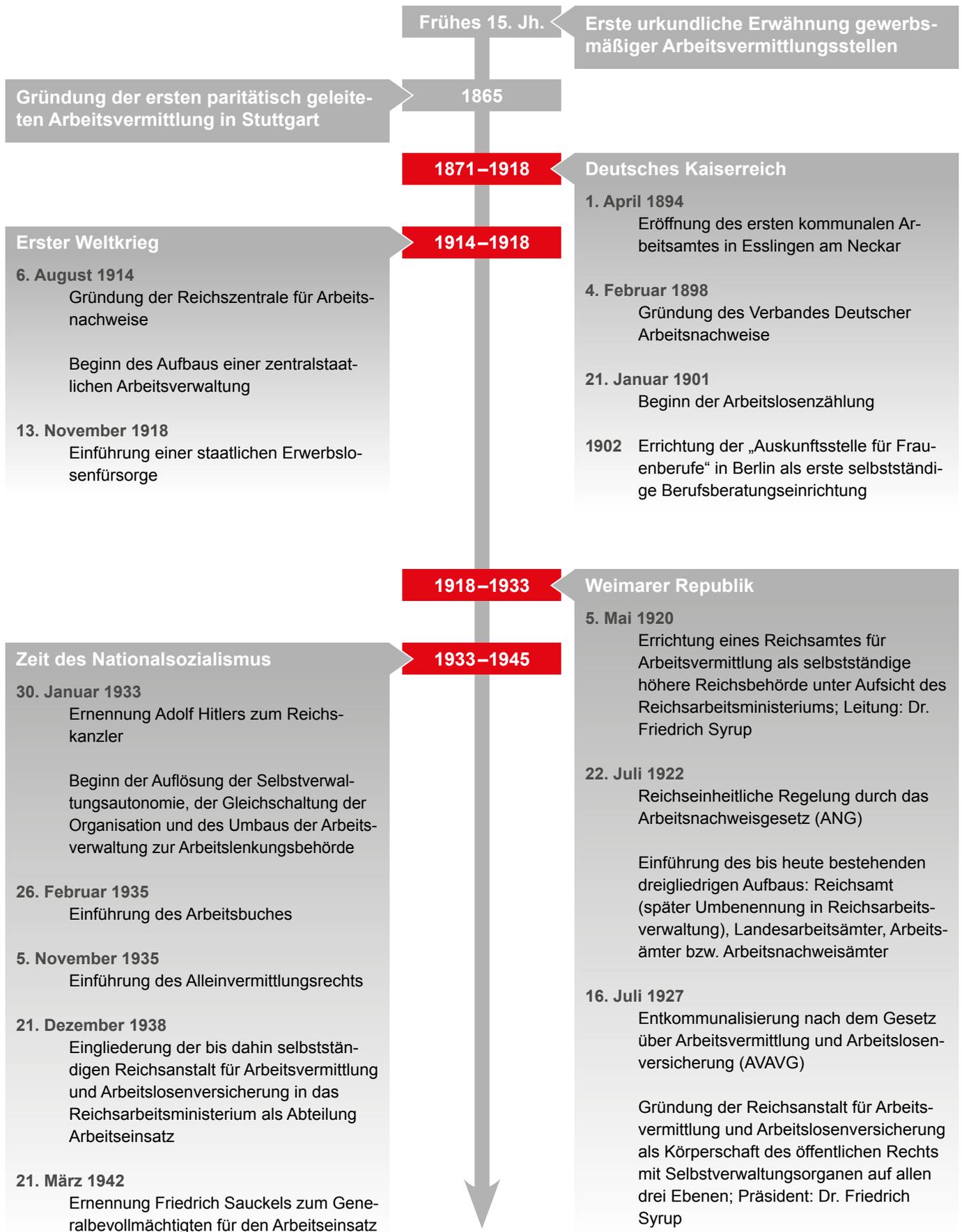


Die Geschichte der deutschen Arbeitsverwaltung

Von der Stempelbude zur modernen Dienstleistungsbehörde

Die Deutsche Arbeitsverwaltung hat über viele Jahrzehnte bewiesen, dass sie Krisen und Umbrüche meistern kann. Selten kam der Wandel einfach über sie, oft hat sie ihn aktiv und vorausschauend gestaltet.





nach 1945

Bundesrepublik Deutschland

ab 2002

1. Januar 2003

Erstes und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I und II) tritt in Kraft

1. Januar 2004

Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III) tritt in Kraft

Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeit in Bundesagentur für Arbeit

1. Januar 2005

Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) tritt in Kraft

Einführung einer einheitlichen Grundsicherung für alle erwerbsfähigen Menschen durch das Arbeitslosengeld II und das Sozialgesetzbuch II

3. August 2010

Grundgesetzänderung zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende

1. Januar 2011

Umstellung der gesamten Personal- und Finanzwirtschaft der BA auf ein Einheitliches Ressourcen Planungssystem (ERP)

ab Juli 2012

sukzessive Einführung der eAkte

2015 Flüchtlingskrise in Europa

10. März 1952

Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) mit Sitz in Nürnberg

25. Juni 1969

Arbeitsförderungsgesetz (AFG)

Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Bundesanstalt für Arbeit

1. Juli 1990

Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion

3. Oktober 1990

Wiedervereinigung Deutschlands – Beitritt der DDR zur BRD

Übernahme der bisherigen Arbeitsverwaltungsstellen der DDR durch die Bundesanstalt für Arbeit und in Folge dessen regionale Neuorganisation auf Landesarbeitsamtsebene

1. August 1994

Aufhebung des Alleinvermittlungsrechts der Bundesanstalt für Arbeit

1. Januar 1998

Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) durch das Sozialgesetzbuch (SGB) III

„Zubringer“ und Arbeitsnachweisungsbureaus

Erbuntertänige, Leibeigene, Hörige und Schollengebundene – die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung des Mittelalters gründete sich maßgeblich auf unfreier Arbeit. Daneben existierten aber auch vor tausend Jahren schon lokale Arbeitsmärkte. Knechte, Mägde, Dienstboten und Tagelöhner besaßen zumindest formal Wahlfreiheit, ob und bei welchem Bauer oder Kaufmann sie sich verdingen wollten. War dann aber der Vertrag durch Handschlag besiegelt, hatten sie sich ihrer Herrschaft in jeder Hinsicht unterzuordnen.

Anfang des 15. Jahrhundert entstanden die ersten gewerbmäßigen Arbeitsvermittlungen. Ihre früheste urkundliche Erwähnung findet sich im Nürnberger Amtsbuch von 1421. Etwa 150 Jahre später wurde vom Rat der Stadt eine umfassende Ordnung für das Gewerbe der „Zubringer“ (Vermittler) beschlossen. Zudem übernahmen die Zünfte und Gilden eine wichtige Vermittlungsfunktion. Auf Märkten und in Städten kontrollierten sie bis ins 19. Jahrhundert die Zahl der ortsansässigen Handwerker und Kaufleute, regulierten die Preise und Löhne und gewährten ihren Mitgliedern sowie deren Angehörigen bescheidene finanzielle Unterstützung in Zeiten großer Not.

Arbeitsmarktsituation im 19. und frühen 20. Jahrhundert

Mit der Auflösung der ständischen Gesellschaftsordnung und der Herstellung der Niederlassungs-, Gewerbe- und Berufswahlfreiheit in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war der erste Schritt zu einer rechtlichen Gleichstellung aller Teilnehmer am Arbeitsmarkt getan. Die industrielle Revolution jedoch stürzte in ihrer Frühphase Massen von Handwerkern und Lohnarbeitern in bittere Armut. Unter den gewerblichen Stellenvermittlern fanden sich etliche, die dies schamlos ausnutzten. Nicht selten hatten Erwerbslose für bloße Informationen über offene Stellen hohe Gebühren zu entrichten.



Werbeplakat einer gewerblichen Stellenvermittlung 1897

Mitte des 19. Jahrhunderts setzte dann aber eine bis dahin beispiellose Hochkonjunkturphase ein, die zusammen mit einem stark ansteigenden Bevölkerungswachstum eine Ausweitung von Angebot und Nachfrage nach Erwerbsarbeit mit sich brachte. Von den 1890-er Jahren an bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges 1914 herrschte überwiegend Vollbeschäftigung. Nach Regionen und Sektoren betrachtet, bot sich allerdings ein uneinheitliches Bild. In Phasen besonders starker Zuwanderung in die Industriezentren entstand dort mitunter ein erheblicher Arbeitskräfteüberschuss, während bei konjunkturellen Spitzen Arbeitskräftemangel zu beobachten war. Fehlende Markttransparenz und noch unzureichend ausgebaute Verkehrsnetze verhinderten oft einen kurzfristigen Ausgleich.

Erste gemeinnützige Stellenvermittlungen

Um die Zusammenführung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt voranzubringen und dadurch auch die städtischen Armenkassen zu entlasten, entstanden in den 1840er Jahren erste gemeinnützige Stellenvermittlungen, zeitgenössisch Arbeitsnachweise genannt. Diese wurden von bürgerlichen Wohltätigkeitsvereinen getragen und konzentrierten sich auf die Vermittlung von Gelegenheitsarbeiten für Ungelernte und hauswirtschaftliche Tätigkeiten für Frauen. Viele dieser frühen Arbeitsnachweise waren jedoch nur von kurzem Bestand.

In den 1860er Jahren gründeten die Freien (sozialdemokratischen) Gewerkschaften Arbeitsnachweise, nicht zuletzt mit der Hoffnung, dadurch ihre Mitglieder vor Repressalien der Arbeitgeber schützen zu können. Im Gegenzug dazu errichteten die Arbeitgeber eigene Einrichtungen, um Aussperrungen streikender Arbeiter durchzusetzen. Aufgrund der politischen Instrumentalisierung blieben die Vermittlungsbilanzen auf beiden Seiten allerdings recht schwach.

Das Stuttgarter Arbeitsnachweisungsbureau

Eine der ersten Stellenvermittlungen, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam geführt wurde, entstand 1865 in Stuttgart. Das so genannte Arbeitsnachweisungsbureau verzeichnete schnell steigende Vermittlungszahlen. Nach dem Deutsch-Französischen Krieg 1870/71, an dessen Ende die Gründung des Deutschen Kaiserreiches stand, ermöglichte diese Einrichtung insbesondere vielen Kriegsbeschädigten die Rückkehr ins Erwerbsleben. Trotz dieser ersten Regulierungsversuche zeigte sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts ein zersplittertes und wenig vernetztes Arbeitsvermittlungswesen. Allein die Handwerkerinnungen, die Nachfolger der Zünfte, verfügten um 1900 über mehr als zweitausend einzelne Vermittlungseinrichtungen. Daneben formierten sich Stellenvermittlungen von

Bureau für Arbeitsnachweis Stuttgart. Rechnungsbericht 1878-1879

Angestelltenverbänden, Landwirtschaftskammern und karitativen Organisationen. Die meisten Arbeitsnachweise waren jedoch auf schmale Arbeitsmarktsegmente spezialisiert, oft nur auf einen einzigen Beruf, und operierten in engen räumlichen Grenzen. Überall fehlte es an finanziellen Mitteln, technischen Möglichkeiten und professionellem Personal. So waren die Vermittlungsstellen den großen Herausforderungen eines entfesselten Arbeitsmarktes nicht mehr gewachsen.



Zentralarbeitsnachweis Dresden, Büro und Wartebereich (1878/79)



Arbeitsgesuch-Vordruck der bayerischen Arbeitsnachweise 1898

Ruf nach staatlichen Interventionen

Forderungen nach Interventionen der öffentlichen Hand wurden laut und aus verschiedenen politischen Lagern vorgetragen. Darüber hinaus hatte sich allmählich ein gesellschaftlicher Konsens herausgebildet, dass Arbeitslosigkeit zumeist nicht selbstverschuldet ist, sondern vielmehr von konjunkturellen, strukturellen und saisonalen Faktoren abhängig war. Unter Reichskanzler Otto von Bismarck wurde schließlich im Zuge der Sozialgesetzgebung in den 1880er Jahren die Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung eingeführt. Die Errichtung einer Arbeitslosenversicherung wurde indes weiterhin zurück geschoben. Auch hinsichtlich des Aufbaus einer leistungsfähigen Arbeitsvermittlung setzte der Staat weiter auf die Selbsthilfe der Arbeitsmarktparteien.

Kommunale Arbeitsnachweise

Schließlich ergriffen die Städte und Gemeinden die Initiative. Sie hatten als Hauptträger der Soziallasten unter den Folgen von Arbeitsmarktschwankungen am meisten zu leiden. Als erste deutsche Stadt errichtete Esslingen am Neckar im Jahr 1894 einen Arbeitsnachweis, der ausschließlich in kommunaler Verantwortung lag. Bis dahin hatten sich die Kommunen stets auf finanzielle und administrative Hilfen für bestehende gemeinnützige Arbeitsnachweise beschränkt. Das in Esslingen praktizierte Paritätsmodell – neben Gemeindevertretern waren Arbeitgeber und Gewerkschaften gleichrangig an der Führung beteiligt – machte bald Schule. Noch im selben Jahr riefen Elberfeld, Erfurt, Heilbronn und Trier städtische Arbeitsämter bzw. Arbeitsnachweise (letztere Bezeichnung überwog noch längere Zeit) ins Leben. Zu Beginn des Ersten Weltkrieges 1914 gab es bereits rund 400 kommunale und gemeindeübergreifende (nun häufiger auch als „öffentliche“ bezeichnete) Arbeitsnachweise.

Im Jahr 1911 konnten diese kommunalen Einrichtungen mehr als 1 Million Vermittlungen für sich verbuchen. Dagegen kamen die gemeinnützigen Arbeitsnachweise auf weniger als 250.000. Die höchste Vermittlungsquote erreichten die gewerblichen Stellenvermittlungen, wenngleich sie, nicht zuletzt wegen der Gebührenfreiheit der öffentlichen Konkurrenz, erheblich Marktanteile verloren hatten.



Stempel des Öffentlichen Arbeitsnachweises für den Kreis Rendsburg (1911)



Arbeitslosen-Kontrollkarte des Städtischen Arbeitsamts Erlangen. 1909

Der Weg zum Gesetz über Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung

Der Ausbruch des Ersten Weltkriegs im August 1914 führte zu erheblichen Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt. Nach einer Phase hoher Arbeitslosigkeit während der Umstellung von der Friedens- auf die Kriegswirtschaft herrschte ab Frühjahr 1915 aufgrund millionenfacher Kriegsdienstverpflichtungen und einer boomenden Rüstungskonjunktur chronischer Arbeitskräftemangel. Zum Teil konnte dieser durch den Einsatz von Kriegsgefangenen und Zivilisten aus besetzten Gebieten sowie einer Steigerung der Frauenerwerbsarbeit kompensiert werden. Zudem versuchte die Reichsleitung mit der Gründung der Reichszentrale für Arbeitsnachweise schon kurz nach Kriegsbeginn die Vermittlungstätigkeit stärker zu koordinieren und von oben her voranzutreiben.

Vaterländischer Hilfsdienst

Aber erst das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. Dezember 1916 war ein wirklicher Meilenstein auf dem Weg zu einer zentral gelenkten und mehrstufig organisierten Arbeitsverwaltung. Die Kriegsämter übernahmen nun die Steuerung und Überwachung der gesamten Arbeitsvermittlung eines Militärbezirks. Die Durchführung oblag den neu gebildeten Zentralexkursstellen. Deren Leiter waren oft gleichzeitig Vorsitzende der seit Ende des 19. Jahrhunderts entstandenen Arbeitsnachweisverbände. Das eigentliche Vermittlungsgeschäft leisteten nach wie vor die verschiedenen Arbeitsnachweise.

Die staatlichen Eingriffe zeigten Erfolge. Insbesondere der überörtliche und überregionale Arbeitsmarktausgleich



Überregionale Arbeitsvermittlung um 1926



Büro im Arbeitsamt Wilhelmshaven (um 1925)

machten enorme Fortschritte. Auch nach Kriegsende, als die Arbeitslosigkeit im Zuge der Demobilmachung sprunghaft anstieg, bewährten sich die neuen Strukturen. Die Notwendigkeit eines weiteren Ausbaus des öffentlichen Nachweisnetzes wurde somit kaum mehr in Frage gestellt. Im Stinnes-Legien-Abkommen vom 15. November 1918 (benannt nach den beiden Verhandlungsführern), dem „historischen Kompromiss von Kapital und Arbeit“, hatten sich Unternehmer und Gewerkschaften auf ein faires Miteinander in der Arbeitsvermittlung verständigt und die paritätische Verwaltung (gleichberechtigte Führung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer) für alle öffentlichen Arbeitsnachweise vereinbart. Zudem konnten die Länder ab dem 9. Dezember 1918 die Kommunen zur Errichtung von Arbeitsnachweisen verpflichten.

Reichsamt für Arbeitsvermittlung

Ein weiterer Schritt in Richtung zentraler Arbeitsverwaltung folgte im Januar 1920 durch die Gründung des Reichsamtes für Arbeitsvermittlung, das bald den Status einer selbstständigen höheren Reichsbehörde erhielt und der Aufsicht des Reichsarbeitsministeriums unterstellt wurde. Mit dessen Errichtung waren im Februar 1919 fast alle sozialpolitischen Angelegenheiten des Reiches in einem einzigen Ressort zusammengefasst worden.

Das Arbeitsnachweisgesetz vom 22. Juli 1922 schrieb dann den dreistufigen Aufbau der Arbeitsverwaltung fest. Unterhalb der Reichsarbeitsverwaltung, wie das Reichsamt nun benannt wurde, bildeten die Landesämter für Arbeitsvermitt-



„Wie viele Hunde lockte der Vorfall herbei?“. Eignungstest der öffentlichen Berufsberatungsstelle Wiesbaden um 1925

lung (vormals Zentralauskunftsstellen) als Landesbehörden die Mittelinstanz. Die Arbeitsnachweisämter auf der unteren Stufe waren wie bisher Teil der Kommunalverwaltung. Alle Gemeinden waren nun zur Errichtung eines eigenen Arbeitsnachweises verpflichtet.

Anfänge der Berufsberatung

Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung blieben dagegen freiwillige Angebote, obwohl sie weithin als öffentliche Aufgaben angesehen wurden und in wenigen Jahren fast 400 kommunale Beratungsstellen entstanden waren. Vor dem Ersten Weltkrieg war die Berufsberatung ein Metier der Frauenbewegung gewesen. Die erste selbstständige

Einrichtung in Deutschland war 1902 in Berlin gegründet worden. Unter der Leitung von Josephine Levy-Rathenau (Cousine des 1922 ermordeten deutschen Außenministers Walther Rathenau) verstand die „Auskunftsstelle für Frauenberufe“ ihre Beratung als Hilfe zur Entfaltung der Persönlichkeit junger Frauen und Mädchen. Im Jahr 1911 kam es in Berlin zur Bildung des „Kartells der Auskunftsstellen für



Pionierin der deutschen Berufsberatung: Josephine Levy-Rathenau (1877-1921)

Frauenberufe“, das in den Folgejahren durch sein „Frauenberufsamt“ auch der noch jungen Disziplin der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wichtige Impulse gab.

Erwerbslosenfürsorge

Zu den Aufgaben der Reichsarbeitsverwaltung gehörte neben der Förderung des Arbeitsmarktausgleichs und der Statistik des Arbeitsmarktes auch die staatliche Erwerbslosenfürsorge. Diese freien Unterstützungszahlungen wurden zunächst ausschließlich von den Gemeinden getragen, bis durch Verordnung am 13. November 1918 die Beteiligung des Reichs (50%) und der Bundesstaaten (33%) festgeschrieben wurden. Voraussetzungen für eine Leistungsgewährung waren Bedürftigkeit, Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit. Als sich das Reich auf dem Höhepunkt der Hyperinflation im Oktober 1923 nicht mehr in der Lage sah, die Erwerbslosenfürsorge mitzufinanzieren, wurde schließlich die Beitragspflicht für Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingeführt.



Wartezimmer der Berufsberatung im Arbeitsamt Dresden (1927)



Arbeitsamt für Stadt und Amt Oldenburg (um 1925)



Ab 1926 Logo der öffentlichen Arbeitsnachweise und ab 1927 der Reichsanstalt

Feuertaufe für die junge Reichsanstalt

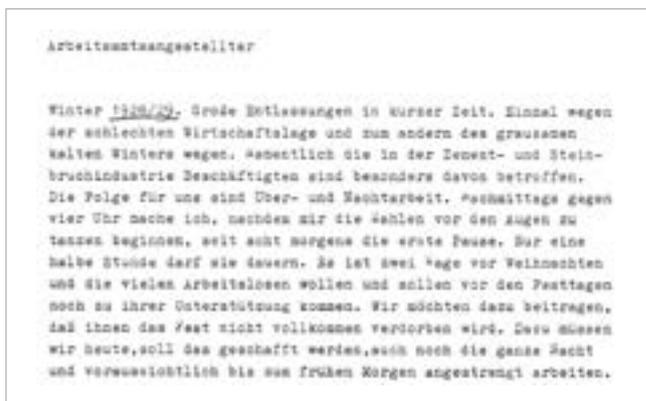
Einen Meilenstein in der Geschichte der deutschen Arbeitsverwaltung stellt zweifellos das am 16. Juli 1927 vom Berliner Reichstag verabschiedete Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) dar. Bis heute gilt es als wichtigste sozialpolitische Reform der Weimarer Republik. Nach Einführung der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung in den 1880er Jahren kam nun endlich die gesetzliche Arbeitslosenversicherung als vierte Säule der Sozialversicherung hinzu.

Gründung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

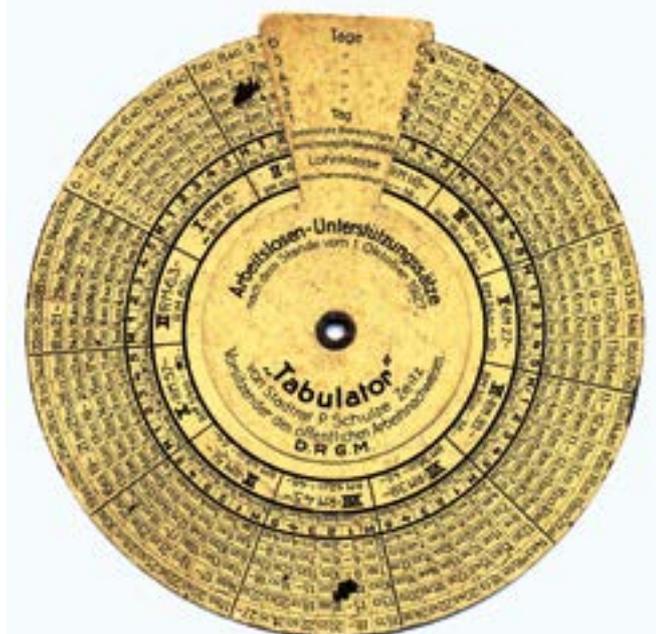
Zugleich wurde die Errichtung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung beschlossen, die den Status einer selbstständigen Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung erhielt. Damit standen die Landesarbeitsämter für Arbeitsvermittlung (nun Landesarbeitsämter) und die kommunalen Arbeitsnachweise (nun Arbeitsämter) unter der Aufsicht des Reichsarbeitsministers. Nach jahrelangen lebhaften Auseinandersetzungen hatten sich die Verfechter einer reichsweit einheitlichen und zentral geleiteten Arbeitsverwaltung durchgesetzt. Länder und Kommunen erhielten ein Mitspracherecht in den Selbstverwaltungsgremien der mittleren und unteren Ebene, die durch Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentliche Körperschaften drittelparitätisch besetzt waren.

Zu den Pflichtaufgaben der Reichsanstalt zählten neben der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung nun auch die Berufsberatung sowie die Lehrstellenvermittlung. Daneben war es lediglich nicht-gewerbsmäßigen Einrichtungen, wie beispielsweise Wohltätigkeitsvereinen, erlaubt, Berufsberatung anzubieten. Die erwerbsmäßige Berufsberatung war dagegen untersagt.

Zum Präsidenten der Reichsanstalt mit Hauptsitz in Berlin wurde der Leiter der bisherigen „Reichsarbeitsverwaltung“, Dr. Friedrich Syrup, ernannt. Zu den Umstrukturierungsmaßnahmen gehörte ferner die Zusammenlegung von 22 Landesämtern für Arbeitsvermittlung zu 13 Landesarbeitsämtern und die 889 kommunalen Arbeitsnachweise zu 361 Arbeitsämtern. Im Haushaltsjahr 1929 verfügte die Reichsanstalt über rund 13.000 Planstellen.



Niederschrift von Theodor Voß über seine Erlebnisse als Angestellter des Arbeitsamts Lippstadt im Jahr 1928 (Auszug)



Tabulator zur Ermittlung von Arbeitslosenunterstützungssätzen (1927)



Dr. Friedrich Syrup (1881 – 1945), Präsident der Reichsanstalt 1927 – 1938, Staatssekretär im Reichsarbeitsministerium 1939 – 1945

Schwierige Aufbaujahre der Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung erfasste alle Arbeitnehmer, die auch der Krankenversicherungspflicht unterlagen. Arbeitslosenunterstützung bis zu 26 Wochen konnten all jene beziehen, die in den vergangenen 12 Monaten eine beitragspflichtige Beschäftigungszeit von mindestens 26 Wochen vorweisen konnten. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung lag anfangs bei 3% des Bruttoarbeitsentgelts und war zu gleichen Teilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu erbringen.

Dabei ging der Gesetzgeber zunächst von höchstens 800.000 Unterstützungsempfängern aus. Doch schon zu Beginn der Weltwirtschaftskrise im Oktober 1929 waren doppelt so viele Arbeitslose bei den Arbeitsämtern gemeldet. Im Frühjahr 1930 kletterte die Zahl auf über 3 Millionen. Längst konnte die Reichsanstalt ihre Ausgaben nur noch mit Hilfe von Darlehen aus dem Reichshaushalt decken. Der Streit über Beitragserhöhungen und Leistungskürzungen in der Arbeitslosenversicherung führte schließlich am 27. März 1930 zum Bruch der „Großen Koalition“ unter Reichskanzler Hermann Müller (SPD).



Arbeitsamt Mainz. Meldekarte für Arbeitslosenunterstützungsempfänger (1930)

Für seinen Nachfolger Heinrich Brüning (Zentrum), dessen Kabinette ohne parlamentarische Mehrheit auf Basis von Notverordnungen des Reichspräsidenten Paul von Hindenburg regierten, hatte die Sanierung des Reichshaushalts oberste Priorität. Und damit galt es die Finanzierung der Reichsanstalt wieder alleine durch Beitragseinnahmen zu gewährleisten. Daher wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung im Jahre 1930 in zwei Schritten auf 6,5% angehoben. Gleichzeitig wurden die Leistungen drastisch gekürzt, die Unterstützungsdauer stetig verringert, die Anspruchsvoraussetzungen immer weiter verschärft und die kommerzielle Stellenvermittlung zum 1. Januar 1931 verboten. Vergleichbares widerfuhr der Krisenunterstützung (später Arbeitslosenhilfe), die bei länger andauernder Arbeitslosigkeit im Falle der Bedürftigkeit bewilligt werden konnte. Durch die Sparpolitik wurde die Schrumpfung der Wirtschaft jedoch noch verstärkt, so dass die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf 4,5 Millionen und 1932 sogar auf 5,6 Millionen stieg. Die im Juni 1932 neu ins Amt gekommene Regierung Franz



Flugzeugbaulehrgang des Arbeitsamts Neumünster (1932)

von Papen setzte den Abbau von Sozialleistungen fort. So kam es, dass die Reichsanstalt auf dem Höhepunkt der Rezession einen Überschuss von 372 Millionen Reichsmark erzielte. Allerdings war Anfang 1933 die Mehrheit der über 6 Millionen gemeldeten und 1 bis 2 Millionen „unsichtbaren“ Arbeitslosen auf die Wohlfahrtspflege der Gemeinden verwiesen worden oder völlig aus dem System der sozialen Sicherung herausgefallen.

Späte Krisenbekämpfung

Die auf Ausgabenvermeidung bedachte Regierung Brüning entwickelte auch auf dem Gebiet der „wertschaffenden Arbeitslosenunterstützung“ (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) nur geringe Aktivität. Neue Wege ging man mit der Einführung des Freiwilligen Arbeitsdienstes im Juni 1931. Hierbei wurden mit Fördermitteln der Reichsanstalt gemeinnützige Arbeiten wie Brachlandkultivierungen und Wegebauten durchgeführt. Im Juni 1932 betrug die Zahl der vor allem jugendlichen Teilnehmer rund 75.000.

Ende 1932 vollzogen die Regierungen Franz von Papen und Kurt von Schleicher durch eine massive Ausweitung von Investitionszuschüssen für die Privatwirtschaft und direkten staatlichen Aufträgen eine echte konjunktur- und beschäftigungspolitische Kehrtwende. Diese „Sofortprogramme“ entfalteten noch vor der Machtübernahme Adolf Hitlers Wirkung, wurden aber später vom nationalsozialistischen Regime als eigene Erfolge gefeiert.



Straßenbau in Tungendorf durch den Freiwilligen Arbeitsdienst (1931)

Arbeitsämter in der „Arbeitsschlacht“

Mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten im Jahr 1933 wandelte sich auch die Situation in der Arbeitsverwaltung. Bald nach der Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler am 30. Januar 1933 begann das NS-Regime mit der Gleichschaltung und dem Umbau der Reichsanstalt zur Arbeitseinsatzbehörde. Zunächst wurde im März 1933 das Führerprinzip etabliert und die Selbstverwaltung zerschlagen. Es folgten umfassende Personalsäuberungen, bei denen bis zum Frühjahr 1934 mehr als 6.000 Beschäftigte wegen ihrer Gegnerschaft zum NS-Regime entlassen wurden. In erster Linie waren davon Mitglieder der Gewerkschaften und Arbeiterparteien betroffen sowie etwa 100 jüdische Angestellte und Beamte. Im Gegenzug wurden mehr als 11.000 neue Kräfte eingestellt. Darunter vorrangig „Alte Kämpfer“ der NS-Bewegung, also arbeitslose SA-Männer und Parteigenossen.

„NS-Wirtschaftswunder“

Oberstes Ziel der neu gewählten Regierung war es, die hohe Arbeitslosigkeit im Land zu bekämpfen. Damit erhielt die Reichsanstalt eine Schlüsselposition in der von viel Propaganda begleiteten „NS-Arbeitsschlacht“. Ihr Präsident, Dr. Friedrich Syrup, wurde zugleich zum Reichskommissar für Arbeitsbeschaffung bestellt. Zu den ersten Maßnahmen im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit zählten die Einführung der Landhilfe (Einsatz jugendlicher Arbeitsloser in der Landwirtschaft) sowie die massive Ausweitung von Notstandsarbeiten.



Abbau der Arbeitslosigkeit ab 1932

Tatsächlich war die wirtschaftliche Wende bereits durch die Entscheidungen der letzten Präsidentsregierungen eingeleitet worden, ablesbar am ersten Sinken der Arbeitslosenzahlen im Herbst 1932. Hier brachte das Ende der Reparationszahlungen Mitte 1932 zusätzliche finanzielle Entlastung, und die Besserung der wirtschaftlichen Situation in vielen Industrie-

und Rohstoffländern begünstigte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Hinzu kamen große kreditfinanzierte Investitionsprogramme des NS-Regimes und der Wirtschaftsaufschwung setzte sich fort. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit nach der Machtübernahme 1933 dauerte an und die Arbeitslosenzahl sank von rund 6 Millionen bis Ende 1937 auf unter 1 Million. Dabei wurde schon Mitte 1934 der Zivildienst als zunächst wichtigster Konjunkturmotor von der Rüstungsindustrie abgelöst. Anfang 1939 fehlten dann der deutschen Wirtschaft eine Million Arbeitskräfte – Tendenz steigend. Trotz leergefegtem Arbeitsmarkt wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung bei 6,5% gehalten und der Überschuss unter anderem in den Reichsautobahnbau gelenkt.

Arbeitskräftelenkung

Von Anfang an spielte die Reichsanstalt auch eine wichtige Rolle bei der Kriegsvorbereitung. Ab 1934 erhielt sie erste gesetzliche Befugnisse zur Arbeitskräftelenkung. So



Arbeitsbuch gemäß Reichsgesetz vom 26. Februar 1935

konnten die Arbeitsämter beispielsweise den Wechsel von berufsfremd Beschäftigten in Rüstungsbetriebe anordnen. Durch das Reichsgesetz vom 26. Februar 1935 wurde die Einführung des Arbeitsbuchs beschlossen, mit dem schrittweise nicht nur alle Arbeitnehmer, sondern schließlich auch alle Selbstständigen erfasst wurden. Gleichzeitig erhielt die Reichsanstalt das Alleinvermittlungsrecht (Stellenvermittlungsmonopol). Von der 1936 geschaffenen und von



Schild mit dem Hinweis auf das Alleinvermittlungsrecht der Arbeitsämter (ab 1935)

Hermann Göring geleiteten „Vierjahresplanbehörde“, welche die deutsche Wirtschaft kriegsfähig machen sollte, wurden der Arbeitsverwaltung zudem geheime Aufgaben übertragen. Dazu gehörte die Auswahl von Arbeitskräften für den Kriegseinsatz mit Hilfe der Arbeitsbuchkartei. Zur Deckung des enormen Arbeitskräftebedarfs waren die Arbeitsämter ab 1938 dazu aufgefordert, „Arbeitsscheue“ der Staatspolizei zu melden und sie als „Schutzhäftlinge“ in Konzentrationslager einweisen zu lassen.

Zum 1. Januar 1939 war die Reichsanstalt in das Reichsarbeitsministerium eingegliedert worden (als Abteilung V Arbeitseinsatz). Mit Kriegsbeginn am 1. September 1939 begann die „totale Lenkung“ der Arbeitskräfte. Jede Einstellung und jede Entlassung bedurfte nun einer Genehmigung durch das Arbeitsamt. Im Zuge ihres Ausbaus zu zivilen Wehrbezirkskommandos wurde das Personal der Arbeitseinsatzverwaltung immer wieder aufgestockt. Im Jahr 1943 wurde der Höchststand von mehr als 70.000 Beschäftigten erreicht (bei Gründung der Reichsanstalt 1927 waren es 13.000 gewesen).

Einsatz von Zwangsarbeitern

In den besetzten Gebieten wurden sofort Dienststellen der Arbeitsverwaltung geschaffen und in großem Stil zivile Arbeitskräfte rekrutiert. Von der „guten Arbeitsbedingungen“ versprechenden NS-Propaganda angezogen, meldeten sich anfangs auch viele freiwillig zum Arbeitseinsatz im Deutschen Reich. Mehr und mehr regierte jedoch der Zwang. Auch in Kriegsgefangenenlagern richteten die Arbeitsämter Außenstellen ein. Dennoch verschärfte sich der Arbeitskräftemangel immer weiter.



Ankunft von „Ostarbeitern“ in Augsburg (um 1943)

Mit der Ernennung des fanatischen Nationalsozialisten Friedrich Sauckel zum Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz im März 1942 wurde die Beschaffung von Zwangsarbeitern erheblich ausgeweitet. Dabei ging man insbesondere in den besetzten Ostgebieten immer rücksichtsloser vor. Die Arbeitseinsatzverwaltung wurde

deswegen auch immer häufiger Zielscheibe der Angriffe von Partisanen. Insgesamt wurden unter der Regie der Arbeitsverwaltung während des Zweiten Weltkriegs 10 – 12 Millionen Menschen zum Arbeitseinsatz ins Deutsche Reich verbracht.

Mut zur Menschlichkeit

Neben der Verstrickung der Arbeitsverwaltung in die Diskriminierungen und Verbrechen des Nationalsozialismus sind ebenso Fälle dokumentiert, in denen einzelne Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen den Verfolgten des Regimes Hilfe leisteten und damit ihr Leben riskierten. So half eine Berlinerin niederländischen Zwangsarbeitern bei der Fluchtvorbereitung. Eine Abschnittsleiterin des Arbeitsamts Frankfurt am Main ließ die Arbeitskarte einer Jüdin verschwinden und vereitelte so den Zugriff durch die Gestapo. Der zeitweilige Leiter des Arbeitsamtes in Riga verhinderte sogar konkret die Ermordung jüdischer Arbeiter.

1303/43 Uniformierung der außerhalb des Reichsgebiets tätigen Angehörigen der Arbeitseinsatzverwaltung

Mein Beauftragter, Generalarbeitsführer Kretschmann, hat auf meine Anweisung für die in den besetzten Ostgebieten und die sonstigen außerhalb des Reichsgebiets tätigen Angehörigen der Arbeitseinsatzverwaltung eine neue Uniform entwickelt und die zur Ausstattung notwendigen Bekleidungs- und Ausrüstungsstücke beschafft und bereitgestellt.

Die näheren Bestimmungen sind in der nachstehenden Uniformvorschrift festgelegt.

Bekleidungsstücke aus feldgrauem Tuch dürfen künftig nicht mehr getragen werden; sie werden im Zuge der Umkleidung eingezogen.

Zunächst werden die in den besetzten Ostgebieten und die in Italien eingesetzten bzw. noch zum Einsatz kommenden Angehörigen der Arbeitseinsatzverwaltung ausgestattet. Die Einkleidung erfolgt im Laufe des Monats Dezember 1943 bei der Kleiderkammer des GBA. in Berlin.

Wegen Abordnung der einzukleidenden Beamten usw. ergehen im Einzelfalle noch besondere Weisungen.

(GBA./Bekl. 660 v. 14. 10. 1943;
für AEV. abzulegen unter 2000)

Uniformierung der Arbeitseinsatzverwaltung im Zweiten Weltkrieg

Wiederaufbau der Arbeitsverwaltung

Mit der Kapitulation des Dritten Reichs am 8. Mai 1945 ging auch die reichseinheitliche Arbeitsverwaltung unter. In den Arbeitsämtern vor Ort war allerdings von einer „Stunde Null“ nichts zu spüren. Vielmehr avancierten diese auf Betreiben der Militärregierungen in allen vier Besatzungszonen zu einer der wichtigsten Behörden beim Wiederaufbau.

Kontinuität und Neubeginn

Der Kontrollratsbefehl Nr. 3 vom 17. Januar 1946 verpflichtete alle arbeitsfähigen Frauen von 15 bis 50 und Männer von 14 bis 65 Jahren zur Arbeitsleistung. Wer sich nicht beim Arbeitsamt meldete, erhielt keine Lebensmittelkarten. Überhaupt blieben viele Lenkungsbestimmungen aus der NS-Zeit bis zur Gründung der Bundesrepublik im September 1949 in Kraft, manche noch darüber hinaus. Auch Arbeitsbuch und Arbeitsbuchkartei (in leicht veränderter Form) brachten das niederliegende Wirtschaftsleben wieder in Schwung.

Wie alle Verwaltungen hatten auch die Arbeitsämter mit existenziellen Problemen zu kämpfen. Die Amtsgebäude



Arbeitspflicht für alle Erwerbspersonen. Anordnung vom 26. Mai 1945

waren fast alle beschädigt oder völlig zerstört, viele Akten und Unterlagen waren vernichtet oder unbrauchbar. Ein großer Teil des Personals befand sich unter den Kriegstoten oder in Kriegsgefangenschaft. Die Beschäftigten, die ihren Dienst noch ausüben konnten, waren aufgrund mangelhafter Ernährung erheblich in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt. Infolge von Entlassungen aus politischen Gründen im Zuge der Entnazifizierung verstärkten sich die personellen Engpässe noch. Durch Neuzugänge und Wiedereinstellungen von Mitarbeitern, die bei der NS-Machtübernahme ihre Posten verloren hatten, wurde der Verlust an Fachwissen und Know-how jedoch nur teilweise ausgeglichen. So konnten nach einem Kurswechsel der Militärregierungen bald viele, die zunächst in die Kategorie „Belastete“ eingestuft worden waren, in den Dienst zurückkehren.



Arbeitsamt Marburg. Die Meldung beim Arbeitsamt war Voraussetzung für den Bezug von Lebensmittelkarten (1945)



Beschäftigte des Arbeitsamts Celle (1947)

Auf und Ab am Arbeitsmarkt

Nach dem Zweiten Weltkrieg hielt sich die offizielle Arbeitslosenrate zunächst in Grenzen, denn Millionen missachte-



Meldekontrollstempel diesen Typs waren bereits in den 1920er Jahren im Einsatz

ten die Registrierungs-
pflicht und versuchten
ihren Lebensunterhalt
durch Subsistenzwirt-
schaft und Schwarz-
marktgeschäfte zu
sichern. Angesichts
einer dramatischen
Inflation waren Stellen-
angebote nur dann
begehrt, wenn sie eine
Entlohnung in Naturali-
en versprochen.
Währenddessen hatten
die Arbeitsämter
Schwierigkeiten,
genügend Arbeitskräfte
für die Trümmerbeseiti-

gung und das produzierende Gewerbe zu rekrutieren. Mit der Beseitigung des Geldüberhangs im Zuge der Währungsreform vom Juni 1948 wurde dann das ganze Ausmaß verdeckter Arbeitslosigkeit schlagartig sichtbar. Infolge eines Konjunkturerinbruchs kletterte die Zahl weiter bis zum Höchststand von rund 2 Millionen (Quote: 11 %) im Februar 1950.

Ein durch den Koreakrieg ausgelöster Wirtschaftsboom läutete noch im gleichen Jahr eine nachhaltige Wende auf dem Arbeitsmarkt ein. Die Arbeitslosigkeit sank langsam, aber stetig. 1955 rutschte sie im Jahresdurchschnitt erstmals wieder unter eine Million (Quote: 5 %).

Unbürokratische Arbeitsämter

Die hohe Arbeitslosigkeit um 1950 war auch auf die starke Bevölkerungszunahme durch Kriegsheimkehrer, Heimatvertriebene und Flüchtlinge aus der Sowjetischen Besatzungszone/Deutschen Demokratischen Republik zurückzuführen. Während jedoch in den ländlichen Gebieten, in denen die Masse der Zuwanderer angesiedelt worden war, das Arbeitsplatzangebot viel zu gering blieb, konnten in den allmählich wieder prosperierenden Industrieregionen zahlreiche Stellen nicht besetzt werden. Durch eine umfangreiche Förderung der Binnenwanderung wurde das Problem in den Folgejahren zunehmend entschärft. Eine Komponente war die Ausweitung des überregionalen Arbeitsmarktausgleichs. Da dieser zunächst kaum geregelt war, kamen die Vermittlungen anfangs häufig nur dank der Eigeninitiative von Arbeitsämtern zustande, die abseits des Dienstweges unmittelbare Kontakte miteinander knüpften. Weiter unterstützten die Arbeitsverwaltungen die Umsiedler durch vielfältige Beihilfen. Parallel nahm die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in strukturschwachen Räumen deutlich zu.

Bei der Eingliederung einer großen Zahl von Kriegsbeschädigten in den Arbeitsmarkt waren die Arbeitsämter überaus



Zahlstelle des Arbeitsamts Oldenburg (1956)

erfolgreich. Zunächst hatten auch hier die rechtlichen Grundlagen gefehlt. Im Jahr 1953 wurden dann Pflichtquoten für Arbeitsplätze für Schwerbehinderte eingeführt.

In vielen Schritten zur BA

Im Sommer 1945 hatten die von den Besatzungsmächten berufenen Länderregierungen umgehend Landesarbeitsämter eingerichtet. Nach und nach wurde auch die Selbstverwaltung wieder eingeführt. Wesentliche Schritte auf dem Weg zur Restauration einer einheitlichen und zentral geleiteten Arbeitsverwaltung in Westdeutschland waren die Schaffung des Zentralamts für Arbeit in der britischen Zone im Juli 1946 und der Verwaltung für Arbeit in der Bizone (Verschmelzung der amerikanischen und britischen Besatzungszone) im September 1948.

Zur Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) kam es jedoch erst am 10. März 1952. Die Gründe dafür waren Konflikte über die Ausgestaltung der Selbstverwaltung und den Sitz der



Dr. h. c. Julius Scheuble (1890–1964).
Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

Hauptstelle. Am 29. November 1951 entschied sich der Bundestag gegen Koblenz und für Nürnberg. Die Hauptstelle war zunächst provisorisch in einem Schulgebäude untergebracht, ehe sie im Frühjahr 1953 das Dienstgebäude am Frauentorgraben beziehen konnte. Erster Präsident wurde Julius Scheuble, bis zu seiner Entlassung durch das NS-Regime im Jahr 1933 Präsident des Landesarbeitsamts Rheinland. Zu Beginn zählte die Bundesanstalt 36.000 Beschäftigte, 12 Landesarbeitsämter und 209 Arbeitsämter.

Jahre der Vollbeschäftigung

Das Wirtschaftswunder hatte bis 1960 nicht nur zu einem vollständigen Abbau der Arbeitslosigkeit geführt, sondern sogar zu Arbeitskräfteknappheit. Durch das abrupte Versiegen der Zuwanderung aus der DDR infolge des Mauerbaus im August 1961 verschärfte sich die Situation weiter.

Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte

Wirtschaft und Politik sahen in der systematischen Ausweitung der Ausländerbeschäftigung die Lösung. Im Dezember 1955 wurde das erste Abkommen mit Italien geschlossen. Von 1960 bis 1968 folgten weitere Verträge mit Griechenland, Spanien, Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien und Jugoslawien. Waren es 1959 noch rund 169.000 erwerbstätige Ausländer in der Bundesrepublik (unter 1% aller Beschäftigten), so konnten 1966 bereits 1,3 Millionen (mehr als 6%) gezählt werden. Bis zum Anwerbestopp 1973 verdoppelte sich die Zahl noch einmal.

Im Rahmen des Anwerbe- und Vermittlungsverfahrens hatten die Arbeitgeber die Bereitstellung angemessener Unterkünfte für die ausländischen Arbeitnehmer nachzuweisen. Nach weiteren Prüfungen leiteten die deutschen Arbeitsämter die bereits unterschriebenen Arbeitsverträge an die Anwerbstellen der Bundesanstalt im Ausland weiter. In der Regel wählten diese dann die Arbeitskräfte aus und erteilten die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis. Die Arbeitsverträge mit den „Gastarbeitern“ der ersten Generation, die vorwiegend als un- oder angelernte Arbeiter in der Industrie



Dienstauftrag für den Direktor des Arbeitsamts Stuttgart (23. November 1960)



Vordruck der Deutschen Verbindungsstelle in der Türkei (um 1965)

eingesetzt wurden, waren anfangs meist auf ein Jahr befristet. Später wurden längere Verträge üblich. Erst 1971 trat eine Arbeiterlaubnisverordnung in Kraft, die länger als 5 Jahre beschäftigten Ausländern eine auf 5 Jahre befristete besondere Arbeiterlaubnis einräumte. Eine Ausnahme bildeten italienische Arbeiter, die als Angehörige eines



Werbegrafik (um 1960)

Mitgliedsstaates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft seit 1970 ohne jede zeitliche Begrenzung eine Beschäftigung ausüben durften.

Mit zunehmendem Bedarf übernahm die Bundesanstalt für Arbeit ab Mitte der 1960er Jahre verstärkt auch die Betreuung ausländischer Arbeitskräfte. Zu den Maßnahmen gehörten u. a. die

Einrichtung spezieller Anlaufstellen in Schwerpunktregionen, die Durchführung von Sprachkursen, die Förderung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie der Bau von Unterkünften für Gastarbeiter.

Novellierung des AVAVG

Mit der am 1. April 1957 in Kraft getretenen Großen Novelle

des AVAVG wurden bundesweit einheitliche Rechtsgrundlagen für die Aufgaben der Arbeitsämter geschaffen. Die Arbeitslosenunterstützung hieß von nun an Arbeitslosengeld. Zudem erfolgte eine Erhöhung der Leistungen auf mindestens 55 % des Bruttoarbeitsentgeltes. Die Bezugsdauer wurde bereits 1953 auf bis zu 52 Wochen ausgedehnt und im selben Maße übernommen. Ferner wurde durch das Grundgesetz die Arbeitslosenfürsorge, bis dahin eine Länderaufgabe, auf den Bund übertragen. Um diese steuerfinanzierte Leistung schon begrifflich von der allgemeinen Fürsorge (später Sozialhilfe) abzugrenzen, wurde sie 1956 in Arbeitslosenhilfe umbenannt. Zeitgleich kam es zu einer Anhebung der Freibeträge und Erhöhung der Unterstützungssätze. Außerdem war nunmehr die Dauer des Anspruchs grundsätzlich unbefristet. Neben zahlreichen weiteren Verbesserungen, etwa beim Kurzarbeitergeld, wurde im Dezember 1959 mit dem Schlechtwettergeld für Bauarbeiter auch eine ganz neue Leistung eingeführt.

Die günstige wirtschaftliche Entwicklung in diesen Jahren ermöglichte der Bundesanstalt die Bildung von Rücklagen in Milliardenhöhe. Nach stetiger Absenkung des Beitragssatzes, der 1949 noch bei 6,5 % gelegen hatte, konnte in den Jahren 1961/1962 für 8 Monate sogar komplett auf eine Beitragserhebung verzichtet werden. Aufgrund der rückläufigen Arbeitslosenzahlen und dem Übergang zur Vollbeschäftigung kam es zwischen 1961 und 1964 schließlich zu einigen Umstrukturierungen. So wurde die Anzahl der Landesarbeitsämter auf 9, die der Arbeitsämter auf 149 reduziert. Parallel dazu sank die Beschäftigtenzahl der Bundesanstalt bis 1961 auf etwa 24.000. Angesichts der dauerhaft zurückgegangenen Arbeitsbelastung, wurden der Bundesanstalt schrittweise neue Aufgaben im Rahmen der Kindergeldgewährung übertragen. Ab 1964 war sie dann für das gesamte Verfahren allein zuständig.

Ausbau der Berufsberatung

Auch in der Berufsberatung waren bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes im Mai 1949 die Lenkungsbestimmungen



Wechsel an der Spitze der BA: Anton Sabel (1902–1983), Präsident 1957–1968, vorne 2. v. l., und sein Nachfolger Josef Stingl (1919–2004), Präsident 1968–1984, vorne rechts

des NS-Regimes weitgehend in Kraft geblieben. Zwar zeigten sich die Berater in der unmittelbaren Nachkriegszeit bestrebt, die Fähigkeiten und Interessen der Schulabgänger zu berücksichtigen. Doch galt es zunächst, die Jugendlichen in jene Berufe zu dirigieren, die von zentraler Bedeutung waren und unter chronischem Arbeitskräftemangel litten (Bauwirtschaft, Bergbau). Neben Schulabgängern musste die Berufsberatung nach 1945 auch erstmals eine große Zahl von Erwachsenen betreuen – entlassene Soldaten, Heimkehrer aus der Kriegsgefangenschaft, Flüchtlinge und Vertriebene, Kriegsversehrte. In den frühen 1950er Jahren sah sich die Berufsberatung dann mit einem großen Lehrstellenmangel konfrontiert. Neue Wege mussten beschritten werden. Daher baute man das Angebot an Berufsausbildungslehrgängen und Lehrwerkstätten deutlich aus.

Mit der Novelle zum AVAVG wurden die Aufgaben der Bundesanstalt um die „Berufsaufklärung“ erweitert, die der Berufsberatung vorausgehen sollte. Überall führten die Arbeitsämter nun regelmäßige Schulbesprechungen und Elternabende durch. Ab 1955 wurde der Wandkalender „Berufe im Bild“ kostenlos an alle Volks- und Mittelschulen abgegeben und bald darauf entstanden erste berufskundliche Tonfilme, Diaserien und Wanderausstellungen.



„Bitte öffnen ohne anzuklopfen“. Informationsbroschüre der Berufsberatung (1968)



Damenschneiderinnen. Dokumentation „Berufe im Bild“ (1967)

Von der passiven zur aktiven Arbeitsmarktpolitik

In den 1960er Jahren hatte sich der wirtschaftliche Strukturwandel deutlich beschleunigt. Der technische Fortschritt führte dazu, dass die während der Berufsausbildung erworbenen Fähigkeiten den Anforderungen des Berufslebens oft nicht mehr genügten. Viele traditionelle Berufe verschwanden, zugleich entstanden zahlreiche neue. Nicht wenige Branchen klagten über Fachkräftemangel. Die Folge war eine langsame, aber stetige Abflachung der Wachstumsrate. So erlebte die Bundesrepublik in den Jahren 1966/1967 ihre erste Rezession, in der die Arbeitslosenzahl für kurze Zeit kräftig in die Höhe schnellte.

Arbeitsförderungsgesetz

Die Grenzen einer passiven, auf Vermittlung von Arbeitskräften und Verwaltung von Arbeitslosigkeit ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik wurden immer deutlicher. Es mehrten sich die Stimmen für eine umfassende Reform des inzwischen vier Jahrzehnte alte AVAVG. Zukünftig sollte es der Bundesanstalt möglich sein, aktiv gestaltend und vorausschauend auf Arbeitsmarktprozesse Einfluss zu nehmen. So kam es 1967 zunächst zur Gründung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, um auf wissenschaftlicher Ebene gezieltere Aussagen über die Lage des Arbeitsmarktes und über seine voraussichtliche Entwicklung treffen zu können. Im Zeichen des Wandels folgte 1969 die Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Bundesanstalt für Arbeit und ein Wechsel an der Spitze. Nach Anton Sabel übernahm Josef Stingl das Amt des Präsidenten.

Mit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Juni 1969 war dann der angestrebte Kurswechsel perfekt. Im Mittelpunkt der Arbeitsmarktpolitik stand von jetzt an die Herstellung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes, die Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und die Förderung des Wirtschaftswachstums.

Entsprechend dieser Zielsetzung rückten bislang untergeordnete Aufgaben ins Zentrum der Aufmerksamkeit und der Bundesanstalt wurden zahlreiche neue Befugnisse übertragen. Die Förderung der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung, auf die nun ein Rechtsanspruch bestand, löste bald das



Umschulung zum Steno- und Phontypisten für Blinde und wesentlich Sehbehinderte (1974)

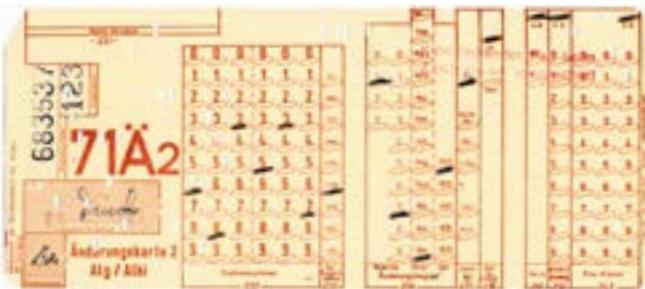
Arbeitslosengeld als bis dahin größten Ausgabeposten ab. Des Weiteren wurden neue Fachvermittlungseinrichtungen geschaffen und im Rahmen der JOB-Zeitpersonalvermittlung eine Reihe von zentral gelegenen City-Büros eröffnet. Daneben wurden die berufsvorbereitenden Maßnahmen für Behinderte und benachteiligte Jugendliche massiv ausgebaut und auch die Berufsberatung und insbesondere der Bereich Berufsorientierung erfuhren eine starke Ausweitung. Ab Ende der 1970er Jahre entstanden in allen großen Städten Berufsinformationszentren. Mit dem AFG begann auch der Aufbau einer planmäßigen und professionellen Öffentlichkeitsarbeit der Bundesanstalt.



Werbung für die Berufsberatung (um 1975)

Rückkehr der Massenarbeitslosigkeit

Mit dem Ende des Wirtschaftswunders, markiert durch die Ölkrise 1973, hatten sich die Voraussetzungen für eine „aktive Arbeitsmarktpolitik“ fundamental geändert. In der zurückliegenden Phase des stetigen Wachstums unter der Bedingung eines knappen Arbeitskräfteangebots bestand die vorrangige Aufgabe in der Weiterqualifizierung möglichst vieler Erwerbspersonen. Jetzt



1970 im Auszahlungsverfahren eingeführt: Die Lochkarte



Modell des 1973 eröffneten Verwaltungszentrums der BA. Vorne rechts Präsident Josef Stingl (1971)



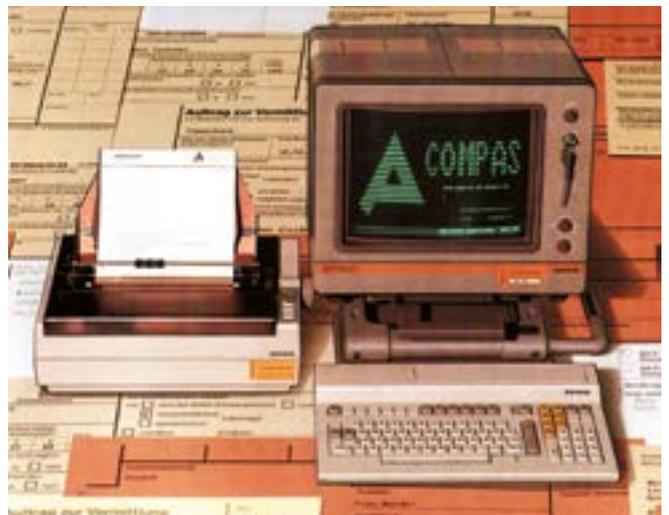
Heinrich Franke (1928–2004).
Präsident der Bundesanstalt für Arbeit 1984–1993

sah sich die Arbeitsmarktpolitik jedoch nicht nur mit geringeren Wachstumsraten konfrontiert, sondern auch mit der Erkenntnis, dass angesichts der fortschreitenden Rationalisierung wirtschaftliches Wachstum generell immer weniger positive Beschäftigungseffekte erzielte.

Beschäftigungspolitische Sonderprogramme der sozialliberalen Bundesregierung, vielfach unter Beteiligung der Bundesanstalt, zeigten nur mäßigen Erfolg. In den 1970er Jahren waren zudem die Lohnersatzleistungen angehoben worden, so dass die Bundesanstalt trotz Erhöhung des Beitragssatzes von 2% auf 3% meist ein Haushaltsdefizit verzeichnen musste.

Im Jahr 1975 kletterte die Arbeitslosenzahl auf über eine Million. Ein weiterer Schub erfolgte mit dem zweiten Ölpreisschock Anfang der 1980er Jahre, wodurch 1983 erstmals mehr als 2 Millionen Menschen ohne Arbeit waren. Auf dem vorläufigen Höhepunkt der Arbeitslosigkeit im Jahr 1984 erzielte die Bundesanstalt erstmals wieder einen Überschuss, da aufgrund der zunehmenden Dauerarbeitslosigkeit immer mehr Menschen ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld verloren. Die neue Regierung aus CDU/CSU und FDP gab diesen in Form einer Beitragssenkung an Arbeitnehmer und Arbeitgeber zurück. Ein anderer Teil hiervon floss in eine in den nächsten Jahren fortgeführte Qualifizierungsoffensive und in den Ausbau von Arbeitsbeschaffungs-

maßnahmen. 1987 befanden sich fast 600.000 Personen in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Doch trotz dieser Bemühungen und einer konjunkturellen Erholung ging die Arbeitslosigkeit bis 1989 nur leicht zurück. Dabei nahm insbesondere der Anteil an schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen drastisch zu. Im Jahr 1988 zählten bereits 700.000 Menschen zu dieser Gruppe, also jeder Dritte Arbeitslose.



Computerunterstütztes Ausbildungsvermittlungssystem COMPAS (Aufnahme 1986)

Arbeitsverwaltung in der Deutschen Demokratischen Republik

Mit dem Übergang zur sozialistischen Zentralplanwirtschaft 1948 – 1950 wurden in der Sowjetischen Besatzungszone, bzw. ab Oktober 1949 in der DDR, auch die letzten Reste eines freien Arbeitsmarktes beseitigt. In allen Ländern des ehemaligen Ostblocks wurde auch in der DDR nach dem Vorbild ihrer Besatzungsmacht, der Sowjetunion, die sozialistische Planwirtschaft eingeführt. Im Sinne dieser planwirtschaftlichen Steuerung hatten sich Partei und Staat zum Ziel gesetzt, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Zur Erreichung dieses Ziels wurde bereits in der Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949 der Grundstein gelegt und in den Folgejahren konkretisiert. Jedem Bürger wurde das Recht auf Arbeit zugesprochen und später um die Pflicht zur Arbeit erweitert.



Grußbotschaft eines Arbeitsamts Zwickau zum Jahreswechsel 1949/1950

Folglich musste der Staat dafür Sorge tragen, dass genügend Arbeitsplätze vorhanden waren. Dies konnte auch ohne größere Probleme umgesetzt werden, da einerseits die Betriebe aufgrund mangelnder Automatisierung der DDR-Industrie auf zahlreiche Arbeitskräfte angewiesen waren und andererseits viele potenzielle Arbeitnehmer durch die Massenabwanderung aus der Ost- in die Westzone verloren gingen. Die Gründe für das Verschwinden der Arbeitslosigkeit beruhten zu einem guten Teil jedoch auf einer fundamentalen Schwäche des planwirtschaftlichen Systems. Da der Plan die Produktion einer bestimmten Gütermenge vorgab, aber gleichzeitig keine Anreize zu einem sparsamen Umgang mit dem Produktionsfaktor Arbeit setzte, war die Arbeitsproduktivität in den Betrieben sehr niedrig. Dies hatte zur Folge, dass die Betriebe stets einen hohen Arbeitskräftebedarf anmeldeten und zusätzlich stille Reserven als Puffer für kritische Situationen bildeten.

Mobilisierung von Arbeitskraftreserven

Entsprechend war in der Logik der Planwirtschaft die Mobilisierung von Arbeitskraftreserven zur dringlichsten Aufgabe der Arbeitslenkungs politik geworden. Daher kam es 1951 zur Auflösung der Ämter für Arbeit und Sozialfürsorge. Stattdessen wurden Abteilungen für Arbeit und Berufsberatung errichtet, die den Auftrag erhielten, sämtliche beschäftigte und nicht beschäftigte Personen zu registrieren, um so alle Arbeitskraftreserven zu erfassen. Außerdem kümmerten sie sich als Institutionen der Arbeitskräfte lenkung um die Zuteilung von Arbeitskräften und um die Durchsetzung der Arbeitspflicht.

Mit dem Bau der Mauer und der Schließung der innerdeutschen Grenze kam schließlich die massenhafte Abwanderung von Arbeitskräften in die Bundesrepublik zum Still-

Artikel 24

(1) Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Arbeit. Er hat das Recht auf einen Arbeitsplatz und dessen freie Wahl entsprechend der gesellschaftlichen Erfordernissen und der persönlichen Qualifikation. Er hat das Recht auf Lohn nach Qualität und Quantität der Arbeit. Mann und Frau, Erwachsene und Jugendliche haben das Recht auf gleichen Lohn bei gleicher Arbeitsleistung.

(2) Gesellschaftlich nützliche Tätigkeit ist eine ehrenvolle Pflicht für jeden arbeitsfähigen Bürger. Das Recht auf Arbeit und die Pflicht zur Arbeit bilden eine Einheit.

Artikel 24 der Verfassung der DDR von 1968. Das Recht auf und die Pflicht zur Arbeit waren bereits in der Verfassung von 1949 verankert worden.



links: Arbeitseinsatz-Kontrollkarte (Ausgestellt 1947)
rechts: Arbeitsbuch der DDR (ausgestellt 1960)

stand. Aus der Sicht des SED-Regimes wurde damit erst eine langfristige und verfeinerte Steuerung des Arbeitskräftepotenzials möglich. Entsprechend verlief in den Folgejahren die Mobilisierung von Arbeitskräfte reserven äußerst erfolgreich. Waren 1950 etwa 64 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter beschäftigt, so stieg die Zahl bis Ende der 1980er Jahre auf rund 90%. Dabei erreichte die Frauenerwerbstätigkeit von Anfang an denselben Wert wie den der Männer.

Berufsberatung

Die Berufsberatung hatte man in der DDR zunächst als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden und in der Praxis weitgehend den Betrieben überlassen. Ab 1965 wurden dann die Schulen systematischer in die Berufsberatung einbezogen. Wesentlich für die weitere Entwicklung war

aber vor allem die Verfassung von 1968, die mit der Ausgestaltung des Rechts und der Pflicht zur Arbeit auch die Pflicht aller Jugendlichen zum Erlernen eines Berufs sowie die Beratungspflicht des Staates festschrieb. Bis 1987 entstanden so 221 Berufsberatungszentren, die durch sachkundige Informationen und pädagogische Anleitung die Bemühungen der Schulen und Betriebe ergänzen sollten. Die Berufsberatung blieb jedoch vor allem ein Instrument indirekter Berufslenkung, das den Erfordernissen des Plans stets Vorrang vor individuellen Berufswünschen einräumte.

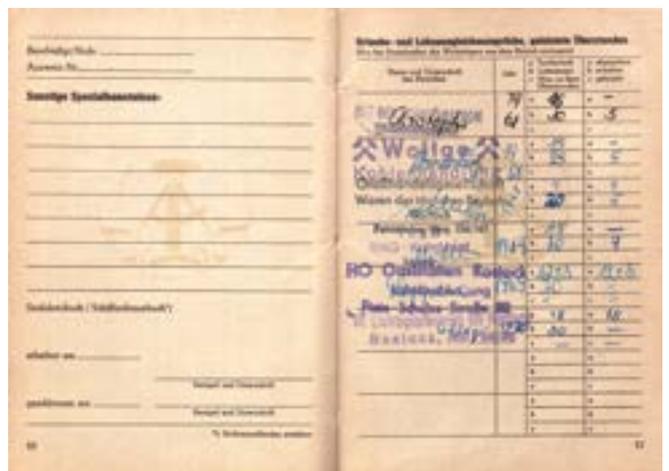
Scheitern neuer Strategien

Da sich in den 1970er Jahren allmählich die völlige Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials abzeichnete, sah sich das Regime bald gezwungen verstärkt ausländische Arbeitnehmer anzuwerben. Die Grundlage hierfür waren Abkommen mit den „sozialistischen Bruderländern“ wie Polen, Ungarn oder Vietnam. Auf diese Weise stieg bis Ende der 1980er Jahre die Zahl ausländischer Arbeitskräfte in der DDR auf rund 93.000.

Daneben versuchte man ab Ende der 1970er Jahre die Arbeitsproduktivität deutlich anzuheben. Arbeitskräfte sollten eingespart und betriebsintern umgesetzt bzw. für neue Produktionsanlagen der Betriebe gewonnen werden. Bescheidene Erfolge konnten auch durch die Einführung neuer kostenintensiver Technologien erzielt werden, welche allerdings die katastrophale Lage der Staatsfinanzen weiter verschärften. Angesichts eines international immer schärferen Wettbewerbs waren die Effekte auch viel zu gering, um den Zusammenbruch des Wirtschafts- und Gesellschafts-systems DDR noch aufzuhalten.



In einem Berufsberatungszentrum (um 1980)



Ausweis für Arbeit und Sozialordnung vom VEB Kraftverkehr und Spedition Rostock-Schutow 1966 ausgestellt

Herausforderungen der Wiedervereinigung

Im Jahr 1989 kam es zum Fall der Mauer. Auf dem Weg zur deutsch-deutschen Wiedervereinigung galt es, angesichts der arbeits- und wirtschaftspolitischen Situation der DDR, eine leistungsfähige Arbeitsverwaltung nach westdeutschen Standards aufzubauen und die im Jahre 1973 errichteten Ämter für Arbeit und Löhne grundlegend umzugestalten.

Umbau der Arbeitsverwaltung

Wegweisend für den Umbau der Arbeitsverwaltung in der DDR war die Verordnung über die „Aufgaben, Rechte und Pflichten der Arbeitsämter und der Betriebe zur Sicherung des Rechts auf Arbeit“ vom 8. März 1990. Die Aufgabenbereiche der neu strukturierten Arbeitsämter umfassten demnach u. a. Arbeits-, Berufs- und Betriebsberatung, Arbeitsvermittlung, Umschulungs- und Fördermaßnahmen, Arbeitsmarktanalyse und die Zahlung finanzieller Leistungen. Ebenfalls auf Grundlage dieser Verordnung wurde die Zentrale Arbeitsverwaltung (ZentrAV) mit Sitz in Berlin geschaffen, um den Weg von der allgemeinen Staatsverwaltung hin zur autonomen Selbstverwaltung zu ebnen. Am 22. Juni 1990 wurde schließlich das Arbeitsförderungsgesetz (DDR-AFG) von der DDR-Volkskammer verabschiedet, das weitestgehend mit dem der Bundesrepublik übereinstimmte. Zusammen mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion trat es am 1. Juli 1990 in Kraft.

Aufbauleistung ohne Beispiel

Die Bundesanstalt für Arbeit unterstützte den Aufbau der Arbeitsverwaltung in der DDR in jeglicher Hinsicht und war dabei mit ungeahnten Herausforderungen konfrontiert. Zunächst galt es ausreichend Personal einzustellen und die Mitarbeiter in kürzester Zeit auf die neuen Herausforderungen vorzubereiten. So kam es vor, dass Arbeitslose, die sich beim Amt meldeten, alsbald selbst hinter dem Schreibtisch saßen. Darüber hinaus entsandte ab Juni 1990 die Bundesanstalt mehr als 600 ihrer Mitarbeiter als „Konsulenten“, „Einarbeiter“ und „Trainer“ in die ostdeutschen Bundesländer. Im Jahr 1991 stieg ihre Zahl zeitweilig sogar auf über 2.000.



Provisorische Dienststelle in Pirna (um 1990)



Arbeitsamt Berlin Süd, Dienststelle Neukölln, Sonnenallee 262–280 (um 2000)

Bei ihrer Hilfe musste die Bundesanstalt in vielen Bereichen neu beginnen, anknüpfen konnte sie aber beispielsweise an die Erfahrungen der bisherigen Berufsberatungszentren. Mitarbeiter mussten schnell geschult werden, vielfach fehlte es an Räumen und technischer Ausstattung. Trotz dieser Widrigkeiten gelang es mit Hilfe der Bundesanstalt, die Arbeitsverwaltung der ehemaligen DDR aufzubauen. Als die Arbeitsämter mit Wirksamwerden des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990 in den Verantwortungsbereich der Bundesanstalt übergangen, konnten sie die gesamte Bandbreite an Dienstleistungen anbieten.

„Vereinigungskrise“

Die überstürzte Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 löste in der ostdeutschen Wirtschaft einen tiefgreifenden Strukturwandel aus, der zu einem dramatischen Beschäftigungsabbau führte. Zwischen 1989 und 1994 ging in den neuen Ländern mit rund 3,6 Millionen mehr als jeder dritte Arbeitsplatz verloren. Im Januar 1992 überschritt die Arbeitslosigkeit die Millionengrenze, um dann lange auf diesem Niveau zu verharren. Der Abbau von Überkapazitäten in der Baubranche, die sich während des Baubooms nach der Vereinigung entwickelt hatte, ließ 1998 die Arbeitslosenzahlen weiter auf einen neuen Höchststand von 1,4 Millionen klettern. Hinzu kam eine große Zahl von Kurzarbeitern.

Ohne den strikten Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wäre die Arbeitslosigkeit allerdings deutlich



Demonstration gegen Arbeitsplatzabbau im Land Brandenburg (1993)

höher gewesen. Auf dem Höhepunkt der Beschäftigungskrise im Frühjahr 1991 waren mehr als 2 Millionen Ostdeutsche ohne reguläres Beschäftigungsverhältnis auf dem „Zweiten Arbeitsmarkt“ tätig. Rund 450.000 Personen nahmen an Fördermaßnahmen der Bundesanstalt teil und machten eine berufliche Fortbildung, Umschulung oder betriebliche Einarbeitung. Für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen galten zeitlich begrenzt besondere Förderkonditionen, wodurch die Arbeitsämter bis zu 100% der Lohnkosten übernehmen und für Sachkosten zinsfreie Darlehen gewähren konnten. Mittels Lohnkostenzuschüssen war es bereits im ersten Jahr möglich, mehr als 60.000 Unterstützungsempfänger in den Bereichen Umweltsanierung, soziale Dienste und Jugendhilfe in Arbeit zu bringen.

Neue Rahmenbedingungen

Während die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland durch die Vereinigung extrem zunahm, ging sie in Westdeutschland zunächst zurück. Die starke Konsumnachfrage im Beitrittsgebiet hatte für eine Belebung des westdeutschen Arbeitsmarkts gesorgt. Nach dem Vereinigungsboom stieg die Zahl der Arbeitslosen jedoch wieder stetig an. Vor dem Hintergrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs wurde dann 1994 das Vermittlungsmonopol der Arbeitsvermittlung aus dem Jahr 1935 aufgehoben. Die Arbeitslosenzahlen kletterten dennoch weiter und überschritten 1997 erstmals die 3 Millionen-Grenze. In der gesamten Bundesrepublik waren nun mehr als 4,3 Millionen Menschen ohne Beschäftigung.

Neben konjunkturellen Faktoren und dem technischen Fortschritt war die hohe Arbeitslosigkeit nun in wachsendem

Maße auch durch die Globalisierung bedingt. Angesichts der steigenden Lohn- und Lohnnebenkosten in Deutschland und der verbesserten Standortbedingungen in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern wurde es für Unternehmen zunehmend attraktiver, ihre Produktion dorthin zu verlagern.

Zum 1. Januar 1998 wurde schließlich mit der Einführung des SGB III das insgesamt 115 Mal geänderte Arbeitsförderungsgesetz endgültig abgelöst. Es beseitigte weitgehend die Rechtsansprüche im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik und verschärfte die Zumutbarkeitsregelungen hinsichtlich der Aufnahme von Arbeit. Andererseits enthielt es bereits Elemente einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik, die mit dem Job-AQTIV-Gesetz von 2002 und dann vor allem mit den Hartz-Gesetzen weiter ausgebaut wurden.



Pressekonferenz zur ersten „Greencard“ (2000)

Die BA im Reformprozess

Fehler in der Vermittlungsstatistik stürzten die Bundesanstalt zu ihrem fünfzigjährigen Jubiläum im Jahr 2002 in eine tiefe Krise. Die Bundesregierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen hatte dies zum Anlass genommen, um ihre laufenden Reformpläne zu erweitern und beschleunigt voranzutreiben. Aus der Bundesanstalt sollte ein modernes Dienstleistungsunternehmen mit privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen werden.



Sonderbriefmarke zum 50-jährigen Jubiläum der BA (2002)

Im August 2002 legte die von der Regierung eingesetzte Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter dem Vorsitz von Dr. Peter Hartz ihr Konzept vor. Im Jahr 2003 fiel dann der Startschuss zur größten Sozialstaats- und Arbeitsmarktreform in der Geschichte der Bundesrepublik, indem Bundeskanzler Gerhard Schröder die Agenda 2010 verkündete.

Fördern und Fordern

Am 1. Januar 2003 trat zunächst das Erste und Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Gesetze I und II) in Kraft, womit der Paradigmenwechsel hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eingeläutet wurde. Der Leitgedanke: Fördern und Fordern. Damit verbunden war einerseits eine Stärkung der Eigenverantwortung und der Eigeninitiative der Arbeitsuchenden, wie etwa durch strengere Zumutbarkeitskriterien oder flexiblere Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen Mitwirkungspflichten. Andererseits wurden in den neu eingerichteten Jobcentern und in den Arbeitsämtern sukzessive bessere Bedingungen für eine intensivere Betreuung von Arbeitsuchenden bis hin zum aktivierenden Fallmanagement geschaffen. Zudem erhielt die Bundesanstalt eine Reihe neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente an die Hand, wie die Bildungsgutscheine im Rahmen beruflicher Weiterbildung oder den Existenzgründungszuschuss für Selbstständige.

Eine lernende Organisation

Im Mittelpunkt des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III) vom 1. Januar 2004 stand der Umbau der Arbeitsverwaltung zu einer modernen, kundenorientierten Dienstleistungsbehörde. In der Folge wurde die Bundesanstalt für Arbeit in Bundesagentur für Arbeit umbenannt, aus den Landesarbeitsämtern wurden Regionaldirektionen und die Arbeitsämter hießen von nun an Agenturen für Arbeit. An der Spitze, die 2002 durch einen dreiköpfigen Vorstand ersetzt wurde, stand bis 2004 Florian Gerster. Seither leitet Frank-Jürgen Weise die Bundesagentur, die Ende 2009 rund 109.000 Beschäftigte zählte. Mit der

Umbenennung verbunden war die Einführung eines neuen Organisations- und Steuerungsmodells: Während die Zentrale (zuvor Hauptstelle) die strategischen Ziele vorgibt und mittels Zielvereinbarungen statt durch Weisungen führt, operieren die Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit mit eigener Ergebnis- und Budgetverantwortung. Damit wurde vor allem der Handlungsspielraum für die Agenturen als Leistungserbringer vor Ort stark erweitert.



Der Vorstand der BA (v. li.): Heinrich Alt (Grundsicherung), Frank-Jürgen Weise (Vorsitzender), Raimund Becker (Arbeitslosenversicherung)

Zur Steigerung der Kundenorientierung begann man 2004 mit der flächendeckenden Einführung von sogenannten Kundenzentren. Zu den Vorteilen dieses Geschäftssystems zählen individuelle Beratungstermine ohne größere Wartezeiten, die umgehende Bearbeitung von Leistungsanträgen und die sofortige Klärung kleinerer Anliegen in der Eingangszone oder telefonisch über das Service Center. Durch eine derartige Vereinfachung und Verlagerung von Arbeitsabläufen sowie eine Erhöhung der Vermittlerzahl konnte die Anzahl Arbeitsloser je Vermittler von 2002 bis 2007 halbiert werden.



Beratungsgespräch in einer Agentur für Arbeit (2009)

Entsprechend wurde nicht nur viel für die Kunden getan, sondern auch für die Mitarbeiter. Denn neben den vereinfachten Arbeitsabläufen wurden für die Beschäftigten neue Leistungsanreize, wie verbesserte Karriere-möglichkeiten oder eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung, geschaffen.



Eingangszone einer Agentur für Arbeit (2009)

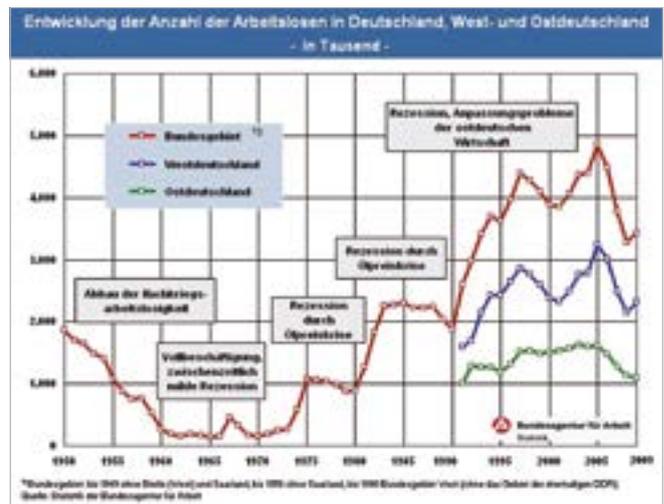
Hartz IV

Am 1. Januar 2005 trat dann das letzte, das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) in Kraft. Mit dem darin enthaltenen Arbeitslosengeld II konnte eine einheitliche Grundsicherung für alle erwerbsfähigen Menschen erreicht werden, die aufgrund von Arbeitslosigkeit oder nicht ausreichendem Arbeitseinkommen hilfebedürftig sind. Damit wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zusammengeführt sowie bisherigen Sozialhilfebeziehern ein Zugang zu den Förderungsmaßnahmen der BA verschafft. Zudem war die Höchstanspruchsdauer für das Arbeitslosengeld I bei unter 55jährigen auf 12 Monate begrenzt, dafür bei über 55jährigen auf 18 Monate und ab dem vollendeten 58. Lebensjahr auf bis zu 24 Monate erweitert worden. Ferner schlossen sich die Agenturen für Arbeit zum größten Teil mit den Kommunen zu Arbeitsgemeinschaften (ARGE, JobCenter) zusammen, welche die Leistungen zur Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II von nun an aus einer Hand erbringen.

Der „Hartz IV-Effekt“ (Arbeitslosmeldungen von vormaligen Sozialhilfebeziehern und Familienangehörigen ehemaliger Arbeitslosenhilfebezieher) bewirkte im Jahr 2005 zunächst einen zusätzlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit um fast 400.000. Im Laufe des Jahres setzte jedoch eine deutliche Trendwende auf dem Arbeitsmarkt ein. Die Arbeitslosigkeit fiel von jahresdurchschnittlich fast 4,9 Millionen im Jahr 2005 auf unter 3,3 Millionen im Jahr 2008. Neben der starken Konjunktur und einer moderaten Lohnentwicklung trugen hierzu auch die Arbeitsmarktreformen bei, durch die beispielsweise mehr Langzeitarbeitslose als beim letzten Aufschwung in Beschäftigung gebracht werden konnten.

Kurs gehalten in der Wirtschaftskrise

Ausgelöst durch die US-Immobilienkrise bahnte sich dann aber im Jahr 2008 auch die wohl schwerste Wirtschaftskrise in der Geschichte der Bundesrepublik an. Beispiellose Auftrags- und Absatzeinbrüche bei den Unternehmen drohten zunehmend auf den deutschen Arbeitsmarkt überzugreifen. Experten sagten für 2009 ein Schrumpfen der Wirtschaft von bis zu 6,5% und eine explosionsartige Ausweitung der Arbeitslosigkeit voraus. Diese Befürchtun-



Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in Deutschland 1950–2009

gen haben sich jedoch nicht bewahrheitet: Die Arbeitslosenzahl stieg nur auf 3,42 Millionen. Dies ist vor allem dem massiven Einsatz von Kurzarbeit zu verdanken. Mit dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II) wurden die Zugangsvoraussetzungen für Kurzarbeitergeld erheblich vereinfacht und die Bezugsdauer deutlich verlängert. Allerdings hatten diese und viele andere Maßnahmen auch ihren Preis. Die durch die Rezession verursachten hohen Ausgaben der Bundesagentur trafen mit dem zu Beginn des Jahres erneut gesenkten Beitragssatz auf nunmehr 2,8% zusammen. In der Folge waren Ende 2009 die finanziellen Reserven, die zuvor noch fast 17 Milliarden Euro betrugten, beinahe gänzlich aufgebraucht.

Unverzichtbar

Ob mit der Bewältigung der gegenwärtigen Wirtschaftskrise, mit dem „Aufbau Ost“ im Zuge der Vereinigung oder mit der Integration von Millionen von Vertriebenen und Flüchtlingen nach dem Zweiten Weltkrieg: Die Bundesagentur für Arbeit hat in ihrer jüngeren wie älteren Geschichte Beachtliches geleistet. Dass sie unverzichtbar ist, zeigt sich jedoch nicht allein in Krisen- und Ausnahmesituationen. Mit ihren vielfältigen Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger, für Unternehmen und Institutionen, tragen die Agenturen für Arbeit und die Arbeitsgemeinschaften Tag für Tag zur Sicherung des Wohlstands und des sozialen Friedens in Deutschland bei.

Der gesellschaftspolitische Auftrag ist seit der Gründung der BA im Jahre 1952 derselbe geblieben. Dagegen haben sich die Rahmenbedingungen immer schneller geändert. Führungsstrukturen, Geschäftsprozesse, Handlungsprogramme und arbeitsmarktpolitische Instrumente müssen laufend auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft und weiterentwickelt werden. Der Blick zurück kann dabei helfen.

Arbeitsmarktpolitische Innovationen im Zeichen neuer Beschäftigungsrekorde

Wirtschaft und Arbeitsmarkt hatten sich nach dem Krisenjahr 2009 sehr rasch und deutlich erholt. Bereits 2011 erreichte die Arbeitslosigkeit den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung. 2011 stellte die BA ihre gesamte Personal- und Finanzwirtschaft auf ein Einheitliches Ressourcen Planungssystem (ERP) um und meisterte damit erfolgreich eines der größten Projekte dieser Art in Europa. Ein weiteres Großprojekt war die Einführung der papierlosen Akte (eAkte). Im Rahmen einer organisatorischen Neuausrichtung der BA (NEO) reduzierte sich die Gesamtzahl der Agenturen für Arbeit von 176 auf 156.

Zunahme der Erwerbstätigkeit

Nachdem die Finanz- und Wirtschaftskrise in Deutschland bereits 2010 weitgehend überwunden worden war, wurden von 2011 bis 2014 jahresdurchschnittlich jeweils um 2,9 Millionen Arbeitslose gezählt. Die Arbeitslosenquote (alle zivilen Erwerbspersonen) sank dabei von 7,7 % im Jahr 2010 auf 6,7 % im Jahr 2014. Hinter diesen eher geringen Änderungen verbarg sich jedoch eine große Dynamik am Arbeitsmarkt: Die Zahl der Erwerbstätigen kletterte von 40,6 Millionen im Jahr 2011 bis Mitte 2015 auf rund 43 Millionen, davon mehr als 30 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II war 2012 auf den niedrigsten Stand seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 gefallen.

Der Zuwachs bei der Erwerbstätigkeit war unter anderem auf den starken Anstieg der Zuwanderung zurückzuführen. Dies war auch eine Folge des uneingeschränkten Zugangs zum Arbeitsmarkt für alle EU-Bürger.

Anpassung arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Für eine wachsende Zahl offener Stellen ließen sich keine hinreichend gut ausgebildeten Bewerber finden. Immer häufiger passten die Profile der Arbeitslosen in berufsfachlicher und qualifikatorischer Hinsicht oder aufgrund räumlicher Distanz nicht zu den Arbeitsangeboten. Im Rahmen der 2010 angestoßenen „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFlaS)“ wurden Maßnahmen konzipiert, die auf den Erwerb anerkannter Berufsabschlüsse oder berufsanschlussfähiger Teilqualifikationen Geringqualifizierter abzielen. Als neues Programm wurde „WEGebAU“ (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) entwickelt. Weitere Programme zielten speziell auf berufliche Qualifizierungen und Weiterbildungen von Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteigern, Personen

mit Migrationshintergrund sowie Menschen mit Behinderungen.

Das „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ von November 2011 hatte eine Stärkung qualitativer Elemente und die Förderung nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt zum Schwerpunkt. So wurden nun Arbeitsuchende mit höherem Betreuungsbedarf sowie kleinere und mittlere Betriebe intensiver unterstützt. Eines der zentralen Angebote für „marktferne“ Kundinnen und Kunden ist die „Interne ganzheitliche Integrationsberatung (Inga)“, die seit 2013 in allen Agenturen für Arbeit eingeführt ist.

Wandel am Ausbildungsmarkt

Deutschland blieb von der „europäischen Rezession“ im Gefolge der Weltfinanzkrise 2008 – 2009 und der bald folgenden europäischen Schuldenkrise weitgehend verschont. Dies trug auch zu einer im europäischen Vergleich sehr niedrigen Arbeitslosenquote von Jugendlichen (15 – 24-jährige) bei; sie fiel von 10 % im Jahr 2010 auf unter 6 % in den Jahren 2012 – 2014.

Wie am Arbeitsmarkt wurde es auch am Ausbildungsmarkt zunehmend schwieriger, einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage herbeizuführen. Die Zahl der unbesetzten Ausbildungsstellen kletterte im Jahr 2014 auf mehr als 37.000, gleichzeitig setzten rund 60.000 Jugendliche trotz angebotener Alternative ihre Suche nach einem Ausbildungsplatz fort. Daher wurde das Angebot der Berufsinformation und -orientierung der BA stark überarbeitet und ausgebaut. Mit der neuen „Allianz für Aus- und Weiterbil-



Schülerin bei der Stellensuche

„dung“ möchte die BA mit ihren Partnern gemeinsam die Herausforderungen am Ausbildungsmarkt angehen. „MobiPro-EU“ wurde für europäische Jugendliche entwickelt, um in Deutschland leichter eine duale Berufsausbildung aufzunehmen.

NEO und eAkte

2012 – 2013 kam es zu „NEO“, einer Organisationsänderung innerhalb der BA. Angestoßen wurde dieser Prozess durch eine Grundgesetzänderung im Jahr 2010, die die 2007 für verfassungswidrig erklärte Mischverwaltung aus Arbeitsagenturen und Kommunen bei den Jobcentern (Grundsicherung für Arbeitsuchende / SGB II) beseitigte. Sämtliche Agenturbezirke wurden an die Grenzen der Landkreise und kreisfreien Städte angepasst. Alle kundennahen Dienstleistungen werden unverändert vor Ort erbracht. Dagegen wurden Sachbearbeitungsaufgaben organisatorisch ausgelagert und in bundesweit 40 Operativen Services gebündelt.

Wesentliche Voraussetzung für die Einrichtung der Operativen Services war die erfolgreiche flächendeckende Einführung der „eAkte“ (elektronische Akte). Das gesamte Schriftgut wird hierfür in Scanzentren revisionssicher digitalisiert und zeitnah bereitgestellt. Dadurch entsteht ein flexibler bundesweiter Zugriff der Sachbearbeitung auf die Unterlagen des Kunden. Mit der Einführung der eAkte nahm die BA eine Vorreiterrolle in der Bundesverwaltung ein. Zudem handelt es sich um das größte Aktendigitalisierungsprojekt weltweit.

Im Zuge von NEO gab es auch Veränderungen in der Zentrale. Die drei Vorstandsbereiche wurden in Ressort des Vorstandsvorsitzenden, Vorstandressort Arbeitsmarkt und Vorstandressort Regionen umbenannt und umstrukturiert. Auch die Familienkasse ist von der Neuorganisation betroffen.

Personalveränderungen im Vorstand

Im Oktober 2015 übernimmt Detlef Scheele das Vorstandressort Arbeitsmarkt, nachdem Heinrich Alt altersbedingt im Juni ausgeschieden ist.

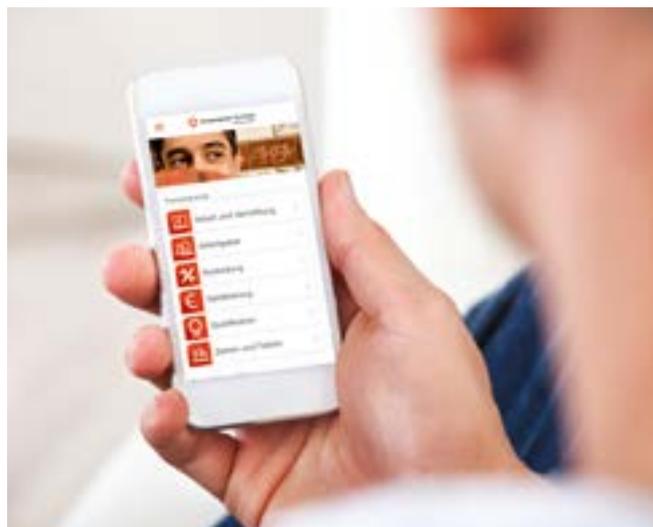
Heinrich Alt war von 2001 bis 2002 Vizepräsident, seit April 2002 Mitglied im Vorstand. Detlef Scheele ist bundesweit einer der gefragtesten Experten in der Arbeitsmarktpolitik und hat sein gesamtes Berufsleben in verschiedenen Funktionen mit Arbeitsmarktpolitik verbracht. Zuletzt war er Hamburger Senator für Arbeit, Soziales, Familie und Integration.

BA 2020 und Digitale Agenda der BA

BA 2020 
BRINGT WEITER

Mit dem seit 2012 ständig fortentwickelten Strategieprogramm „BA 2020“ beschreibt die Bundesagentur für Arbeit, wie sie mittel-

fristig ihre Gestaltungsspielräume nutzen will. Ihre Handlungsfelder sieht die BA von sieben „Megatrends“ bestimmt, nämlich von einer immer mobileren, flexibleren und volatileren Lebens- und Arbeitswelt, einem spürbar werdenden demografischen Wandel, einer Internationalisierung der Märkte, einer rasanten Entwicklung zu einer Wissens- und Informationsgesellschaft, einer Ungleichverteilung von Teilhabechancen, von weiterhin knappen öffentlichen Finanzen sowie der Industrie 4.0/Arbeitswelt 4.0. Die genannten Handlungsfelder werden vom Konzept Digitale Agenda aufgegriffen, welches den digitalen Wandel hin zum innovativsten Dienstleister im öffentlichen Sektor beschreibt. Aspekte die dabei beachtet werden sind die Änderung des Kundenverhaltens, die strategische Ausrichtung der BA und die technologischen Entwicklungen. Die kontinuierliche Verbesserung und Weiterentwicklung ist gerade in diesen Bereich sehr wichtig, so werden die bestehenden Online-Angebote wie z. B. die Jobbörse, Berufenet, Kursnet, eServices regelmäßig weiterentwickelt und verbessert. Das Ziel dabei: „Wir begegnen unseren Kunden dort, wo sie sind!“



Die Mobil-Anwendung „bringt weiter.“

Flüchtlingskrise in Europa

2015 beantragten 1.294.000 Flüchtlinge und Migranten Asyl in Europa, davon 476.000 in Deutschland. Die Bundesregierung hat Herrn Weise gebeten, neben seiner Funktion als Vorstandsvorsitzender der BA auch die Leitung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu übernehmen. Diese Entscheidung war hilfreich für eine zeitnahe soziale und arbeitsmarktliche Integration geflüchteter Menschen und die dafür notwendige enge Zusammenarbeit zwischen dem BAMF und der BA. Flüchtlinge könnten Fachkräfteengpässe vermindern und damit einen substanziellen Beitrag zu Wachstum und Wohlstand leisten. Dazu müssten vor allem die jungen Flüchtlinge etwa in gewerblich-technischen Berufen oder in der Pflege qualifiziert werden.

Präsidenten und Vorstandsvorsitzende



Dr. Friedrich Syrup

Präsident der Reichsanstalt für
Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen-
versicherung, 1927 – 1933



Dr. h. c. Julius Scheuble

Präsident der Bundesanstalt für
Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen-
versicherung, 1952 – 1957



Anton Sabel

Präsident der Bundesanstalt für
Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen-
versicherung, 1957 – 1968



Prof. Dr. h. c. Josef Stingl

Präsident der Bundesanstalt für
Arbeit, 1968 – 1984



Heinrich Franke

Präsident der Bundesanstalt für
Arbeit, 1984 – 1993



Bernhard Jagoda

Präsident der Bundesanstalt für
Arbeit, 1993 – 2002



Florian Gerster

Vorsitzender des Vorstands der
Bundesanstalt für Arbeit
2002 – 2004



Frank-J. Weise

Vorsitzender des Vorstands der
Bundesagentur für Arbeit
2004 – 2017



Detlef Scheele

Vorsitzender des Vorstands der
Bundesagentur für Arbeit
Seit 2017

Herausgeber

Bundesagentur für Arbeit

Führungsakademie

Schützenstraße 50

91207 Lauf

Telefon: 09123 789-0

Telefax: 09123 789-499

www.arbeitsagentur.de/fba

Stand: Januar 2017

Quelle Titelbild:

Bildstelle Stadtplanungsamt Dresden,

Fotograf unbekannt