

## **Deutungsrahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: ein deutsch-österreichischer Vergleich von diskursiven Frames aus Anlass von 50 Jahren Arbeits(markt)förderungsgesetz**

*Markus Griesser\**

### **Zusammenfassung**

*Mit dem Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) bzw. dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wurde Ende der 1960er-Jahre in Österreich und Deutschland unter vergleichbaren ökonomischen Ausgangsbedingungen ein weitreichender Policy-Wandel im Politikfeld staatlicher Arbeitsmarktpolitik vollzogen. Die Art und Weise, wie dies geschah, war dabei zentral vom schwedischen Modell einer aktiven Arbeitsmarktpolitik geprägt, das als Beispiel guter Praxis von internationalen Organisationen wie insbesondere der OECD propagiert wurde. Der vorliegende Artikel untersucht die diskursiven Deutungsrahmen, die mit den Reformen im politischen Diskurs der beiden Länder verbunden waren. Dadurch soll es gelingen, in international vergleichender Perspektive einen Beitrag zu einem vertieften Verständnis von Policy-Wandel zu leisten.*

**Schlagwörter:** Aktive Arbeitsmarktpolitik, Kritische Diskursanalyse, Interpretative Policy-Analyse, Keynesianischer Wohlfahrtsstaat, Historische Sozialforschung

### **The framing of active labour market policies: A comparative analysis of discursive frames in the context of German and Austrian labour market reforms in the 1960s**

#### **Abstract**

*In the late 1960s, under comparable economic circumstances a far-reaching policy change was initiated in the field of labour market policies in Austria and Germany. In this context, the adoption of the Labour Market Promotion Act (AMFG) in Austria and of the Labour Promotion Act (AFG) in Germany were inspired by the Swedish approach to active labour market policies which was promoted as best practice by international organisations like the OECD. This article is focussing on the discursive frames associated with the two reforms. In doing so, it contributes to of policy change in internationally comparative research.*

**Keywords:** Active Labour Market Policy, Critical Discourse Analysis, Interpretive Policy Analysis, Keynesian Welfare State, Historical Social Research

---

\*Markus Griesser, Institut für die Gesamtanalyse der Wirtschaft (ICAE), Johannes Kepler Universität Linz. E-Mail: [markus.griesser@univie.ac.at](mailto:markus.griesser@univie.ac.at).

Die diesem Artikel zugrundeliegende Forschung wurde aus Mitteln des ÖNB-Jubiläumsfonds im Rahmen des Projekts „ÖkonomInnen und Politik“ (Fördernr. 15727), angesiedelt am Institut für die Gesamtanalyse der Wirtschaft (ICAE) an der JKU Linz, gefördert. Für hilfreiche Kommentare bedanke ich mich bei meinen KollegInnen am ICAE, allen voran bei Stephan Pühringer, sowie bei den drei anonymen GutachterInnen von Momentum Quarterly.

## 1. Einleitung

Als gleichermaßen in Bismarck'scher Tradition stehende konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaaten weisen Deutschland und Österreich hinsichtlich von Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (AMP) seit jeher weitreichende Parallelen auf (vgl. u. a. Esping-Andersen 1990; Weishaupt 2011). In beiden Ländern wurde etwa ab den 1920er-Jahren ein auf das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit bezogenes und am Versicherungsprinzip orientiertes System sozialer Sicherung etabliert. Gemeinsam mit der Arbeitsvermittlung sowie ergänzenden Maßnahmen wie der Berufsberatung bildeten die in diesem Rahmen organisierten ‚passiven Leistungen‘ lange Zeit den Kern staatlicher AMP. Das daneben vereinzelt verankerte Instrumentarium einer aktiven AMP (z. B. Kurzarbeitergeld) war demgegenüber vorerst von eher randständiger Bedeutung. Administriert wurde das System von Institutionen einer öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung, die sich – in Deutschland auf Bundes-, Länder- und lokaler Ebene, in Österreich zumindest auf den beiden unteren Ebenen – am Selbstverwaltungsprinzip orientierten (u. a. Schmidt 2005; Tálos 1981).

Vor dem Hintergrund dieses gemeinsamen ‚Politikerbes‘ lag die Vermutung nahe, dass die zwei Sozialstaaten auch künftig einem vergleichbaren Entwicklungspfad folgen würden. Und tatsächlich wurden vor 50 Jahren in den beiden Ländern Reformen umgesetzt, die sich gleichermaßen am Modell ‚aktiver AMP‘ orientierten: In Österreich trat mit 1. Jänner 1969 das seitens einer ÖVP-Alleinregierung erarbeitete Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) in Kraft. Ein halbes Jahr später, also mit 1. Juli 1969, geschah selbiges mit dem seitens einer Großen Koalition erarbeiteten Arbeitsförderungsgesetz (AFG) in Deutschland.

In der sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema besteht weitgehende Einigkeit, dass sowohl das AMFG als auch das AFG insofern tiefgreifende Einschnitte im Politikfeld markierten, als durch die bis dahin dominante ‚Arbeitslosenpolitik‘ mit ihrem Fokus auf ‚passive Leistungen‘ zu einem umfassenden Konzept aktiver AMP erweitert wurde. In der Literatur wird dieser Wandel daher als „Ergänzung der passiven [...] um die aktive Arbeitsmarktpolitik“ (Schmidt 2005: 90) bzw. als „Entwicklung über die nach wie vor vorhandene Arbeitslosenpolitik hinaus zur aktiven Arbeitsmarktpolitik“ (Tálos 1981: 339) beschrieben.

Im vorliegenden Artikel soll das Verständnis für besagten Wandel mittels einer Untersuchung des Deu-

terungsrahmens aktiver AMP in international-vergleichender Perspektive vertieft werden. Konkret wird der durch die Reform der 1960er-Jahre in Deutschland und Österreich vollzogene Wandel im Feld staatlicher AMP zum Gegenstand einer interpretativen Policy-Analyse gemacht. Methodisch werden zu diesem Zweck die mit den Reformen befassten parlamentarischen Debatten einer kritischen Diskursanalyse unterzogen. Dadurch soll es gelingen, die hegemonialen Perzeptions- und Deutungsrahmen – ebenso wie damit assoziierte Konflikte – herauszuarbeiten, die mit dem AMFG bzw. AFG verbunden waren. Denn auch wenn der ‚Output‘ der beiden Reformen offensichtliche Parallelen aufweist, ist über die ihnen jeweils zugeschriebene Bedeutung damit noch nichts ausgesagt. Diese in komparativer Perspektive, d. h. mit Blick auf die Frage nach einem übergreifenden *Frame* bzw. allfälligen Divergenzen, zu ergründen, ist daher zentrales Ziel des vorliegenden Artikels.

Dem liegt die Annahme zugrunde, dass erst solche diskursiven *Frames* im Sinne hegemonialer Perzeptions- und Deutungsrahmen erklären können, wie die aktive AMP Ende der 1960er-Jahre in der Perspektive politischer AkteurInnen zu einem zentralen Mittel der Bearbeitung arbeitsmarktpolitischer Probleme und darüber hinaus der (Re-)Stabilisierung der fordistischen Wachstumskonstellation der Nachkriegszeit werden konnte. Mit der Frage nach allfälligen Divergenzen wird zugleich die Offenheit und Umkämpftheit solcher ‚Rahmungen‘ in Rechnung gestellt, resultieren die mit Politik verbundenen Kämpfe um Bedeutung doch in Uneinigkeiten innerhalb eines wie auch in Kontroversen zwischen verschiedenen *Frames*.<sup>1</sup>

Im Folgenden geht es entsprechend in einem ersten Schritt (*Abschnitt 2*) darum, die theoretischen und methodischen Grundlagen des Artikels vorzustellen. Im darauffolgenden Teil werden die Fallbeispiele eingeführt und wesentliche Aspekte der beiden AMP-Reformen dargelegt (*Abschnitt 3*). Anschließend

1 Sozialstaatstheoretisch gesprochen (vgl. u.a. Lesse-nich 2012: 66–112) impliziert dies, dass die funktionszentrierte Perspektive, wonach sozioökonomische Veränderungen und die damit verbundenen (funktionalen) Erfordernisse wesentlich für das Verständnis sozialstaatlichen Wandels sind, hier mit einer ideenzentrierten Perspektive verbunden wird, der zufolge solche Prozesse der ‚Übersetzung‘ von Erfordernissen in konkrete *Policies* stets in diskursiv vermittelter Form – also in Abhängigkeit von den Deutungsrahmen politischer AkteurInnen sowie von darauf bezogenen Deutungskämpfen – ablaufen (vgl. detaillierter Griesser 2018).

erörtere ich zentrale Ergebnisse der empirischen Untersuchung (*Abschnitt 4*). In den Schlusskapiteln werden die Fallbeispiele alsdann in vergleichender Perspektive zueinander in Beziehung gesetzt (*Abschnitt 5*) und einige theoriegeleitete Schlussfolgerungen skizziert (*Abschnitt 6*).

## 2. Theoretische und methodische Grundlagen

Der Sozialpolitikforscher Timo Weishaupt hat in seiner Studie *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm* gezeigt, wie im Europa der späten 1960er-Jahre im Bereich der AMP ein übergreifender Wandel vollzogen wurde, was eine partielle Konvergenz der verschiedenen Sozialstaaten in diesem Feld zur Folge hatte. Diese sogenannte ‚Manpower Revolution‘ wird von ihm als das Ergebnis eines Wandels von Überzeugungen (*beliefs*) im Sinne kognitiver und normativer Ideen aufseiten politischer EntscheiderInnen gefasst, der die Herausbildung neuer Akteurskoalitionen und darüber die Möglichkeit von Veränderung begünstigte. Auf der Basis eines akteurszentrierten, historisch-institutionalistischen Ansatzes versucht er diesen Wandel auf Prozesse der Politikdiffusion (*policy diffusion*) und des wechselseitigen Lernens zurückzuführen, die maßgeblich durch internationale Organisationen angestoßen wurden.

Im vorliegenden Fall geht es laut Weishaupt dabei zentral um die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bzw. deren *Manpower and Social Affairs Directorate*, das ab 1962 von Gösta Rehn – einem der Urheber des ‚Schwedischen Modells aktiver AMP‘ – geleitet wurde (vgl. u. a. Weishaupt 2011: 85–89). In Form von Länderberichten, Review-Verfahren und Empfehlungen zur AMP der Mitgliedsstaaten, die durch eine Reihe von Konferenzen und Seminaren ergänzt wurden, bemühte sich die OECD in den 1960er-Jahren nämlich um eine systematische Verbreitung der entsprechenden Konzepte. Die ‚Manpower Revolution‘ sei deshalb nichts anderes gewesen als „the immediate result of the active propagation and diffusion of Swedish ‚best practices‘ by the newly founded OECD“ (ebd.: 31).

Das schwedische ‚Beispiel guter Praxis‘ wurde dabei Anfang der 1950er-Jahre von den beiden ChefökonomInnen des Schwedischen Gewerkschaftsbunds, Gösta Rehn und Rudolf Meidner, in einem durch Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung charakterisierten Kontext entwickelt. Die aktive AMP war im Rahmen des sogenannten ‚Rehn-Meidner-Modells‘ (neben einer solidarischen Lohn- sowie einer im Allgemeinen restriktiven Finanz- und Geldpolitik) Bestandteil eines spezifischen

Ansatzes staatlicher Wirtschaftspolitik, der zentral an den beiden Zielen der Vollbeschäftigung bzw. der Inflationsbekämpfung orientiert war. Die solidarische Lohnpolitik sollte in diesem Rahmen u. a. einen Ausgleich der Einkommen und – infolge des solcherart bedingten Ausscheidens nicht-konkurrenzfähiger Branchen bzw. Unternehmen – eine Steigerung der Produktivität garantieren. Die Aufgabe der aktiven AMP wiederum bestand v. a. darin, die Mobilität von (dadurch freigesetzten) Arbeitskräften in regionaler, beruflicher usw. Hinsicht zu fördern und zugleich eine lohninduzierte Inflation in Sektoren mit Arbeitskräftemangel zu vermeiden (vgl. u. a. Erixon 1999: 53–57).

Mit seiner These einer am schwedischen Modell aktiver AMP orientierten Politikdiffusion entwickelt Weishaupt eine Annahme fort, die v. a. in Studien zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im deutsch-schwedischen Vergleich weit verbreitet ist (vgl. u. a. Esping-Andersen 1990: 169–170; Schmid 2002: 375–376). Und was die von Weishaupt betonte Rolle der OECD anbelangt, finden sich auch im Rahmen von Fallstudien zu den beiden hier fokussierten AMP-Reformen zahlreiche Verweise auf deren Einfluss: Das gilt in weitgehend unumstrittener Form für das österreichische AMFG (vgl. u. a. Tálos 1981: 339; Aichholzer 1982: 70; Fischer/Potmesil 1984: 273; Wilk 1991: 162); es steht aber auch im Falle des deutschen AFG nicht grundsätzlich infrage (vgl. u. a. Kühl 1982: 252; Altmann 2004: 127; Schmid/Oschmiansky 2006: 335–337).

Aufbauend auf dem dargelegten Forschungsstand soll das Verständnis für den mit dem AFG bzw. AMFG verbundenen Wandel im Rahmen des vorliegenden Artikels anhand einer detaillierten Untersuchung zweier empirischer Fallbeispiele in international-vergleichender Perspektive vertieft und fortentwickelt werden. Zu diesem Zweck soll einerseits der Ansatz aktiver AMP funktional bestimmt und andererseits geklärt werden, welcher Bedeutungsgehalt diesem Ansatz in den einzelnen nationalstaatlichen Kontexten zugesprochen wurde bzw. welche Konflikte mit dessen Etablierung jeweils verbunden waren.

Was ersteren Aspekt, also die funktionale Bestimmung der aktiven AMP anbelangt, begreife ich diese im Anschluss an Burkart Lutz (1989) als einen mit dem Keynesianischen Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit assoziierten Versuch, die fordistische Wachstumskonstellation abzusichern bzw. infolge des Konjunkturreinbruchs Ende der 1960er-Jahre wiederherzustellen. Als „unmittelbares Gegenstück nachfragestabilisierender Politiken“ (ebd.: 204) schuf die aktive AMP ihm zufolge

im Zusammenspiel mit anderen wohlfahrtsstaatlichen Regelungen auf diese Weise eine wesentliche Voraussetzung für die (Re-)Stabilisierung der langen Nachkriegsprosperität in Europa.

Auf OECD-Ebene war die aktive AMP – wie der Titel der maßgeblichen OECD-Empfehlung vom Frühsommer 1964, *Manpower Policy as a Means for the Promotion of Economic Growth*, bereits suggeriert – daher integraler Bestandteil des von ihr propagierten Wachstumsparadigmas. Besagtes Paradigma war ab den 1950er-Jahren wesentlich von der OECD bzw. ihrer Vorgängerorganisation, dem Europäischen Wirtschaftsrat (OEEC), mit ausgearbeitet und verbreitet worden. Entsprechend wurden während der 1960er-Jahre, für die sich die OECD-Mitgliedsländer ein ambitioniertes Wachstumsziel von 50 Prozent gesteckt hatten, Maßnahmen in den verschiedensten Politikfeldern, darunter auch der AMP, verstärkt an diesem Paradigma ausgerichtet (vgl. u. a. Schmelzer 2015: 378).

Im Rahmen der fordistischen Wachstumskonstellation und des mit ihr verbundenen Strukturwandels erwies sich die „Konservierung eines hochproduktiven und hochbezahlten ‚Normalarbeitsverhältnisses‘“ (Heinelt/Weck 1998: 111) – etwa in Gestalt statussichernder Lohnersatzleistungen im Bereich der passiven AMP oder von auf Statuserhalt zielenden Vorkehrungen im Bereich der aktiven AMP (z. B. Berufs- und Entgelt-schutz) – dabei als durchaus funktional (vgl. u. a. ebd.: 111–119). Die immense Nachfrage – auch jenseits des solcherart stabilisierten Kernsegments des Arbeitsmarkts – machte zugleich jedoch die Erschließung zusätzlicher Arbeitskraftreserven erforderlich. In den konservativen Wohlfahrtsstaaten Deutschlands bzw. Österreichs sollte dies u. a. über die Mobilisierung weiblicher Arbeitskräfte als ‚Zuverdienerinnen‘ im Kontext eines ‚starken‘ Familienernährer-Modells bzw. migrantischer Arbeitskräfte im Rahmen des sogenannten ‚Gastarbeiterregimes‘ gelingen.

Der zweite oben angesprochene Aspekt, also der konkrete Bedeutungsgehalt des Ansatzes einer aktiven AMP im nationalstaatlichen Kontext, steht – aufbauend auf dieser funktionalen Bestimmung – im Zentrum des vorliegenden Artikels. Konkret soll anhand einer Analyse parlamentarischer Debatten untersucht werden, wie besagter Ansatz auf politischer Ebene in Österreich bzw. Deutschland wahrgenommen und rezipiert wurde: Welche Perzeptions- und Deutungsmuster lagen den mit den Reformen assoziierten Problemformulierungen bzw. Lösungsvorschlägen also jeweils zugrunde? Und was waren die zentralen Konfliktlinien, welche im

Zusammenhang mit AMFG und AFG die Reformdebatten durchzogen?

Den Hintergrund für diese forschungsleitenden Fragen bildet die von der Interpretativen Policy-Analyse vertretene Annahme eines diskursiv vermittelten Charakters sozialer Wirklichkeit und der daraus resultierenden Relevanz von Deutungskämpfen für politische Prozesse (vgl. u. a. Fischer/Gottweis 2012: 7; Münch 2016: 3). Ein bestimmender Einfluss auf die Wahrnehmung und Interpretation politischer Probleme wird von solchen Ansätzen häufig diskursiven *Frames* bzw. Deutungsrahmen zugeschrieben (vgl. u. a. ebd.: 79–84; Rein/Schön 1993). Durch den Akt des *Framings* werden Sachthemen nämlich in spezifische Interpretationsschemata eingebettet, die etwa durch darin eingeschriebene Annahmen über Kausalzusammenhänge (Ursachen/Wirkungen, Instrumente/Ziele) der sozialen Realität Sinn verleihen und den politischen AkteurInnen Orientierung bieten. Zugleich werden mittels *Framing* Probleme auf spezifische Art und Weise definiert und darüber mögliche Zwecke und Mittel ihrer Lösung antizipiert.

Im vorliegenden Zusammenhang des auf den Ansatz aktiver AMP bezogenen *Frames* von besonderem Interesse sind die von Bob Jessop (2010) so genannten *Economic Imaginaries*, worunter ein „semiotic system that gives meaning and shape to the ‚economic‘ field“ (ebd.: 344) zu verstehen ist. Von Bedeutung ist hier insbesondere die Rolle, die solche (Zeichen-) Systeme bei der Rechtfertigung, Legitimierung und ‚Rationalisierung‘ arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen spielen. Der Fokus liegt dabei auf den mit den Deutungsrahmen verbundenen Gesellschafts- und Menschenbildern, konkret auf den Konzeptionen des Staat-Markt-Verhältnisses bzw. auf den Vorstellungen von Erwerbslosen, wie sie für die jeweiligen *Economic Imaginaries* verbindlich sind.

Das Interesse an der Untersuchung diskursiver Deutungsrahmen und der darin eingeschriebenen Vorstellungen von Ökonomie fußt auf den oben dargelegten erkenntnistheoretischen Grundannahmen der Interpretativen Policy-Analyse (IPA). Diese selbst markiert dabei einen spezifischen Ansatz innerhalb der Politikfeldforschung, der sich – neben seiner epistemologischen Programmatik – u. a. durch seine Kritik an scientistischen Wissenschafts- und technokratischen Politikverständnissen von älteren Ansätzen im Feld abgrenzt (vgl. u. a. Saretzki 1998; Nullmeier 2001). In methodischer Hinsicht versammelt sich unter dem Dach der IPA jedoch eine Vielzahl von (qualitativen) Methoden, wozu auch

verschiedene diskursanalytische Ansätze zählen (vgl. u. a. Braun 2014; Fairclough 2013: 178).

Auch im Rahmen des vorliegenden Artikels wird auf solche Instrumente zurückgegriffen; konkret auf methodische Werkzeuge, die seitens der Duisburger Schule der Kritischen Diskursanalyse entwickelt wurden (vgl. u. a. Fairclough/Wodak 1997: 267–268; Keller 2007: 26–34). Was die *synchrone* Analyse des mit der AMP assoziierten „Diskursstrangs“ anbelangt, konzentriere ich mich dabei mit dem politischen Diskurs im engeren Sinn auf eine von mehreren möglichen „Diskursebenen“.<sup>2</sup> Was die *diachrone* Analyse betrifft, wird auf eine Zeitspanne in den 1960er-Jahren fokussiert, die mit zentralen AMP-Reformen (verstanden als „diskursive Ereignisse“) verbunden ist. Der für die CDA kompilierte Textkorpus setzt sich aus Dokumenten zusammen, die mit den beiden Politikprozessen in Beziehung stehen (Protokolle der Parlamentsdebatten usw.) (vgl. u. a. Jäger 2004: 158–214; Jäger/Maier 2016: 120–131).

Einleitend zum konkreten Forschungsprozess wurde hinsichtlich des Ziels einer vergleichenden Untersuchung ein Analyseraster entwickelt, das aus ex-ante-definierten Kategorien (z. B. Konzeptionen des Staat-Markt-Verhältnisses) bestand. Diese Kategorien wurden (deduktiv) aus den dargelegten theoretischen und methodologischen Grundlagen des Artikels gewonnen, um relevante Dimensionen des Vergleichs abzustecken. An diesem Raster orientierte sich in der Folge ein zweistufiges (induktives) Analyseverfahren: In einem ersten Schritt ging es dabei um eine „Feinanalyse“ der einzelnen „Diskursfragmente“, konkret parlamentarischer Reden mit Bezug auf die jeweilige AMP-Reform. In einem zweiten Schritt mündeten die Ergebnisse der Feinanalyse in komprimierter Form in eine „Gesamtanalyse“ des erwähnten Diskursstrangs (ebd.).

### 3. Die beiden Fallbeispiele: Kontext- und Prozessfaktoren

Im folgenden Abschnitt werden die zwei empirischen Fallbeispiele eingeführt und wesentliche Aspekte dargelegt, die mit den beiden AMP-Reformen verbunden sind.

<sup>2</sup> Der exklusive Fokus auf parlamentarische Debatten hat dabei forschungspraktische Gründe und impliziert keine Privilegierung des Parlaments gegenüber anderen politischen Arenen. Die aus dieser Eingrenzung des Forschungsgegenstands resultierende Forschungslücke wäre im Rahmen zukünftiger Arbeiten etwa durch eine systematische Analyse vor- und außerparlamentarischer Debatten (z. B. Bewegungsdiskurse) zu schließen.

## 3.1 Das Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) von 1969 in Deutschland

### 3.1.1 Kontextfaktoren

Nach dem Zusammenbruch der deutschen Wirtschaft infolge des Zweiten Weltkriegs beginnt Anfang der 1950er-Jahre ihr rasanter Aufschwung, der in die unter dem Label des ‚Wirtschaftswunders‘ verhandelte und beinahe ein Vierteljahrhundert andauernde Prosperitätsphase der Nachkriegszeit mündet (vgl. u. a. Lutz 1989). Mit dem ‚Wirtschaftswunder‘ verbunden ist ein ‚Beschäftigungswunder‘, was in einem raschen Abbau der Massenarbeitslosigkeit und in einem niedrigen Niveau der Arbeitslosenquote Niederschlag findet (vgl. u. a. Altmann 2004: 45–55). Trotz einzelner zuvor bereits evidenter Probleme am Arbeitsmarkt schlägt sich erst der 1966 einsetzende Wachstumseinbruch auch gesamtwirtschaftlich wieder in einer steigenden Arbeitslosenquote nieder. Vor dem Hintergrund der damit verbundenen konjunkturellen und fiskalischen Probleme formiert sich im Herbst 1966 eine Große Koalition bestehend aus CDU/CSU und SPD.

Wirtschaftspolitisch wird in Reaktion auf den konjunkturellen Abschwung seitens der Regierung gemeinsam mit Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenverbänden eine ‚Konzertierte Aktion‘ initiiert, die einen Prozess tripartistischer Konsultation v. a. zum Zweck der Verfolgung einer stabilitätsorientierten Lohnpolitik in Gang setzt. Unter Federführung des neuen Wirtschaftsministers Karl Schiller (SPD) werden zudem mit dem ‚Stabilitäts- und Wachstumsgesetz‘ v. a. durch Einbeziehung von Ländern und Kommunen die Möglichkeiten einer an der Konjunkturlage orientierten Fiskalpolitik verbessert (vgl. u. a. Lampert 1989: 173–175). Während dieser „kurzen Hochphase des Keynesianismus in der BRD“ (Conert 2002: 46) gelingt so eine Restabilisierung der fordistischen Wachstumskonstellation, die erst Mitte der 1970er-Jahre endgültig zerbricht.

### 3.1.2 Politikfeldfaktoren

Im Bereich der AMP wird im Kontext der Bundesrepublik vorerst an die in der Weimarer Republik entwickelten Ansätze angeknüpft (vgl. u. a. Schmuhl 2003: 341–382). Dies ändert sich erst infolge des Wachstumseinbruchs Ende der 1960er-Jahre. Konkret kommt es 1969 zu einer weitreichenden Reform, in deren Rahmen das Gesetz über Arbeitsvermittlung und

Arbeitslosenversicherung (AVAVG) in *Arbeitsförderungsgesetz* (AFG) umbenannt wird.<sup>3</sup> Von nun an geht es darum, neben nachfrageseitig (Beschäftigungspolitik) auch angebotsseitig ansetzende Maßnahmen zur Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels zu entwickeln (vgl. u. a. Weishaupt 2011: 93–94).

Die vom AFG inspirierte AMP gilt deshalb vielen als „mikropolitische Kehrseite des makropolitischen Keynesianismus“ (Schmid/Oschmiansky 2006: 333), die nur im Zusammenspiel mit Maßnahmen in anderen Politikfeldern wie der Regional-, Struktur- oder Bildungspolitik ihre Wirksamkeit entfalte (vgl. u. a. Lampert 1989: 175–176.). Entsprechend ist das AFG zum einen Ausdruck des zunehmenden Vertrauens in staatliche Planungs- und Steuerungskapazitäten und muss vor dem Hintergrund zeitgenössischer Debatten zum Thema verstanden werden (vgl. Altmann 2004: 83–88). Zum anderen – und zentraler noch – ist es Ausdruck der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die sich Ende der 1960er-Jahre auf der Basis von Streiks und Protesten außerparlamentarischer Bewegungen zugunsten der Lohnabhängigen verschieben.

### 3.1.3 Prozessfaktoren

Mitte der 1960er-Jahre beginnt man im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) erste Initiativen für eine Reform der AMP zu setzen (vgl. u. a. ebd.: 133–151). Diese nehmen ihren Ausgang von einer Reihe kleinerer Änderungen des AVAVG, woran auch ein Bundestagsbeschluss vom Juni 1966 zur Beauftragung der Bundesregierung mit der Vorlage eines Novellierungsentwurfs wenig ändert (vgl. u. a. Kühl 1982: 253).

Im Frühjahr 1967 wird im BMA die Arbeit am Gesetzesentwurf abgeschlossen und dieser in der Folge u. a. mit den übrigen Ressorts und den Sozial-

<sup>3</sup> Zu berücksichtigen ist, dass der Entstehungsprozess des Gesetzes sich über mehrere Jahre hinzieht, weshalb einige im Rahmen des AFG diskutierte Änderungen zuvor bereits in Kraft treten. Hier sind v. a. zwei Maßnahmen hervorzuheben: Zum einen kommt es insofern zu einem Ausbau u. a. der passiven Leistungen Arbeitslosengeld (Alg) und Arbeitslosenhilfe (Alhi), als bereits 1966 die Alg-Höchstbezugsdauer ausgeweitet sowie die Leistungs- und Beitragsbemessungsgrenzen angehoben werden; im Frühjahr 1967 folgt dann eine Erhöhung der Ersatzraten bei Alg und Alhi. Zum anderen nimmt ebenfalls im Frühjahr 1967 das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) seine Arbeit auf (vgl. u. a. Schmid/Oschmiansky 2006: 350–353; Altmann 2004: 151–157).

partnern rückgesprochen (vgl. u. a. Schmid/Oschmiansky 2006: 346–347). Mitte November erfolgt die Übermittlung an den Bundestag, wo am 13. Dezember 1967 die erste Lesung stattfindet. Diese endet mit der Zuweisung an den Ausschuss für Arbeit, wobei der Entwurf für das AFG – soweit inhaltlich möglich – zusammen mit dem SPD-Entwurf für ein *Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz* behandelt wird (vgl. u. a. Altmann 2004: 167–168). Der Ausschuss setzt sich mit dem AFG-Entwurf zwischen Jänner 1968 und April 1969 im Rahmen von insgesamt 23 Sitzungen auseinander, was auch eine öffentliche Informationssitzung mit Sachverständigen im März 1968 in Berlin umfasst. Am 18. April 1969 legt er schließlich dem Bundestag seine Beschlussempfehlung vor, nachdem diese zuvor trotz zahlreicher Abänderungen einstimmig angenommen worden war.

Am 13. Mai verhandelt der Bundestag den Gesetzesentwurf in zweiter und dritter Lesung, die mit der einstimmigen Verabschiedung des Gesetzes nach fast zweijähriger Beratung endet. Nach Übermittlung des Entwurfs an den Bundesrat wird dieser im Rahmen der Bundesratssitzung vom 20. Juni auch hier angenommen, woraufhin das AFG am 1. Juli 1969 in Kraft tritt (vgl. u. a. Schmuhl 2003: 450–462).

## 3.2 Das Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) von 1969 in Österreich<sup>4</sup>

### 3.2.1 Kontextfaktoren

Nachdem die Wirtschaft in Österreich Ende der 1940er-Jahre in eine Phase der Konsolidierung und bald darauf in eine der Hochkonjunktur eintritt, verläuft die ökonomische Entwicklung auch hier vorerst relativ stabil. Mit zeitlicher Verzögerung schlägt sich dies ab Mitte der 1950er-Jahre in einer entsprechenden Beschäftigungsentwicklung und zu Beginn der 1960er-Jahre schließlich in einer Erreichung des Vollbeschäftigungsziels nieder (vgl. u. a. Tálos 1981: 312–315). Der Abschwung infolge der Rezession 1966/67 macht sich dann kurzzeitig auch am österreichischen Arbeitsmarkt bemerkbar und äußert sich u. a. in einem leichten Anstieg der Arbeitslosenquote.

<sup>4</sup> Anders als im Falle des deutschen AFG ist der Entstehungsprozess des österreichischen AMFG bislang kaum Gegenstand von Untersuchungen gewesen. Die folgende Prozess- und Kontextanalyse basiert daher – neben einschlägigen Überblicksstudien – auch auf grauer Literatur (vgl. u. a. AK Wien 1962–1968; BMsV 1967–1969).

Bereits im letzten Drittel des Jahres 1968 gelingt hier jedoch die Wende (vgl. u. a. BMsV 1969: 35–37). Wie in Deutschland kommt es nichtsdestotrotz auch in Österreich im Jahr 1966 zu einem Regierungswechsel hin zu einer ÖVP-Alleinregierung.

Eine dem Fallbeispiel Deutschland vergleichbare wirtschaftspolitische Reaktion auf die Krise bleibt in Österreich zwar aus. Einzelne keynesianisch inspirierte Maßnahmen finden jedoch auch hier Anwendung (vgl. u. a. Unger 1999: 168–171). Dies gilt v. a. für die schon seit Ende der 1940er-Jahre sozialpartnerschaftlich akkordierte (moderate) Lohnpolitik, aber auch für die antizyklische Finanzpolitik, wie sie vom Bund (nicht erst) im Rezessionsjahr 1967 betrieben wird (vgl. u. a. Christl/Potmesil 1984: 283–287).

### 3.2.2 Politikfeldfaktoren

Auch in Österreich wird nach dem Zweiten Weltkrieg im Bereich der AMP an die Ansätze der Ersten Republik angeknüpft (vgl. u. a. Atzmüller 2009: 148–153), was sich erst mit dem Inkrafttreten des Arbeitsmarktförderungsgesetzes (AMFG) zu Beginn des Jahres 1969 grundlegend ändert (vgl. u. a. Weishaupt 2011: 94–96).<sup>5</sup> Anders als in Deutschland ergänzt das AMFG in Österreich das Arbeitslosenversicherungsgesetz (ALVG), anstatt es zu ersetzen – und bedingt darüber eine rechtliche und faktische Trennung von aktiver und passiver AMP, u. a. indem bestehende aktive Leistungen (z. B. Kurzarbeiterunterstützung) vom ALVG ins AMFG überführt werden (vgl. u. a. Wilk 1991: 159–160, 167).

Vergleichbar dem AFG soll es auch durch das AMFG gelingen, die (geografische, berufliche usw.) Mobilitäts- und Anpassungsfähigkeit von Arbeits-

kraft im Hinblick auf das Ziel einer Verhinderung von Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel zu verbessern (vgl. u. a. Christl/Potmesil 1984: 288). Aus seinem Charakter als „Schönwetter-Gesetz“ (Aichholzer 1982: 79) ergibt sich die Mobilisierung der bislang ungenutzten Arbeitskraft sogenannter ‚inaktiver‘ Gruppen als zusätzliche Aufgabe. Dahinter steht, wie in Deutschland, wachsendes Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit des Staates, aber auch zunehmender Druck zur Veränderung, der von den sich zugunsten der Lohnabhängigen verschiebenden gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen ausgeht.

### 3.2.3 Prozessfaktoren

In Österreich beginnt man Anfang der 1960er-Jahre im Bundesministerium für soziale Verwaltung (BMsV) damit, ausgehend von zwei konkreten Fragen Überlegungen zu einer Reform der AMP anzustellen: Zum einen sind zu diesem Zeitpunkt aufgrund des Rechts-Überleitungsgesetzes nach wie vor Vorschriften intakt, die auf das deutsche Arbeitsmarktverwaltungsrecht zurückgehen; und zum anderen ist in der Arbeitsmarktverwaltung das Prinzip der Selbstverwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wiederhergestellt worden (vgl. u. a. Lechner et al. 1993: 211; Steinbach et al. 1993: 29).

Parallel dazu beginnt man Anfang der 1960er im BMsV bereits damit, die OECD-Vorschläge zur aktiven AMP zu rezipieren (vgl. u. a. AK Wien 1962: 368–369, 451–452). Ein unter Sozialminister Anton Proksch (SPÖ) eingesetztes BeamtInnenkomitee entwickelt so bis zum Sommer 1963 in engem Austausch mit den Sozialpartnern unter dem Titel *Arbeitsvermittlungsgesetz* einen ersten Gesetzesentwurf (vgl. u. a. AK Wien 1963: 167–170). Dieser scheitert jedoch nach langwierigen Beratungen – ein Schicksal, das er mit einer ganzen Reihe von weiteren Entwürfen teilt, die im Zuge der 1960er-Jahre mit dem Ziel einer Neuregelung der AMP vorgelegt werden (vgl. u. a. Cyba et al. 1977: 102–112.). Dies gilt zuvorderst für zwei Initiativanträge, die 1964 vonseiten einiger Abgeordneter aus den Reihen des ÖAAB bzw. 1966 von sozialistischen Gewerkschaftern eingebracht werden (vgl. u. a. Fischer/Potmesil 1984: 276).

Einen Wendepunkt in diesem Prozess markiert eine 1964/65 durchgeführte Prüfung der hiesigen AMP durch die OECD (vgl. u. a. Wilk 1991: 161). In Reaktion darauf legt das BMsV im Jahr 1967 unter dem Namen *Arbeitsmarktverwaltungsgesetz* einen

5 Nachdem sich der Entstehungsprozess des AMFG sogar noch länger als jener des AFG hinzieht, wird auch in Österreich eine Reihe von in diesem Kontext diskutierten Maßnahmen zuvor bereits umgesetzt. So wird etwa 1966 in Gestalt des Beirats für Arbeitsmarktpolitik am Verwaltungsweg ein mit Politik/Verwaltung, Sozialpartnern und Wissenschaft besetztes und dem BMsV zugeordnetes Beratungsgremium eingerichtet. Im Frühjahr 1968 kommt es dann zur Gründung des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik, das analog zum (und z. T. in Anlehnung an das) IAB in Deutschland die anwendungsorientierte Arbeitsmarktforschung stärken soll. Darüber hinaus wird auch in Österreich das passive Leistungsgefüge etwa im Zuge einer Erweiterung des Lohnklassenschemas vor dem Hintergrund der Krise ausgebaut (vgl. u. a. BMsV 1968: 34/44; 1969: 36).

neuen Entwurf vor, der mit anderen Abteilungen und Ressorts sowie mit den Sozialpartnern akkordiert wird (vgl. u. a. AK Wien 1967: 167–168, 1968: 163–165). Dieser bildet die Grundlage des Regierungsentwurfs für das AMFG, der am 23. Oktober 1968 in den Nationalrat eingebracht und in der darauffolgenden Sitzung dem Ausschuss für Soziale Verwaltung zugewiesen wird.

Besagter Ausschuss behandelt den Entwurf im Rahmen von lediglich zwei Sitzungen am 2. und 5. Dezember 1968. Letztere Sitzung endet mit dem Beschluss, dem Nationalrat die Annahme des AMFG zu empfehlen, wobei – zum Teil einstimmig, zum Teil per Mehrheitsbeschluss – eine Reihe kleinerer Änderungsvorschläge unterbreitet wird. Zur Abhaltung öffentlicher Anhörungen, wie es im Falle des AFG passiert ist, kommt es beim AMFG nicht.

Zwischen 10. und 12. Dezember 1968 verhandelt der Nationalrat den revidierten AMFG-Entwurf in zweiter und dritter Lesung. Die Sitzung endet mit der einstimmigen Verabschiedung des AMFG durch den Nationalrat am 12. Dezember 1968. Am 19. Dezember behandelt und verabschiedet schließlich der Bundesrat das AMFG, woraufhin dieses am 1. Jänner 1969 in Kraft tritt.<sup>6</sup>

#### 4. Kritische Diskursanalyse

Im Folgenden werden zentrale Ergebnisse der Kritischen Diskursanalyse zum AFG bzw. zum AMFG präsentiert. Hinsichtlich ihres Aufbaus sind beide Teile in vier Abschnitte untergliedert: Infolge allgemeiner Anmerkungen zu Form und Inhalt der Debatten wird auf übergreifende Ziele und Mittel im *Frame* der aktiven AMP, auf zugrundeliegende Konzeptionen des Staat-Markt-Verhältnisses sowie auf damit verbundene Vorstellungen von Erwerbslosen eingegangen.

<sup>6</sup> Letztlich passiert der AMFG-Entwurf das Parlament mithin in weniger als zwei Monaten, nachdem er zuvor über Jahre hinweg Gegenstand von Verhandlungen zwischen der Exekutive und den Sozialpartnern war. Dieses Ungleichgewicht zwischen parlamentarischem und vor-parlamentarischem Raum gilt in der Literatur als zentrales Kennzeichen des mit dem AMFG verbundenen Politikprozesses; konkret also der Umstand, dass „die dem Buchstaben der Verfassung nach gesetzgebende Volksvertretung [...] erst nach erfolgter Konsensfindung zwischen den Sozialpartnern und der Hochbürokratie“ (Cyba et al. 1977: 98) mit dem Entwurf befasst wurde.

#### 4.1 Parlamentarische Debatten zum AFG von 1969 in Deutschland<sup>7</sup>

##### 4.1.1 Allgemeine Anmerkungen zu Form und Inhalt der Debatten

Die Debatten zum AFG sind durch ein konsensuelles Klima gekennzeichnet. Als besonderes Gütekriterium der Diskussion wird dabei ihr ‚post-ideologischer‘ Charakter bestimmt (vgl. u. a. Schmidt/FDP: 12934), sei es bei dieser doch „nicht um ‚schwarze‘ oder ‚rote‘ Entscheidungen, sondern um die sachlich bestmögliche Lösung“ (Folger/SPD: 12932) gegangen. Bezeichnenderweise dreht sich der zentrale Konflikt der Debatte so auch um die Frage, welche der vertretenen Parteien die „Urheberrechte“ (Müller/CDU-CSU: 7417) bzw. „Erstgeburtsrechte“ (Katzner/CDU-CSU: 12936) an dem Gesetz für sich beanspruchen darf.

Jenseits davon ist jedoch eine grundsätzliche Zustimmung aller vertretenen Fraktionen zum AFG-Entwurf zu konstatieren (vgl. u. a. Müller/CDU-CSU: 12905; Hemsath/SPD: 160). Die in Bezug darauf ausgetragenen Konflikte beziehen sich mithin weitgehend auf Detailfragen. Exemplarisch verwiesen sei hier auf zwei zentrale Punkte: Einerseits durchzieht die gesamte parlamentarische Debatte ein Disput über die Frage der Finanzierung von Leistungen im Bereich der aktiven AMP. Während nämlich CDU/CSU und FDP die geplante Beitragsfinanzierung verteidigen (vgl. u. a. Katzner/CDU-CSU: 7404; Schmidt/FDP: 7412f.), plädiert die SPD für eine Finanzierung aus Steuermitteln (vgl. u. a. Behrendt/SPD: 7421). Andererseits besteht hinsichtlich des Kreises der Anspruchsberechtigten Uneinigkeit. So wird von CDU/CSU-Seite begrüßt, dass neben Arbeitslosen und (noch) unselbstständig Beschäftigten auch (vormals) selbstständig Tätige (v. a. aus der Landwirtschaft) Zugang zu den Leistungen haben sollen (vgl. u. a. Horstmeier/CDU-CSU: 7422).

<sup>7</sup> Der Textkorpus der folgenden Analyse setzt sich aus den stenographischen Protokollen der parlamentarischen Debatten zum AFG zusammen. Diese fanden am 13. Dezember 1967 (BT-Protokoll V/143: 7400–7422) bzw. am 13. Mai 1969 (BT-Protokoll V/234: 12902–12938) im Deutschen Bundestag (BT) sowie am 20. Juni 1969 (BR-Protokoll V/340: 160–163) im Deutschen Bundesrat (BR) statt. Insgesamt beteiligten sich 13 SprecherInnen der verschiedenen parlamentarischen Fraktionen (CDU/CSU, SPD, FDP) an der ersten BT-Debatte, 21 SprecherInnen an der zweiten BT-Debatte sowie zwei SprecherInnen an der BR-Debatte. Die Quellenangaben (Namen, Seitenangaben) im folgenden Abschnitt beziehen sich auf die genannten BT- bzw. BR-Protokolle.



Von SPD-Seite hingegen wird darauf verwiesen, dass eine solche Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten eine andere Form der Finanzierung voraussetzen würde (vgl. u. a. Folger/SPD: 12932).

Wenngleich das AMFG also noch verbesserungsfähig sei, signalisieren CDU/CSU, SPD und FDP bereits frühzeitig ihre Zustimmung zu dem Gesetzesentwurf, weshalb dessen Verabschiedung niemals ernsthaft infrage steht (vgl. u. a. Diebäcker/CDU-CSU: 7414; Folger/SPD: 7408; Schmidt/FDP: 7410).

#### 4.1.2 Übergreifende Ziele und Mittel im Frame der aktiven AMP

Die „Kernaufgabe“ aktiver AMP wird in der „Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer“ in regionaler, in sozialer, v. a. jedoch in beruflicher Hinsicht gesehen (vgl. u. a. Müller/CDU-CSU: 7406; Schmidt/FDP: 7411).<sup>8</sup> Vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Strukturwandels würden Lohnabhängige heute nämlich immer mehr vor die Herausforderung eines Mobilitäts- und Anpassungsprozesses gestellt, der als „ständig“ (Buschfort/SPD: 12910), „permanent“ (Diebäcker/CDU-CSU: 7414) und „lebenslang“ (Katzner/CDU-CSU: 7402) vorgestellt wird.

Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt in Gestalt von Arbeitslosigkeit, Arbeitskräfteknappheit und ‚unterwertiger Beschäftigung‘ soll dabei jedoch nicht mehr bloß reaktiv bekämpft, sondern qua aktiver AMP präventiv verhindert werden (vgl. u. a. Müller/CDU-CSU: 12929; Schmidt/FDP: 7411). Mit einer solcherart „vorausschauenden, künftige Veränderungen einkalkulierenden Arbeitsmarktpolitik“ (Heinsen/SPD: 160) verbunden ist aus Perspektive der ParlamentarierInnen die Notwendigkeit systematischer Beobachtungs-, Erfassungs- und Prognoseaktivitäten in Bezug auf den Arbeitsmarkt im Sinne einer Stärkung der wissenschaftlichen Grundlagen der AMP (vgl. u. a. Katzner/CDU-CSU: 7403; Wolf/SPD: 12920). Mehr noch, das AFG als solches „steht und fällt mit der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (Schmidt/FDP: 7411). Entsprechend soll das bereits 1967 in Vorgriff auf das AFG gegründete IAB nun als eigenständiges, aber in die BA eingegli-

<sup>8</sup> Das AFG enthält darüber hinaus auch Maßnahmen, die auf spezielle ‚Problemgruppen‘ des Arbeitsmarkts zielen. Dazu zählt zuvorderst ein, im Zuge der Ausschussarbeit in den AFG-Entwurf integrierter Unterabschnitt (§57 AFG), in dem Eingliederungsleistungen für Menschen mit Behinderung zusammengefasst sind (Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation, Unterhaltsgeld für Behinderte usw.).

detes Forschungsinstitut rechtlich verankert werden. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sei zudem die Verbesserung des passiven Leistungsgefüges. Neben der bereits 1967 durchgeführten Erhöhung von u. a. Arbeitslosengeld und -hilfe wird so im Zuge des AFG eine Reihe zusätzlicher Verbesserungen gefordert und umgesetzt (vgl. u. a. Katzner/CDU-CSU: 7403-7404).

Das in *Paragraf 1* des AFG genannte Ziel, einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen sowie mit Blick auf die Förderung des Wirtschaftswachstums die Beschäftigungsstruktur zu verbessern, ist aus Perspektive der DiskutantInnen aber nicht mithilfe der AMP alleine zu gewährleisten. Vielmehr bedarf es eines Zusammenwirkens der AMP u. a. mit der Bildungs- und Strukturpolitik. Von zentralster Bedeutung sei jedoch das Zusammenspiel mit der Konjunkturpolitik, zu der AMP indirekt (bspw. durch das Kurzarbeitergeld), aber auch direkt einen Beitrag leisten könne, wie die im AFG-Entwurf (§220 AFG) vorgesehene währungs- und konjunkturpolitische Indienstnahme der BA-Rücklagen verdeutliche (vgl. u. a. Müller/CDU-CSU: 12931; Schmidt/FDP: 7411). Vor diesem Hintergrund „ergänzt die moderne Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik notwendig und sinnvoll eine aktive und antizyklische Konjunkturpolitik“, wie Sozialminister Hans Katzner (CDU-CSU: 12936) unter Verweis auf das übergeordnete Ziel der Vollbeschäftigung ausführt.

#### 4.1.3 Economic Imaginaries I: Vorherrschende Konzeptionen des Staat-Markt-Verhältnisses

Das mit dem AFG verbundene Konzept aktiver AMP basiert auf einer Vorstellung des Arbeitsmarkts, das von dessen grundlegendem Ungleichgewicht ausgeht. Die Ursachen dafür werden zum einen in saisonalen und konjunkturellen Schwankungen gesehen, die mittels einer Vielzahl von neuen bzw. verbesserten Instrumenten der aktiven AMP (Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld, Winterbauförderung usw.) bekämpft werden sollen (vgl. u. a. Katzner/CDU-CSU: 7403-7404; Schmidt/FDP: 12935). Mittel- und längerfristig bedeutsamer seien zum anderen jedoch strukturelle Probleme, wie sie aus dem technischen Fortschritt resultieren. Die damit verbundenen Entwicklungen werden unter Stichwörtern wie „Rationalisierung“, „Technisierung“ oder „Automation“ verhandelt und markieren das Zentrum jenes Problemfelds, das mithilfe des AFG bearbeitet werden soll, bedingen sie in der Perspektive der DiskutantInnen doch die massenhafte Freisetzung v. a. von un- und

angelernten Beschäftigten (vgl. u. a. Schmidt/FDP: 7411-7412; Jaschke/SPD: 7419; Ziegler/CDU-CSU: 12913).

Vor dem Hintergrund dieser staatlicherseits auszugleichenden Ungleichgewichts-Tendenzen wird von CDU/CSU-Seite betont, dass die „liberalistische Auffassung von der Berufsfindung überholt ist“ (Müller/CDU-CSU: 7406). Deshalb bedürfe es bspw. qua Berufsforschung einer Erhebung des langfristigen Bedarfs, qua Berufsberatung einer Verbreitung entsprechender Informationen usw. Letztlich ist man aufseiten von CDU/CSU daher mit Blick auf das durch das AFG zu erreichende Vollbeschäftigungsziel überzeugt, dass eine „freiheitliche Arbeitsmarktpolitik [...] keineswegs Planlosigkeit“ (Müller/CDU-CSU: 12929) bedeuten dürfe. Aufseiten der SPD zeigt man sich entsprechend zufrieden, dass nun mit einmal Maßnahmen umgesetzt werden, „denen immer entgegengehalten wurde, [...] man sollte das dem freien Spiel der Kräfte überlassen“ (Folger/SPD: 7408). Endlich sei man „über diese Zeit, in der man nicht viel von Planung hielt, hinaus“ (Wolf/SPD: 12920).

Wirklichen Dissens gibt es in diesem Zusammenhang erst dort, wo in der Perspektive von CDU/CSU die Verfügungsgewalt über Produktionsmittel zur Disposition steht; wo also „privatrechtliche Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern“ berührt werden, „die in diesem Gesetz nicht geregelt werden können“ (Ziegler/CDU-CSU: 12914). Konkret gilt dies insbesondere für zwei von sozialdemokratischer Seite unterbreitete Vorschläge, nämlich in Bezug auf ein Recht auf Freistellung von der Arbeit zwecks beruflicher Bildung einerseits und auf eine Anzeige- bzw. Mitteilungspflicht für Unternehmen andererseits (vgl. u. a. Behrendt/SPD: 7420).

#### *4.1.4 Economic Imaginaries II: Dominante Vorstellungen von Erwerbslosen*

In Bezug auf Erwerbslose dominiert in den Debatten um das AFG das Bild eines verunsicherten und vulnerablen Individuums, das einem übermächtigen und unvorhersehbaren Marktprozess ausgeliefert und entsprechend staatlicherseits zu schützen und zu unterstützen ist. Vor allem der Strukturwandel stelle nämlich alle am Wirtschaftsprozess Beteiligten im Hinblick auf ihre geografische, berufliche und geistige Mobilitäts- und Anpassungsfähigkeit vor „harte Anforderungen“ (Katzer/CDU-CSU: 7401) und verlange ihnen einen „hohen Preis flexiblen Verhaltens“ (Müller/CDU-CSU: 7418) ab; konkret „die Bereitschaft, erlerntes Wissen

und Können zu erweitern und zu erneuern, gegebenenfalls sogar den Arbeitsplatz oder den Betrieb, den Beruf oder sogar den Wohnort zu wechseln“ (Müller/CDU-CSU: 7418).

Als eine Voraussetzung dafür gilt vielen, das negativ konnotierte Image des alten Arbeitsamts als Stempelstelle zu überwinden (vgl. u. a. Müller/CDU-CSU: 12930; Jaschke/SPD: 12906). Dafür gelte es, bestehende Regelungen zu vereinfachen und verankerte Hürden abzubauen, wozu etwa die Lockerung regelmäßiger Meldepflichten, die moderatere Ausgestaltung von Sanktionsregelungen oder die Erhöhung von Freibeträgen bei der Anrechnung des PartnerInnen Einkommens auf die Arbeitslosenhilfe zählen (vgl. u. a. Folger/SPD: 12933; Porten/CDU-CSU: 12904).

Schon alleine insofern, als die höhere Mobilität der Arbeitskräfte im Interesse sowohl von ArbeitnehmerInnen als auch von ArbeitgeberInnen liege (vgl. u. a. Diebäcker/CDU-CSU: 7414), habe eine so verstandene aktive AMP letztlich eine „Doppelfunktion [...] für den Menschen und für die Wirtschaft“ (Müller/CDU-CSU: 7408) zu erfüllen. Doch auch wenn es sich entsprechend gleichermaßen um ein „menschliches“ wie um ein „wirtschaftliches Problem“ (Schroeder/CDU-CSU: 12919) handle, das mithilfe des AFG gelöst werden soll, folge dieses letztlich der von Minister Katzer (CDU-CSU: 12924) ausgegebenen Maxime, derzufolge wir uns „[u]m jeden einzelnen Menschen [...] zu sorgen und zu mühen“ haben.

## **4.2 Parlamentarische Debatten zum AMFG von 1969 in Österreich<sup>9</sup>**

### *4.2.1 Allgemeine Anmerkungen zu Form und Inhalt der Debatten*

Trotz einer im Detail weniger konsensuell verlaufenden Debatte besteht auch im Falle des AMFG weitgehende Übereinkunft über die dem Gesetzesentwurf

<sup>9</sup> Der Textkorpus der folgenden Analyse setzt sich aus den stenographischen Protokollen der parlamentarischen Debatten zum AMFG zusammen. Diese fanden am 10. und 11. Dezember 1968 (NR-Protokoll XI/122: 10253-10316) im Österreichischen Nationalrat (NR) sowie am 19. Dezember 1968 (BR-Protokoll XI/272: 7047-7056) im Österreichischen Bundesrat (BR) statt. Insgesamt beteiligten sich 13 SprecherInnen der verschiedenen parlamentarischen Fraktionen (ÖVP, SPÖ, FPÖ) an der NR-Debatte sowie vier SprecherInnen an der BR-Debatte. Die Quellenangaben (Namen, Seitenangaben) im folgenden Abschnitt beziehen sich auf die genannten NR- bzw. BR-Protokolle.

zugrundeliegende Konzeption und seine Bedeutung. Entsprechend werde auch dessen „Notwendigkeit von keiner der im Haus vertretenen Fraktionen bestritten“ (Melter/FPÖ: 10254). Wenngleich dem Schiller'schen Diktum folgend „Der Not gehorchend, nicht dem eigenen Triebe“ (Häuser/SPÖ: 10286), steht die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs so frühzeitig außer Zweifel.

Die zentralen Konflikte entzündeten sich daher auch im Falle des AMFG an Detailfragen. Dies gilt zuerst für die beiden – in weitgehend analoger Form zum AFG verhandelten – Punkte hinsichtlich der Finanzierung aktiver Leistungen (vgl. u. a. Melter/FPÖ: 10254; Hauser/ÖVP: 10300; Horr/SPÖ: 10269) sowie des Kreises der Anspruchsberechtigten (vgl. u. a. Bayer/ÖVP: 10264–10265; Häuser/SPÖ: 10294). Hinzu kommt die seitens der Opposition kritisierte Unzulänglichkeit der Umsetzung des Selbstverwaltungsprinzips (vgl. u. a. Pichler/SPÖ: 10261) sowie die befürchtete Schwächung des BMsV durch die im AMFG verankerten Mitwirkungsrechte u. a. des Beirats für Arbeitsmarktpolitik (vgl. u. a. Melter/FPÖ: 10255–10256; Häuser/SPÖ: 10289–10290).<sup>10</sup>

In überraschender Einmütigkeit zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien einigt man sich vor diesem Hintergrund darauf, dass der AMFG-Entwurf ein zwar notwendiger, aber nicht hinreichender Schritt auf dem Weg zu einer Neuausrichtung staatlicher AMP sei (vgl. u. a. Titze/ÖVP: 10257; Pichler/SPÖ: 10261–10262; Melter/FPÖ: 10254). Oder wie Sozialministerin Grete Rehor (ÖVP: 7056) die entsprechenden Überlegungen resümiert: „Jedes neue Gesetz [...] ist ein Anfang, ein Beginn, und wir müssen versuchen, es weiter zu verbessern.“

#### 4.2.2 Übergreifende Ziele und Mittel im Frame der aktiven AMP

Auch im Falle des AMFG wird die Kernidee aktiver AMP in der „Förderung der räumlichen und beruflichen Mobilität“ (Titze/ÖVP: 10257) gesehen (vgl. u.

<sup>10</sup> Weitere Konfliktpunkte betreffen die unzureichende Ressourcenausstattung der Arbeitsmarktverwaltung insbesondere im Hinblick auf die Erbringung aktiver Leistungen und auf die Durchführung wissenschaftlicher Forschung (vgl. u. a. Melter/FPÖ: 10254; Horr/SPÖ: 10268), die bestehende Form der Aus- und Fortbildung von BeamtInnen der Arbeitsmarktverwaltung (vgl. u. a. Liedl/SPÖ: 7049–7050; Rehor/ÖVP: 7055) sowie das Fehlen von Verbesserungen im Bereich der passiven Leistungen (vgl. u. a. Melter/FPÖ: 10256).

a. Melter/FPÖ: 10254; Liedl/SPÖ: 7051). Konkret „soll die berufliche Mobilität durch Weiterbildung gefördert werden, die örtliche Mobilität durch Trennungszulagen, Übersiedlungsbeihilfen und so weiter“, wobei laut Bayer (ÖVP: 10262) darüber hinaus auch „eine geistige Mobilität notwendig [ist], die Erkenntnis, daß man nie auslernt und daß man immer auch noch umlernen kann“. Unter den im Österreich der 1960er-Jahre vorherrschenden Bedingungen der Arbeitskräfteknappheit sei es dabei von besonderer Bedeutung, „dieses knappere Arbeitskräftepotential besser, produktiver und wirtschaftlicher ein[zu]setzen“ (Hauser/ÖVP: 10299). Entsprechend habe AMP die Strukturpolitik darin zu unterstützen, der Mobilität von Arbeitskraft eine Richtung zu geben, sie also „hinüberzubringen in Berufe und in Betriebe, die produktiver sind“ (Mussil/ÖVP: 10269–10270). All dies gelte unabhängig davon, ob die Betroffenen (noch) in Beschäftigung bzw. Ausbildung stehen oder (bereits) arbeitslos sind. Auch das AMFG ist mithin eng mit dem Gedanken einer präventiven, anstelle einer bloß reaktiven AMP verbunden (vgl. u. a. Titze/ÖVP: 10257; Melter/FPÖ: 10254).

Zudem findet sich auch im österreichischen Kontext der Verweis auf den „gesetzliche[n] Auftrag, die Vorgänge auf dem Arbeitsmarkt [...] zu beobachten und die Öffentlichkeit [...] zu informieren“ (Titze/ÖVP: 10258). Eine entsprechend bedeutsame Rolle nimmt v. a. in Rehors (ÖVP: 7055) Perspektive daher die Gründung des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik im Frühjahr 1968 an der Universität Linz als wegweisendes Ereignis für das AMFG ein. Hinsichtlich der Erarbeitung (langfristiger) Gesamtanalysen sowie einer darauf basierenden AMP (§1 Abs. 5 AMFG) von zentraler Bedeutung soll jedoch besonders der im Herbst 1966 beim BMsV eingesetzte Beirat für Arbeitsmarktpolitik sein. Dieser wird mit dem AMFG so auch als ein – die Verwaltungsausschüsse auf Länderebene bzw. die Vermittlungsausschüsse auf Ebene der Arbeitsämter ergänzendes – korporatistisch besetztes Gremium mit Beratungsfunktion auf Bundesebene rechtlich verankert (§§ 41–44 AMFG).<sup>11</sup>

Als oberstes Ziel findet sich aber auch im AMFG die Verpflichtung verankert, mittels aktiver AMP zum

<sup>11</sup> Wenngleich es auch in Österreich in den Jahren vor dem Inkrafttreten des AMFG, wie dargelegt, im Bereich der passiven Leistungen zu einer Reihe von Reformen mit expansiver Tendenz kommt, spielen diese im Rahmen der parlamentarischen Debatten zum AMFG keine Rolle. Dies dürfte wohl nicht zuletzt an der damit vollzogenen Trennung von aktiver und passiver AMP liegen.

Erreichen von Vollbeschäftigung beizutragen (§1 Abs. 1 AMFG). Besagte Zielsetzung ist daher über alle Parteigrenzen hinweg unstrittig (vgl. u. a. Melter/FPÖ: 10254; Liedl/SPÖ: 7051): „Es bekennt sich jedermann dazu, es ist ein allgemeines Ziel“ (Hauser/ÖVP: 10299). Um dies erreichen zu können, sei es jedoch nötig, das AMFG im Kontext von Konjunktur-, Struktur- und anderen Politiken zu sehen, also als „Teil eines Gesamtkonzeptes“ (Bayer/ÖVP: 10266). Unter Bezugnahme auf entsprechende Positionen der OECD wird die aktive AMP darüber hinaus als Teil einer an konjunktur- und wachstumspolitischen Zielen orientierten Wirtschaftspolitik begriffen (vgl. u. a. Häuser/SPÖ: 10286; Brandl/ÖVP: 7047).

#### *4.2.3 Economic Imaginaries I: Vorherrschende Konzeptionen des Staat-Markt-Verhältnisses*

Auch das mit dem AMFG verbundene Konzept aktiver AMP basiert auf einer Vorstellung des Arbeitsmarkts, das von dessen grundlegendem Ungleichgewicht ausgeht. Und auch hier werden die wesentlichen Ursachen für dieses Ungleichgewicht zum einen in saisonalen und konjunkturellen Schwankungen gesehen, die staatlicherseits behoben werden sollen (vgl. u. a. Häuser/SPÖ: 10283). Mittel- und längerfristig bedeutsamer sei zum anderen jedoch der Strukturwandel der Wirtschaft (vgl. u. a. Pichler/SPÖ: 10259; Bayer/ÖVP: 10262), wobei „der technische Fortschritt, die steigende Bedeutung der Automation und anderer Rationalisierungsvorgänge“ (Häuser/SPÖ: 10283) als wesentliche Ursachen ausgemacht werden.

Hinzu komme der Aspekt der Geschwindigkeit, schließlich ändere sich heutzutage die „Wirtschaft sehr, sehr schnell“ (Paulitsch/ÖVP: 7051), weshalb sich entsprechend „auch der Mensch selbst ändern“ (ebd.: 7052) müsse. Diese von Fortschritten im Bereich der Naturwissenschaft und Technik bedingte Beschleunigung von Prozessen wie dem wirtschaftlichen Strukturwandel sei das eigentlich Neue unserer Zeit (vgl. u. a. Hauser/ÖVP: 301). Das Resultat seien immense „Anpassungs- und Umstellungsschwierigkeiten“ (Pichler/SPÖ: 10259), die von den Lohnabhängigen nicht auf sich gestellt gemeistert werden könnten. Deshalb sei es unabdingbar, ihnen staatlicherseits zu helfen, indem ihre räumliche Mobilität (durch Beihilfen), ihre berufliche Mobilität (durch Fort- und Umschulungsmaßnahmen) usw. gefördert wird. Entsprechend gehöre es schlicht „zu einer modernen Wirtschaftsauffassung [...], daß auch die Bereiche der Arbeitsmarktsituation

mit gelenkt, beeinflusst werden müssen“ (Häuser/SPÖ: 10282).

Trotz dieser grundlegenden Übereinkunft hinsichtlich der mit dem AMFG verbundenen Konzeption des Staat-Markt-Verhältnisses geht der hier artikuliert Dissens doch deutlich über den hinaus, der im Zuge der AFG-Debatte zu konstatieren war. Generell betont man bei der ÖVP, „auf dem Standpunkt eines freien Marktes, auch auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes“ zu stehen, weshalb man jede Einschränkung der „Freiheit der Wahl des Arbeitsplatzes“ sowie der „Freiheit des Arbeitgebers“ ablehne (Mussil/ÖVP: 10270). Analog zur Position von CDU/CSU positioniert sich so auch die ÖVP „energisch gegen eine Melde- und Anzeigepflicht“, in der man „den ersten Ansatz für eine Zwangsvermittlung“ (Mussil/ÖVP: 10270) zu erkennen meint.

Den Hauptkonfliktpunkt bildet jedoch eine Frage, die in Deutschland explizit kein Thema ist (vgl. u. a. Freiwald/CDU-CSU: 12912), nämlich das staatliche Vermittlungsmonopol: Aus Perspektive von ÖVP und FPÖ ist dieses nämlich mit der Gefahr des „Dirigismus“ (Melter/FPÖ: 10255) verbunden, weshalb sie die im AMFG verankerten Möglichkeiten der Zulassung privater bzw. karitativer Vermittler für spezielle Berufsgruppen bzw. Branchen (bspw. für KünstlerInnen) sowie unter bestimmten Auflagen (bspw. in unentgeltlicher, geringfügiger, unparteiischer usw. Form) begrüßen (vgl. u. a. Hauser/ÖVP: 10295–10296). Dass „aus der Vermittlung der menschlichen Arbeitskraft kein Geschäft gemacht werden darf“ (Mussil/ÖVP: 10271), steht zu diesem Zeitpunkt allerdings auch aufseiten der ÖVP noch außer Zweifel. Die SPÖ hingegen verwehrt sich etwa mit Verweis auf die Gefahr einer Segmentierung in ‚gute‘ und ‚schlechte Risiken‘ oder auf die politisierte Arbeitsvermittlung der 1920er- und 1930er-Jahre gegen jede Form der Aufweichung des staatlichen Vermittlungsmonopols (vgl. u. a. Pichler/SPÖ: 10260; Horr/SPÖ: 10268–10269).

Von SPÖ-Seite wird entsprechend unterstellt, dass die ÖVP (oder zumindest der sie dominierende Wirtschaftsbund) „gegen jede geplante [...] Arbeitsmarktpolitik“ (Häuser/SPÖ: 10286) sei. Das stelle insofern ihr Engagement für eine aktive AMP infrage, als diese nicht betrieben werden könne, „ohne daß man hier wirklich – das lehnen Sie ja ab – lenkend, planend, dirigierend [...] vorgeht“ (ebd.: 10285). Wie bereits angedeutet wurde, wird eine solche Position in der parlamentarischen Debatte zum AFG aber auch von der ÖVP nicht grundsätzlich infrage gestellt. Schließlich müsse alleine schon im Hinblick auf ihre effiziente Nutzung auch

„der Einsatz der menschlichen Arbeitskraft in irgend-einer Weise reguliert werden“ (Paulitsch/ÖVP: 7051).

#### 4.2.4 Economic Imaginaries II: Dominante Vorstellungen von Erwerbslosen

Das oben im Zusammenhang mit dem AFG skizzierte Bild eines vulnerablen Individuums, das einem übermächtigen Marktprozess ausgeliefert und entsprechend staatlicherseits zu unterstützen ist, dominiert auch in den Debatten um das AMFG. Auch hier geht es entsprechend darum, dass die von saisonalen, konjunkturellen und strukturellen Veränderungen geforderte Mobilität „Anforderungen an den einzelnen stellt, die zum Teil sehr hoch sind“ (Pichler/SPÖ: 10258). Unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus gelte es deshalb, die „Umstellungs- und Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte“ (Titze/ÖVP: 10258) zu fördern bzw. „tragbare Bedingungen für die Dienstnehmer [zu schaffen], die sich dieser Anpassung unterziehen müssen“ (Rehor/ÖVP: 10315).

Auch im Kontext der Debatten um das AMFG erscheint vielen dabei eine Überwindung des vormals negativen Images der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung als eine Voraussetzung dafür, dass diese die ihr gestellte Aufgabe einlösen kann (vgl. u. a. Paulitsch/ÖVP: 7053; Liedl/SPÖ: 7048–7049). Im Fokus der Aktivitäten der Arbeitsmarktverwaltung habe entsprechend „nicht der Zwang, sondern die Hilfe“ (Liedl/SPÖ: 7049) zu stehen. Jenseits dieses grundlegenden Konsenses hinsichtlich des Ziels besteht vereinzelt Uneinigkeit über die zu dessen Erreichung erforderlichen Mittel. So kontert man seitens der ÖVP etwa das von der SPÖ in Stellung gebrachte „Recht auf Arbeit“ umgehend mit der Feststellung, dass „es auch eine Pflicht zur Arbeit“ (Hauser/ÖVP: 10297) gebe.

Im Zusammenhang mit diesen und ähnlichen Konflikten wird von ÖVP und FPÖ programmatisch auf Begriffe wie ‚Freiheit‘ oder ‚Freiwilligkeit‘ Bezug genommen: Ob etwa von der Vermittlung Gebrauch gemacht oder ein BewerberIn angenommen werde, müsse entsprechend der freien Entscheidung der Einzelnen überlassen bleiben (vgl. u. a. Melter/FPÖ: 10255; Hauser/ÖVP: 10297). Von der SPÖ wird demgegenüber auf eine grundsätzliche „Problematik dieses Begriffes persönliche Freiheit“ (Häuser/SPÖ: 10287) verwiesen, abstrahiere diese durch ihren ausschließlichen Fokus auf formale Gleichheit doch von materiellen Ungleichheiten.

Von solchen Disputen abgesehen, besteht jedoch auch in den Debatten zum AMFG Einigkeit, dass „im Mittelpunkt aller Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung der Mensch stehen“ (Liedl/SPÖ: 7051) müsse bzw. dass im Rahmen des AMFG „die Gemeinschaft [...] sich dieses Menschen [...] in besonderem Maße annimmt“ (Paulitsch/ÖVP: 7051). Einen ehemaligen Leiter des oberösterreichischen Landesarbeitsamts paraphrasierend, sieht Liedl (SPÖ: 7051) so auch in der Beratung im Rahmen der Arbeitsmarktverwaltung eine wesentliche „geistige Entscheidungshilfe“ und im Berater entsprechend v. a. einen „Lebenshelfer“: „Er übt einen schöpferischen Beruf aus gleich dem Lehrer, Arzt, Künstler, Forscher und Priester“ (ebd.).

## 5. Vergleichende Analyse

Mit AFG bzw. AMFG wurde im Jahr 1969 in Deutschland und Österreich unter vergleichbaren ökonomischen Ausgangsbedingungen ein weitreichender Policy-Wandel in Richtung aktiver AMP vollzogen. In funktionaler Hinsicht kann dieser Wandel als Versuch interpretiert werden, die fordistische Wachstumskonstellation der Nachkriegszeit zu stabilisieren bzw. infolge des Konjunkturreinbruchs Ende der 1960er-Jahre wiederherzustellen. Wenngleich besagter Konjunkturreinbruch – trotz der aus heutiger Perspektive moderaten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und der unterschiedlichen Betroffenheit der beiden Länder – als Katalysator der Reformprozesse fungierte,<sup>12</sup> ist die Art und Weise, wie der Wandel vollzogen wurde, nicht aus den mit der Wachstumsschwäche verbundenen funktionalen Erfordernissen abzuleiten.

<sup>12</sup> Dass die Krise lediglich Katalysator und nicht etwa Initialzündler des Wandels in Richtung aktive AMP war, wird bereits am Umstand deutlich, dass einzelne Akteure entsprechende Vorschläge bereits viel früher formulierten. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich von zentraler Bedeutung waren dabei Gewerkschaften. So wurde in Österreich die Forderung nach einer am schwedischen Vorbild orientierten aktiven AMP vermutlich erstmals auf dem vierten ÖGB-Kongress im Jahr 1959 artikuliert; und auch in Deutschland begann der DGB bereits Mitte der 1960er-Jahre damit, in Reaktion auf Fragen der Automation offensiv eine ‚Aktivierung‘ der AMP einzufordern. Hinzu kommt der Umstand, dass mit Grete Rehor, die der Fraktion Christlicher Gewerkschafter (FCG) verbunden war, und Hans Katzer, der mit der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) assoziiert war, Ende der 1960er-Jahre zwei ChristgewerkschafterInnen die für AMP maßgeblichen Ressorts leiteten (vgl. u. a. Cyba et al. 1977: 102–103; Atzmüller 2009: 150; Altmann 2004: 66–70/116/133; Kühl 1982: 252).

Tabelle 1: Der hegemoniale Deutungsrahmen aktiver AMP in Deutschland und Österreich

Der Frame aktiver AMP	Die darin eingeschriebenen Economic Imaginaries	
	Konzeption Staat-Markt-Verhältnis	Vorstellung von Erwerbslosen
Übergreifendes Ziel: Förderung der (regionalen, beruflichen usw.) Mobilität der Arbeitskraft	Vorstellung des (Arbeits-)Marktes: Dieser ist durch grundlegendes Ungleichgewicht gekennzeichnet	Dominantes Bild: Das eines vulnerablen Individuums gegenüber einem übermächtigen Marktprozess
Grundlegendes Prinzip: Wandel von reaktiven zu präventiven Ansätzen staatlicher AMP	Vorstellung des (Sozial-)Staats: Aus dem Ungleichgewicht folgt die Notwendigkeit staatlicher Planung	Staatliche Reaktion: Notwendigkeit von Schutz/Unterstützung (u. a. durch Überwindung negativer Images)
Zentrale Voraussetzungen: (a) wissenschaftliche Fundierung der AMP; (b) makroökonomische Einbettung der AMP	Grenzen staatlicher Planung bzw. Steuerung: Dort, wo Kernbestandteile des liberalen Freiheitskonzepts gefährdet scheinen	Angelpunkt der aktiven AMP: Obwohl die Gesellschaft als Ganzes ihr Gegenstand ist, geht es letztlich um jeden einzelnen Menschen

Quelle: Eigene Darstellung

Im vorliegenden Artikel wurde deshalb danach gefragt, welcher Bedeutungsgehalt dem auf internationaler Ebene – allen voran seitens der OECD – propagierten Ansatz einer aktiven AMP in Deutschland bzw. Österreich zugesprochen wurde. Konkret sollte der mit diesem Ansatz verbundene diskursive *Frame* bzw. Deutungsrahmen untersucht werden, der das im Kontext der beiden AMP-Reformen thematisierte Problem (z. B. Arbeitslosigkeit), dessen Natur (z. B. geografischer *Mismatch*) sowie dessen Lösungen (z. B. Förderung räumlicher Mobilität) definiert. Der Fokus lag dabei auf den in diesen Rahmen eingeschriebenen *Economic Imaginaries*, wobei ich mich v. a. für vorherrschende Konzeptionen des Staat-Markt-Verhältnisses bzw. dominante Vorstellungen von Erwerbslosen interessierte.

In international-vergleichender Perspektive kann als ein zentrales Ergebnis der kritischen Diskursanalyse festgehalten werden, dass der Ansatz einer aktiven AMP im politischen Diskurs in Deutschland und Österreich durch einen gemeinsamen Deutungsrahmen gekennzeichnet war (vgl. Tabelle 1). Dies gilt sowohl für sein übergreifendes Ziel (Förderung der Mobilität der Arbeitskraft) wie auch für sein grundlegendes Prinzip (Wandel von reaktiver zu präventiver AMP) und seine zentralen Voraussetzungen (wissenschaftliche Fundierung und makroökonomische Einbettung der AMP).

Darüber hinaus weist der *Frame* der aktiven AMP auch hinsichtlich der beiden zentralen Dimensionen des ‚ökonomisch Imaginären‘ wesentliche Parallelen auf. So basiert die vorherrschende *Konzeption des Staat-Markt-Verhältnisses* auf einer Vorstellung des Arbeitsmarkts, die von dessen grundlegendem Ungleichgewicht ausgeht und daraus die Notwendigkeit staatlicher Planung und Steuerung schlussfolgert. Diese Notwendigkeit steht erst dort infrage, wo eine

Gefährdung von Kernbestandteilen liberaler Freiheitskonzepte (z. B. private Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel) konstatiert wird. Damit verbunden ist ein dominantes *Bild von Erwerbslosen*, das diese als vulnerable Individuen zeichnet, die staatlicherseits zu unterstützen sind. Und auch wenn aktive AMP die Gesellschaft als Ganzes zum Gegenstand habe, sei ihr Angelpunkt der einzelne Mensch und dessen Wohlbefinden.

Wird der Blick auf die vor dem Hintergrund der in den 1960er-Jahren evidenten Arbeitskräfteknappheit zu erschließenden Arbeitskraftreserven erweitert, so stößt man auch in den parlamentarischen Debatten zur aktiven AMP vereinzelt auf die eingangs erwähnten ‚ZuverdienerInnen‘ bzw. ‚GastarbeiterInnen‘. Letztere spielen dabei lediglich in Österreich eine Rolle, wo die Kontroverse um eine Liberalisierung der sogenannten ‚Ausländerbeschäftigung‘ auch in diesem Rahmen ausgetragen wird (vgl. u. a. Mussil/ÖVP: 10270; Horr/SPÖ: 10266, 10268). Eine prominenter Rolle nimmt demgegenüber die Frage der Mobilisierung weiblicher Arbeitskräfte ein. Das gilt insbesondere für Deutschland, wo u. a. das Ziel einer Förderung der beruflichen (Wieder-)Eingliederung von Frauen im AFG (§2 Nr. 3b AFG) verankert (vgl. u. a. Müller/CDU-CSU: 12907; Folger/SPD: 12932) und eine auf Frauen fokussierende Förderprogrammatik entwickelt wird (vgl. u. a. Freyh/SPD: 7415; Blohm/CDU-CSU: 7419). Vorausgesetzt wird dabei jedoch hier wie dort das Arrangement eines starken *Male Breadwinner*-Modells, in dessen Rahmen der Mann als „Familienerhalter“ (Bayer/ÖVP: 10262) fungieren und die Frau neben „ihrer Hausfrauentätigkeit“ (Katzner/CDU-CSU: 7402–7403) qua ‚Zuverdienst‘ das Familieneinkommen aufbessern solle. Besonders deutlich wird dies mit Blick auf im Kontext des AMFG

Tabelle 2: Zentrale Konfliktlinien der aktiven AMP in Deutschland und Österreich

Konfliktlinie I (D & AT)	Konfliktlinie II (D & AT)	Konfliktlinie III (D)	Konfliktlinie IV (AT)
Frage der Finanzierung von aktiver AMP (Steuer- vs. Beitragsfinanzierung) sowie des Kreises der Anspruchsberechtigten (BeitragsszahlerInnen vs. Universalität)	Sozialdemokratische Forderung nach einer Anzeige- bzw. Mitteilungspflicht für Unternehmen, dem sich die konservativ-liberale Seite widersetzt	Sozialdemokratische Forderung nach einem Recht auf Freistellung von der Arbeit zwecks beruflicher Bildung, dem sich die konservativ-liberale Seite widersetzt	Konservativ-liberale Forderung nach einer partiellen Aufweichung des staatlichen Vermittlungsmonopols, dem sich die sozialdemokratische Seite widersetzt

Quelle: Eigene Darstellung

diskutierte Konzepte, die sich an der impliziten Norm einer aus drei „Lebensphasen“ bestehenden weiblichen Erwerbsbiografie orientieren („bis zur Verheiratung“, „von der Geburt des ersten oder zweiten Kindes an“ bzw. „nach der Erfüllung der Familienpflichten“) (vgl. u. a. Bayer/ÖVP: 10262–10263).

Jenseits des hegemonialen Deutungsrahmens der aktiven AMP, wie er oben skizziert wurde, lassen sich mehrere zentrale Konfliktlinien bestimmen, von denen einige für beide, andere nur für eines der untersuchten Fallbeispiele verbindlich sind (vgl. Tabelle 2). Besagte Konfliktlinien verlaufen dabei i. d. R. entlang politisch-ideologischer Grenzen zwischen konservativ-liberalen bzw. sozialdemokratischen Positionen. Eine erste, für Deutschland und Österreich gleichermaßen verbindliche Konfliktlinie betrifft die Frage der *Finanzierung von Leistungen der aktiven AMP*, die aus konservativ-liberaler Perspektive beitragsfinanziert, aus sozialdemokratischer Perspektive steuerfinanziert erfolgen soll, sowie die damit verbundene *Frage des Kreises der Anspruchsberechtigten*, der aus konservativ-liberaler Perspektive alle (d. h. auch Selbstständige wie bspw. LandwirtInnen) umfassen soll, was aus sozialdemokratischer Perspektive mit Verweis auf die Beitragsfinanzierung problematisiert wird. Eine weitere für beide Länder verbindliche Konfliktlinie betrifft die von sozialdemokratischer Seite erhobene Forderung nach einer *Anzeige- bzw. Mitteilungspflicht für Unternehmen*, wobei diese – gegen den Widerstand von konservativ-liberaler Seite – letztlich zwar Eingang ins AFG, nicht jedoch ins AMFG findet. Die dritte, lediglich für Deutschland evidente Konfliktlinie betrifft das ebenfalls von sozialdemokratischer Seite geforderte *Recht auf Freistellung von der Arbeit zwecks beruflicher Bildung*, dem sich die konservativ-liberale Seite (zugunsten eines Appells an die Tarifparteien) erfolgreich widersetzt. Eine letzte, allerdings nur für Österreich relevante Konfliktlinie betrifft das *staatliche Vermittlungsmonopol*, das die konservativ-liberale Seite – gegen den Widerstand der sozialdemokratischen Seite – durch die Zulas-

sung privater bzw. karitativer Vermittler für spezielle Berufsgruppen und unter strengen Auflagen teilweise aufweichen will.

## 6. Resümee und Ausblick

Unterscheidet man mit Rein und Schön (1993: 148) *Policy-Uneinigkeiten* (im Sinne von Konflikten innerhalb eines von beiden Seiten geteilten *Frames*) von *Policy-Kontroversen* (verstanden als Konflikte zwischen zwei bzw. mehreren *Frames*), so lassen sich die oben dargelegten Konflikte um den Ansatz aktiver AMP weitgehend ersterer Kategorie zuordnen. Das impliziert, dass Ende der 1960er-Jahre in Deutschland und Österreich im Feld der AMP ein hegemonialer Deutungsrahmen etabliert war, der von allen politisch-ideologischen Kräften auf parlamentarischer Ebene geteilt wurde und den 1969 vollzogenen Politikwandel anleitete.

Infolge des schrittweisen Funktionswandels des Sozialstaats und der damit einhergehenden Verschiebung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse ausgehend von der Mitte der 1970er-Jahre einsetzenden Fordismus-Krise wurde dieser Deutungsrahmen zunehmend brüchig. An dessen Stelle trat ein vom Neoliberalismus geprägtes *Framing*, das ab den 1990er-Jahren im Feld staatlicher AMP in Gestalt des ‚Aktivierungs-Paradigmas‘ Konkretisierung fand. Trotz der begrifflichen Nähe zwischen ‚aktiver‘ und ‚aktivierender‘ AMP unterscheiden sich diese fundamental, liegt der Akzent von Letzterer doch auf einer neuartigen Konditionalisierung des Leistungsbezugs gemäß dem Prinzip der Reziprozität („Fördern und Fordern“), wodurch dieser in wachsendem Ausmaß an Bedingungen wie aktive Arbeitssuche, Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen oder Annahme subventionierter Niedriglohnjobs geknüpft wird.

Entsprechend markiert der Übergang von der ‚aktiven‘ zur ‚aktivierenden AMP‘ eine weitreichende Transformation, die nicht bloß deren Mittel und Ziele, sondern auch die mit ihnen verbundenen Menschen-

und Gesellschaftsbilder betrifft. In Bezug auf diese beiden hier fokussierten Dimensionen des ‚ökonomisch Imaginären‘ lässt sich der Wandel wie folgt umreißen (vgl. detaillierter Griesser 2018): Was die Konzeption des Staat-Markt-Verhältnisses anbelangt, wird nicht mehr von einem grundlegenden Ungleichgewicht des (Arbeits-)Marktes ausgegangen und daraus die Notwendigkeit (sozial-)staatlicher Planung gefolgert. Vielmehr wird das Ungleichgewicht selbst als Konsequenz institutionellen Versagens begriffen und entsprechend die Notwendigkeit eines Ab- und Rückbaus (sozial-)staatlicher Hindernisse zwecks freier Entfaltung der Marktkräfte abgeleitet. Analog dazu ist die Vorstellung von Erwerbslosen auch nicht mehr vom Bild eines verwundbaren Individuums geprägt, das einem übermächtigen Marktprozess ausgeliefert und entsprechend staatlicherseits zu schützen ist. Vielmehr erscheinen Marktprozesse selbst als Quelle individueller Autonomie – und Erwerbslose wahlweise als ‚Opfer‘ (aufgrund institutionell bedingter Ausschlüsse) oder als ‚ÜbeltäterInnen‘ (aufgrund selbst verschuldeten Versagens), die mithilfe positiver und v. a. negativer Sanktionen rasch in den Arbeitsmarkt zu (re-)integrieren sind (vgl. ebd.).

Im Resultat wurde in fortschreitendem Ausmaß die staatlicherseits zu fördernde und v. a. zu fordernde ‚Eigenverantwortung‘ der Erwerbslosen akzentuiert, was die unterstützenden Momente des Sozialstaats ebenso wie die auf seine Unterstützung Angewiesenen in Misskredit brachte. Gerade vor diesem Hintergrund kann der Blick zurück in die 1960er-Jahre aus progressiver Perspektive erhellend sein. Und zwar nicht etwa deshalb, weil ein einfaches Zurück zum Keynesianischen Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit möglich und wünschenswert wäre. In Bezug auf die Debatten zum AFG bzw. AMFG wird dies allein schon daran deutlich, wie stark das Konzept der ‚aktiven AMP‘ strukturell mit der fordistischen Wachstumskonstellation verwoben war. Es lässt sich aber auch aus der hier vorherrschenden Form der (De-)Thematisierung weiblicher bzw. migrantischer Arbeitskräfte schließen, welche das geschlechterhierarchische Arrangement des ‚männlichen Ernährermodells‘ kaum und die strukturellen Asymmetrien des ‚Gastarbeiterregimes‘ gar nicht problematisierte. Nichtsdestotrotz ist der Blick zurück lehrreich, werden in den Debatten der 1960er-Jahre doch Konturen einer anderen Form des Sozialen sichtbar, welche auch die prinzipielle Offenheit und Veränderbarkeit seiner gegenwärtig hegemonialen Form indizieren.

## Literatur

- Aichholzer, G. (1982): Arbeitsmarktpolitik in Österreich: Zum Verhältnis von Eingliederungs- und Ausgliederungsstrategien. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 7 (3-4), 69–80.
- AK Wien (1962–1968): *Jahrbuch der Arbeiterkammer für Wien* [mehrere Jahrgänge]. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte.
- Altmann, G. (2004): *Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag.
- Atzmüller, R. (2009): Aktivierung statt Vollbeschäftigung. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. In: Hermann, C./Atzmüller, R. (Hg.): *Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem*. Berlin: edition sigma, 135–186.
- BMsV (1967–1969): *Berichte über die soziale Lage: Ressortaktivitäten und Analysen* [mehrere Jahrgänge]. Wien: Bundesministerium für soziale Verwaltung.
- BR-Protokoll V/340 (1969): *Stenographischer Bericht der 340. Sitzung des Deutschen Bundesrats (20.06.1969)*. Bonn: Deutscher Bundesrat.
- BR-Protokoll XI/272 (1968): *Stenographisches Protokoll von der 272. Sitzung des Österreichischen Bundesrats (19.12.1968)*. Wien: Österreichischer Bundesrat.
- Braun, K. (2014): Im Kampf um Bedeutung: Diskurstheorie und Diskursanalyse in der interpretativen Policy Analyse. *Zeitschrift für Diskursforschung*, 2 (1), 77–101. DOI: 10.3262/ZFD1401077.
- BT-Protokoll V/143 (1967): *Protokoll der 143. Sitzung des Deutschen Bundestags (13.12.1967)*. Bonn: Deutscher Bundestag.
- BT-Protokoll V/234 (1969): *Protokoll der 234. Sitzung des Deutschen Bundestags (13.05.1969)*. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Christl, J./Potmesil, S. (1984): Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in Österreich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 13 (3), 279–294.
- Conert, H. (2002): *Vom Handelskapital zur Globalisierung. Entwicklung und Kritik der kapitalistischen Ökonomie*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Cyba, E./Baumgartner, S./Gerlich, P./Kouba, E./Kreisky, E./Matzka, M./Scheer, G. (1977): *Verwaltung in der Demokratie: 2. Teilbericht, 5. Band. Determinanten und Restriktionen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik*. Wien: Institut für Höhere Studien.
- Erixon, L. (1999): Das Rehn-Meidner-Modell: Ein dritter Weg zwischen Keynesianismus und Monetarismus. In: Riegler, C. H./Schneider, O. (Hg.): *Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven*. Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz, 51–84.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.



- Fairclough, N. (2013): Critical discourse analysis and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 7 (2), 177–197. DOI: 10.1080/19460171.2013.798239.
- Fairclough, N./Wodak R. (1997): Critical discourse analysis. In: Van Dijk, T. A. (Hg.): *Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction*. Vol. 2. London: Sage, 258–284.
- Fischer, F./Gottweis, H. (Hg.) (2012): *The Argumentative Turn Revisited*. Durham: Duke University Press.
- Fischer, G./Potmesil, S. (1984): Arbeiterbewegung und Arbeitsmarktpolitik in Österreich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 13 (3), 263–278.
- Griesser, M. (2018): Images and imaginaries of unemployed people. Discursive shifts in the transition from active to activating labour market policies in Germany. *Critical Social Policy*, 38 (2), 387–406. DOI: 10.1177/0261018317727481.
- Heinelt, H./Weck, M. (1998): *Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen: Leske und Budrich.
- Jäger, S. (2004): *Kritische Diskursanalyse*. Münster: Unrast.
- Jäger S./Maier F. (2016): Analysing discourses and dispositives: A Foucauldian approach to theory and methodology. In: Wodak, R./Meyer, M. (Hg.): *Methods of Critical Discourse Studies*, 3rd edition. London: Sage, 109–136.
- Jessop, B. (2010): Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3 (3–4), 336–356. DOI: 10.1080/19460171003619741.
- Keller, R. (2007): *Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kühl, J. (1982): Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. *Sonderdruck aus: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 15 (3), 251–260.
- Lampert, H. (1989): 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz. *Sonderdruck aus: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 22 (2), 173–186.
- Lechner, F./Reiter, W./Wilk, M. (1993): Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft. In: Tálos, E. (Hg.): *Sozialpartnerschaft: Kontinuität und Wandel eines Modells*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 207–226.
- Lessenich, S. (2012): *Theorien des Sozialstaats zur Einführung*. Hamburg: Junius.
- Lutz, B. (1989): *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung*. Frankfurt/New York: Campus.
- Münch, S. (2016): *Interpretative Policy-Analyse*. Wiesbaden: Springer.
- NR-Protokoll XI/122 (1968): *Stenographisches Protokoll von der 122. Sitzung des Österreichischen Nationalrats (10./11.12.1968)*. Wien: Österreichischer Nationalrat.
- Nullmeier, F. (2001): Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse? In: Keller, R./Hirsebrand, A./Schneider, W./Viehöver, W. (Hg.): *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag, 285–311.
- Rein, M./Schön, D. (1993): Reframing Policy Discourse. In: Fischer, F./Forester, J. (Hg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press, 145–166.
- Saretzki, T. (1998): Post-positivistische Policy-Analyse und deliberative Demokratie. In: Greven, M.T./Münkler, H./Schmalz-Bruns, R. (Hg.): *Bürgersinn und Kritik*. Baden-Baden: Nomos, 297–321.
- Schmelzer, M. (2015): Expandiere oder stirb. Wachstumsziele, die OECD und die Steigerungslogik wirtschaftlicher Expansion. *Geschichte und Gesellschaft*, 41 (3), 355–393. DOI: 10.13109/gege.2015.41.3.355.
- Schmid, J. (2002): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*. Opladen: Leske und Budrich.
- Schmid, G./Oschmiansky, F. (2006): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung. In: Hockerts, H. G. (Hg.): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Band 5: 1966–1974. Baden-Baden: Nomos, 333–379.
- Schmidt, M. (2005): *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen: VS Verlag.
- Schmuhl, H.-W. (2003): *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Steinbach, G./Danimann, F./Potmesil, S. (1993): Arbeitsmarktverwaltung und Arbeitsmarktpolitik in Österreich. In: Steinbach, G./Danimann, F./Potmesil, S. (Hg.): *Arbeitsmarktförderungsgesetz*. Wien: ÖGB Verlag, 25–65.
- Tálos, E. (1981): *Staatliche Sozialpolitik in Österreich*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- Unger, B. (1999): Österreichs Wirtschaftspolitik: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus? In: Karlhofer, F./Tálos, E. (Hg.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft*. Wien: Signum, 165–190.
- Weishaupt, T. (2011): *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilk, M. (1991): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. In: Stelzer-Orthofer, C. (Hg.): *Arbeitsmarktpolitik in Österreich*. Linz: Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, 129–217.