ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Griesser, Markus

Working Paper

Arbeitsmarktpolitik als Gesellschaftspolitik: Diskursive Deutungsrahmen im Kontext der Etablierung aktiver Arbeitsmarktpolitik in den 1960er-Jahren im deutsch-österreichischen Vergleich

ICAE Working Paper Series, No. 78

Provided in Cooperation with:
Johannes Kepler University Linz, Institute for Comprehensive Analysis of the Economy (ICAE)

Suggested Citation: Griesser, Markus (2018) : Arbeitsmarktpolitik als Gesellschaftspolitik: Diskursive Deutungsrahmen im Kontext der Etablierung aktiver Arbeitsmarktpolitik in den 1960er-Jahren im deutsch-österreichischen Vergleich, ICAE Working Paper Series, No. 78, Johannes Kepler University Linz, Institute for Comprehensive Analysis of the Economy (ICAE), Linz

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/179441

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ICAE Working Paper Series - No. 78 - March 2018

Arbeitsmarktpolitik als Gesellschaftspolitik

Markus Griesser

JOHANNES KEPLER UNIVERSITY LINZ

ICAE INSTITUTE FOR COMPREHENSIVE ANALYSIS OF THE ECONOMY

Institute for Comprehensive Analysis of the Economy
Johannes Kepler University Linz
Altenbergerstraße 69, 4040 Linz
icae@jku.at
www.jku.at/icae

Arbeitsmarktpolitik als Gesellschaftspolitik

Diskursive Deutungsrahmen im Kontext der Etablierung aktiver Arbeitsmarktpolitik in den 1960er-Jahren im deutsch-österreichischen Vergleich[1]

Markus Griesser

Abstract: 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 (AMP) vollzogen. Die Art und Weise, wie dies geschah, war dabei zentral vom schwedischen Modell einer aktiven AMP geprägt, das als Beispiel guter Praxis von internationalen Organisationen wie insbesondere der OECD propagiert wurde. Das vorliegende Paper 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 und zugleich nach den epistemischen Voraussetzungen aktueller Debatten um AMP zu fragen.

Keywords Deutsch: Sozialpolitikforschung, Keynesianischer Wohlfahrtsstaat, aktive Arbeitsmarktpolitik, Interpretative Policy-Analyse, Kritische Diskursanalyse

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

[1] 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.

(1) Einleitung

> *„Die Sozialpolitik steht vor einer neuen Aufgabe. Sie hat durch die Beseitigung oder Milderung der Anpassungsschwierigkeiten der Arbeitskräfte das optimale Wachstum bei Vollbeschäftigung, die gleichermaßen ein sozialpolitisches wie ein wirtschaftspolitisches Ziel ist, zu sichern. Nach unserer Ansicht ist das* die *Grundfrage der westeuropäischen Sozialpolitik. Wie können wir sie beantworten? IAO und OECD […] empfehlen eine aktive Arbeitsmarktpolitik."* Sozialministerin Grete Rehor bei einer Studientagung im April 1967 (Akt AV.III-35.231-19/1967; Hervorhebung im Original)

> *„Erstens ergänzt die moderne Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik notwendig und sinnvoll eine aktive und antizyklische Konjunkturpolitik. Sie trägt zweitens maßgeblich zur Lösung struktureller Aufgaben bei, und sie ist drittens in ihrem Kern auf Förderung des beruflichen Bildungswegs angelegt. […] Damit hat der vorwärtsstrebende Arbeitnehmer, aber im strukturellen Wandel auch der Selbständige bis hin zum Bauern, nicht nur eine abstrakte Bildungschance, er kann sie auch realisieren, sei es in der Fortbildung, sei es im Aufstieg, sei es in der Umstellung."* Sozialminister Hans Katzer bei der Zweiten Lesung des AFG im Mai 1969 (BT-Protokoll V/234: 12936)

Als gleichermaßen in Bismarck'scher Tradition stehende konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaaten weisen Deutschland und Österreich auch hinsichtlich von Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (AMP) seit jeher weitreichende Parallelen auf (vgl. etwa Esping-Andersen 1990; Weishaupt 2011). In beiden Ländern wurde so 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 etwa der Berufsberatung bildeten die in diesem Rahmen organisierten passiven Leistungen lange Zeit den Kern staatlicher AMP.[2] Das daneben vereinzelt bereits in der Zwischenkriegszeit verankerte (z.B. Kurzarbeitergeld) und nach dem 2. Weltkrieg erweiterte Instrumentarium einer aktiven AMP (z.B. Schlechtwetterentschädigung in der Bauwirtschaft) war demgegenüber vorerst von eher randständiger Bedeutung. Administriert wurde das System ab den 1920ern von Institutionen einer öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung, die sich – in Deutschland auf Ebene des Bundes, der Länder und der Bezirke, in Österreich zumindest auf den beiden unteren Ebenen – am Selbstverwaltungsprinzip orientierten (vgl. etwa Schmidt 2005; Tálos 1981).

Aus institutionenzentrierter Perspektive lag vor dem Hintergrund dieses gemeinsamen ‚Politikerbes' die Vermutung nahe, dass die zwei Sozialstaaten auch hinkünftig einem vergleichbaren Entwicklungspfad folgen würden. Und tatsächlich wurden im Jahr 1969 in Reaktion auf den ersten größeren konjunkturellen Abschwung der Nachkriegszeit in beiden Ländern Reformen umgesetzt, die – wie bereits ihr nahezu identischer Namen nahelegt – gleichermaßen als wesentliche Innovationen in Richtung einer aktiven AMP gelten: In Österreich trat zum 1. Jänner 1969 das seitens einer ÖVP-Alleinregierung unter Federführung von Sozialministerin Grete Rehor (ÖVP) erarbeitete Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) in Kraft. Ein halbes Jahr später, also zum 1. Juli 1969, geschah selbiges mit dem seitens einer Großen Koalition unter Federführung von

[2] Von besonderer Bedeutung war dabei ein zweigliedriges, auf Status- bzw. Lebensstandardsicherung zielendes Lohnersatzleistungssystem bestehend aus Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (in Deutschland) bzw. Arbeitslosengeld und Notstandshilfe (in Österreich).

Sozialminister Hans Katzer (CDU) erarbeiteten Arbeitsförderungsgesetz (AFG) in Deutschland.

Im Rahmen des vorliegenden Papers soll der dadurch vollzogene Wandel im Feld der AMP einer interpretativen Policy-Analyse unterzogen werden. Methodisch werden zu diesem Zweck die mit den Reformen befassten parlamentarischen Debatten in Österreich und Deutschland einer kritischen Diskursanalyse unterzogen. Dadurch soll es gelingen, in international vergleichender Perspektive die dominanten Perzeptions- und Deutungsmuster – ebenso wie damit verbundene Konflikte – herauszuarbeiten, die dem AMFG bzw. AFG zugrunde lagen. Auf diesem Weg beabsichtige ich, nicht nur einen Beitrag zu einem vertieften Verständnis von Policy-Wandel zu leisten. Vielmehr soll im Sinne von Michel Foucaults (1998 [1975]: 43) Diktum einer „Geschichte der Gegenwart" auch nach den epistemischen Voraussetzungen aktueller Debatten um AMP gefragt werden.

Konkret werden im Folgenden in einem ersten Schritt (*Teil 2*) die theoretischen und methodischen Grundlagen des Artikels vorgestellt. Im darauffolgenden Teil werden die beiden Fallbeispiele eingeführt und wesentliche Aspekte dargelegt, wie sie mit dem Kontext, dem Politikfeld sowie dem Prozess der beiden AMP-Reformen verbunden sind (*Teil 3*). Anschließend werden zentrale Ergebnisse der empirischen Untersuchung der beiden Fallbeispiele in unterschiedlichen Dimensionen erörtert (*Teil 4*). Im Schlusskapitel werden die Fallbeispiele alsdann in vergleichender Perspektive zueinander in Beziehung gesetzt und einige theoriegeleitete Schlussfolgerungen skizziert (*Teil 5*).

(2) Theoretische und methodische Grundlagen

Der deutsche Sozialpolitikforscher Timo Weishaupt (2011) 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 (2011: 85ff.) 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. 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.: 31/296).

Das schwedische ‚Beispiel guter Praxis‘ wurde dabei Anfang der 1950er-Jahre von den beiden Chefökonomen 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) integraler Bestandteil eines spezifischen Ansatzes staatlicher Wirtschaftspolitik, der – unter Berücksichtigung von Fragen der Wachstumsförderung und Einkommensverteilung – 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. etwa Erixon 1999: 53ff.; Johannesson 1999: 290ff.).

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. etwa Esping-Andersen 1990: 169f.; Schmid 2002: 375f.). Und was die von Weishaupt betonte Rolle der OECD anbelangt, finden sich auch im Rahmen von Fallstudien zu den beiden hier fokussierten Arbeitsmarktreformen von Ende der 1960er-Jahre zahlreiche Verweise auf deren Einfluss: Das gilt in weitgehend unumstrittener Form für das österreichische AMFG (vgl. etwa Tálos 1981: 339; Aichholzer 1982: 70; Fischer/Potmesil 1984: 273; Wilk 1991: 162); es steht aber auch im Falle des deutschen AFG – trotz einzelner Zweifel an dessen konkreter Form (vgl. Altmann 2004: 109ff./116ff.) – nicht grundsätzlich infrage (vgl. etwa ebd.: 127; Kühl 1982: 252; Schmid/Oschmiansky 2006: 335ff.).[3]

[3] Neben der OECD und insbesondere der Empfehlung des Council of Manpower Policy Nr. C 64, 48 (Final) vom Frühsommer 1964 wird in der Literatur im Übrigen auch der ILO und insbesondere dem ILO-Übereinkommen 122 vom Sommer 1964, das zwecks Verhinderung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung eine „aktive Politik“ seitens der Mitgliedsländer einfordert, eine bedeutende Rolle zugeschrieben (vgl. etwa Schmuhl 2003: 452; Altmann

Ohne nun die Relevanz des vorgestellten Erklärungsansatzes in Zweifel ziehen zu wollen, erscheint mir dieser doch in mindestens zweifacher Hinsicht unzureichend. Einerseits nämlich lässt er den mit AFG und AMFG verbundenen Ansatz der aktiven AMP funktional unterbestimmt; und andererseits bleibt weitgehend unklar, welcher Bedeutungsgehalt diesem Ansatz in den einzelnen nationalstaatlichen Kontexten zugesprochen wurde bzw. welche Konflikte mit dessen Etablierung jeweils verbunden waren (vgl. detaillierter zum theoretischen Hintergrund Griesser 2015, 2017).

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 Konjunktureinbruchs Ende der 1960er-Jahre wiederherzustellen. Als „unmittelbares Gegenstück nachfragestabilisierender Politiken" (ebd.: 204) schuf die aktive AMP ihm zufolge im Zusammenspiel mit anderen wohlfahrtsstaatlichen Regelungen so eine wesentliche Voraussetzung für die (Re-)Stabilisierung der langen Nachkriegsprosperität in Europa.[4] 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, das gesellschaftlichen Fortschritt und Wohlstand einseitig mit kontinuierlichem und exponentiellem Wirtschaftswachstum identifizierte, war ab den 1950er-Jahren wesentlich von der OECD bzw. ihrer Vorgängerorganisation, dem Europäischen Wirtschaftsrat (OEEC), mit ausgearbeitet und verbreitet worden (vgl. etwa Schmelzer 2015). Entsprechend wurden während der 1960er-Jahre, für die sich die OECD-Mitgliedsländer ein ambitioniertes, innerhalb von zehn Jahren zu realisierendes Wachstumsziel von 50 Prozent gesteckt hatten, sukzessive Maßnahmen in den verschiedensten Politikfeldern, darunter auch der AMP, verstärkt an diesem Paradigma ausgerichtet (vgl. ebd.: 378).

Im Rahmen dieser Wachstumskonstellation erwies sich die „Konservierung eines hochproduktiven und hochbezahlten ‚Normalarbeitsverhältnisses'" (Heinelt/Weck 1998: 111) – etwa in Gestalt statussichernder Lohnersatzleistungen im Bereich der passiven AMP oder in Gestalt von auf Statuserhalt zielenden Vorkehrungen in Bereich der aktiven AMP (z.B. Berufs- und Entgeltschutz) – als durchaus funktional (vgl. etwa ebd.: 111ff.; Mückenberger 1986). Die immense Nachfrage – auch jenseits des solcherart stabilisierten Kernsegments des Arbeitsmarkts – machte zugleich jedoch die Erschließung zusätzlicher Arbeitskraftreserven erforderlich. In den konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaaten Deutschlands bzw. Österreichs sollte dies u.a. über die

2004: 110ff.).

[4] Konkret gelang dies der aktiven AMP, indem sie laut Lutz (1989: 196ff.) im Wechselspiel mit Elementen wie Nachfragesteuerung, aktiver Lohnpolitik usw. eine Neutralisierung des Lohngesetzes und des Reservearmee-Mechanismus bewirkte.

Mobilisierung weiblicher Arbeitskräfte als ‚Zuverdienerinnen' im Kontext eines ‚starken' Familienernährer-Modells (vgl. etwa Ostner/Lewis 1998: 218ff.) bzw. migrantischer Arbeitskräfte im Rahmen des sogenannten ‚Gastarbeitersystems' gelingen (vgl. etwa Parnreiter 1994: 65ff.).

Der zweite oben angesprochene Aspekt, also der konkrete Bedeutungsgehalt des Ansatzes einer aktiven AMP im nationalstaatlichen Kontext und die damit verbundenen Konflikte, stehen – aufbauend auf dieser funktionalen Bestimmung – im Zentrum des vorliegenden Papers. Konkret soll anhand einer Analyse der mit AMFG bzw. AFG verbundenen parlamentarischen Debatten[5] 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 in diesem Zusammenhang 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. etwa Fischer/Gottweis 2012: 7; Münch 2016: 3ff.).

Ein bestimmender Einfluss auf die Wahrnehmung und Interpretation politischer Probleme wird im Zusammenhang mit solchen Ansätzen diskursiven *Frames* bzw. Deutungsrahmen zugeschrieben (vgl. etwa ebd.: 79ff.). Um die Bedeutung ihres Frame-Konzepts zu klären parallelisieren Rein und Schön (1993: 148) dieses mit dem von Peter A. Hall (1993) für die Politikfeldforschung produktiv gemachten Paradigmen-Konzept. Unter einem Policy-Paradigma versteht Hall hier ein „framework of ideas […] that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing" (ebd.: 279). Durch den Akt des *Framings* werden Sachthemen demzufolge also 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* bzw. Policy-Paradigmas von besonderem Interesse sind die von Bob Jessop (2010: 344) so genannten *Economic Imaginaries*, worunter ein „semiotic system that gives meaning and shape to the ‚economic' field" zu verstehen ist. Von Bedeutung ist hier insbesondere die Rolle, die solche (Zeichen-)Systeme bei

[5] Die exklusive Fokussierung auf parlamentarische Debatten hat dabei pragmatische Gründe und impliziert keine Privilegierung des Parlaments gegenüber anderen politischen Foren und Arenen.

der Rechtfertigung, Legitimierung und ‚Rationalisierung' arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen spielen. Der Fokus liegt dabei auf verschiedenen Konzeptionen des Staat/Markt-Verhältnisses sowie auf unterschiedlichen Vorstellungen von Erwerbslosen, wie sie für die jeweiligen *Economic Imaginaries* verbindlich sind (vgl. auch Griesser 2017).

In methodischer Hinsicht wird im Rahmen des vorliegenden Papers auf Instrumente zurückgegriffen, wie sie im Bereich der Critical Discourse Analysis (CDA), konkret v.a. seitens der Duisburger Schule der Kritischen Diskursanalyse entwickelt wurden (vgl. etwa Fairclough/Wodak 1997: 267f.; Keller 2007: 26ff.). Was die *synchrone* Analyse des mit der AMP assoziierten „Diskursstrangs" anbelangt, konzentriere ich mich dabei auf eine von mehreren möglichen „Diskursebenen" (z.B. Medien-, Wissenschafts-, Alltagsdiskurs), namentlich auf den politischen Diskurs im engeren Sinn. Was die *diachrone* Analyse betrifft, wird auf eine Zeitspanne in den 1960er-Jahren fokussiert, die mit zentralen AMP-Reformen (verstanden als „diskursive Ereignisse") in Deutschland bzw. Österreich verbunden ist. Der für die CDA kompilierte Textkorpus setzte sich aus Dokumenten zusammen, die mit den beiden Politikprozessen in Beziehung standen (Protokolle der Nationalrats-/Bundesrats- bzw. Bundestags-/Bundesrats-Debatten usw.).

Im Zusammenhang mit dem konkreten Forschungsprozess wurde hinsichtlich des Ziels einer vergleichenden Analyse einleitend ein Analyseraster entwickelt. Dieses bestand aus ex ante-definierten Kategorien (z.B. Konzeptionen des Staat/Markt-Verhältnisses), die ihrerseits aus den theoretischen Grundlagen des Artikels gewonnen wurden. An diesem Raster orientierte sich in der Folge das zweistufige 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 ein (zu den methodischen Grundlagen vgl. im Detail Jäger 2012: 158ff.; Jäger/Maier 2016: 120ff.).

(3) Die beiden Fallbeispiele: Kontext- und Prozessanalyse

Im folgenden Abschnitt werden die zwei empirischen Fallbeispiele eingeführt. In analoger Form lege ich dabei einleitend für das deutsche AFG und anschließend für das österreichische AMFG wesentliche Aspekte dar, wie sie mit den beiden AMP-Reformen verbunden sind.

(3.1) Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 in Deutschland

Das 1969 verabschiedete AFG ist in neun Abschnitte gegliedert, wobei im ersten die Ziele des Gesetzes sowie die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) benannt werden (vgl. BGBl D 1969: 582-632): Während *Paragraf 1* das Erreichen und die Aufrechterhaltung eines hohen

Beschäftigungsstands sowie mit Blick auf die Förderung des Wirtschaftswachstums eine Verbesserung der Beschäftigungsstruktur vorsieht, definiert *Paragraf 2* sieben konkrete Zielsetzungen: Neben der Verhinderung von Arbeitslosigkeit, unterwertiger Beschäftigung und Arbeitskräftemangel strebte das AFG drei allgemein verbindliche Ziele (z.B. die Förderung beruflicher Beweglichkeit) und drei auf besondere Gruppen bezogene Ziele (z.B. die Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderung) an. Im Folgenden skizziere ich einige zentrale, mit Kontext, Politikfeld und Politikprozess verbundene Aspekte des AFG.

(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 Viertel Jahrhundert andauernde Prosperitätsphase der Nachkriegszeit mündet (vgl. etwa 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. etwa Altmann 2004: 45ff.). Trotz einzelner zuvor bereits evidenter, jedoch lokal (z.B. Ruhrgebiet) bzw. sektoral (z.B. Textilindustrie) begrenzter 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 nach dem Zerbrechen der schwarz-gelben Vorgängerkoalition im Herbst 1966 unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU) eine Große Koalition bestehend aus CDU/CSU und SPD.

Wirtschaftspolitisch wird in Reaktion auf den konjunkturellen Abschwung 1967 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 (vgl. etwa Schmid/Oschmiansky 2006: 334ff.). 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. etwa Lampert 1989: 173ff.).[6] Während dieser „kurzen Hochphase des Keynesianismus in der BRD" (Conert 2002: 246) gelingt u.a. durch gezielte staatliche Nachfragesteuerung aufgrund verbesserter Informations- (z.B. Jahreswirtschaftsbericht, Jahresgutachten des Sachverständigenrats) und Koordinationsgrundlagen (z.B. Konjunkturrat, Finanzplanungsrat) eine Restabilisierung der

[6] Als Zielvorgaben ins Stabilitätsgesetz übernommen wird das erstmals 1963 im Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrats verankerte ‚magische Viereck' bestehend aus Wachstumsförderung, Preisniveaustabilität, Beschäftigungssicherung und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht (vgl. Altmann 2004: 49).

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. Dies gilt u.a. für die Novellierung und Neubekanntmachung des 1927 erlassenen Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) im Jahr 1957. Für die Ausführung der AMP ist ab 1952 die (vormalige Reichs- und nunmehrige) Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) zuständig, in deren Rahmen auch das Prinzip drittelparitätischer Selbstverwaltung wiederhergestellt wird (vgl. etwa Schmuhl 2003: 341ff.; Trampusch 2002: 9ff.).

Dies ändert sich erst infolge des Wachstumseinbruchs Ende der 1960er-Jahre. Konkret kommt es 1969 zu einer weitreichenden Reform, in deren Rahmen das AVAVG in *Arbeitsförderungsgesetz* (AFG) umbenannt wird.[7] In der Literatur wird dieser Policy-Wandel als „Ergänzung der passiven […] um die aktive Arbeitsmarktpolitik" (Schmidt 2005: 90) beschrieben. Von nun an geht es darum, neben nachfrageseitig (Beschäftigungspolitik) auch angebotsseitig ansetzende Maßnahmen zur Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels zu entwickeln (vgl. etwa Weishaupt 2011: 93f.). Konkret soll aktive AMP orientiert am doppelten Ziel der ‚Prävention' und ‚Flexibilität' dazu in die Lage versetzt werden, in „vorausschauend, vorbeugend und gestaltend eingreifen[der]" (Kühl 1982: 252) Form auf verschiedene Arten der (strukturellen, konjunkturellen, saisonalen usw.) Arbeitslosigkeit zu reagieren (vgl. etwa Neumann/Schaper 2008: 128ff.).

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. etwa Lampert 1989: 175f.). Entsprechend ist das AFG Ausdruck des „gestiegene[n] Vertrauen[s] auf erfolgreiche Steuerung und Planung durch den modernen Interventionsstaat" (Butterwegge 2005: 70) und kann wohl auch nur vor dem Hintergrund zeitgenössischer Planungsdebatten verstanden werden (vgl. etwa Altmann 2004: 83ff.).

Bei der (aktiven) AMP im Zentrum steht so die Idee, zum einen qualifikatorische Mobilität durch

[7] Zu berücksichtigen ist, dass der Entstehungsprozess des Gesetzes sich über mehrere Jahre hinzieht. Laut Bundesregierung werden daher „einige Änderungen, die zunächst für das Arbeitsförderungsgesetz vorgesehen waren, mit Rücksicht auf die verschlechterte Konjunktur- und Arbeitsmarktlage vorgezogen" (BT-Drs. V/2291: 53). 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 von 26 auf 52 Wochen ausgeweitet und die Leistungs- und Beitragsbemessungsgrenze angehoben werden; im Frühjahr 1967 folgt dann eine Erhöhung der Ersatzrate beim Alg von 55 auf 62,5 Prozent (bzw. bei der Alhi auf 52,5 Prozent). Zum anderen nimmt ebenfalls im Frühjahr 1967 das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) als eigenständiges, aber in die Bundesanstalt eingegliedertes Forschungsinstitut seine Arbeit auf (vgl. etwa Schmid/Oschmiansky 2006: 350ff.; Altmann 2004: 151ff.).

Fortbildungs- und Umschulungs-Maßnahmen, geografische durch Mobilitätsförderungen usw. zu korrigieren. Zum anderen geht es aber auch darum, durch einen Ausbau des passiven Leistungsgefüges (u.a. Deckungsgrad, Ersatzraten) die Nachfrage qua Erhalt von Kaufkraft zu stabilisieren, was – ebenso wie die struktur- und konjunkturpolitische Indienstnahme der Rücklagen der (nunmehrigen) Bundesanstalt für Arbeit (BA) – antizyklische Effekte zeitigen soll (vgl. etwa Schmuhl 2003: 455ff.; Schmid/Oschmiansky 2006: 337f.).

(3.1.3) Prozessfaktoren

Nachdem das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) lange Zeit die Notwendigkeit einer weitreichenden Reform der AMP gegenüber entsprechenden Forderungen (u.a. der Gewerkschaften) in Abrede gestellt hatte, gerät es Mitte der 1960er-Jahre zunehmend auch innerhalb der Regierung in die Kritik. In der Folge beginnen einzelne Referate im BMA erste Initiativen zu setzen, was durch den Ministerwechsel zu Hans Katzer (CDU) im Herbst 1965 zusätzlichen Antrieb erfährt (vgl. Altmann 2004: 132ff.). Die mit dem AFG verbundenen Reforminitiativen nehmen ihren Ausgang dabei von einer Reihe kleinerer Änderungen des AVAVG, woran auch ein Bundestagsbeschluss vom Juni 1966 zur Beauftragung der Bundesregierung mit der Vorlage eines Novellierungsentwurfs vorerst nichts ändert (vgl. Kühl 1982: 253).

Im Frühjahr 1967 wird in der zuständigen Abteilung II im BMA die Arbeit am Referentenentwurf[8] abgeschlossen und dieser in der Folge mit den übrigen Ressorts, der BA, den Sozialpartnern und den Ländern rückgesprochen, wobei v.a. seitens der Sozialpartnern Kritik geübt wird. Diese konzentriert sich zentral auf zwei Punkte, nämlich die Einschränkung der Selbstverwaltung durch erweiterte Befugnisse des BMA v.a. im Bereich der beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Finanzierung von Leistungen im Bereich der aktiven AMP über AVAVG-Beiträge (vgl. Altmann 2004: 160ff.; Schmid/Oschmiansky 2006: 346f.).

Infolge kleinerer Änderungen in Bezug auf die genannten Punkte wird der Entwurf im September 1967 seitens des BMA ins Kabinett eingebracht und nach seiner Annahme von diesem Anfang Oktober zwecks Stellungnahme an den Bundesrat weitergeleitet. Am 16. November 1967 schließlich wird der Entwurf mitsamt der Stellungnahmen des Bundesrats und den Gegenäußerungen der Bundesregierung an den Bundestag übermittelt (vgl. BT-Drs. V/2291: 103-

[8] Eine im BMA verankerte Planungsgruppe interveniert im Dezember 1966 mit dem Vermerk ‚Überlegungen zu einer großen Reform des AVAVG' in die laufende Arbeit am Referentenentwurf. Dieser Entwurf, der Altmann (2004: 144/146) zufolge „der einzig klar erkennbar keynesianisch inspirierte Beitrag" im Zuge der Arbeiten am Referentenentwurf im BMA ist, fordert einen radikalen Bruch mit der arbeitsmarktpolitischen Tradition in Deutschland (u.a. Abrücken vom Versicherungsprinzip; Aufhebung der Selbstverwaltung zugunsten einer Bundesbehörde) und eine Rekonzeptualisierung der AMP als Bestandteil und Ergänzung der Konjunkturpolitik. Dieser Entwurf stösst innerhalb des BMA auf massive Bedenken, weil er juristisch zweifelhaft und politisch nicht durchsetzbar sei – und ist für die Formulierung des AFG entsprechend weitgehend bedeutungslos (vgl. auch ebd.: 165).

122). Die erste Lesung des AFG-Entwurfs, an der sich 13 Abgeordnete aus allen Fraktionen (CDU/CSU, SPD, FDP) beteiligen, findet am 13. Dezember 1967 im Bundestag statt und endet mit der Zuweisung des Gesetzesentwurfs zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Arbeit (vgl. BT-Protokoll V/143: 7400-7422). Soweit inhaltliche Überschneidungen bestehen, soll der AFG-Entwurf seitens des Ausschusses zusammen mit dem im August 1966 vorgelegten SPD-Entwurf für ein *Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz* behandelt werden (vgl. Altmann 2004: 167ff.).

Der Ausschuss behandelt den AFG-Entwurf zwischen Jänner 1968 und April 1969 im Rahmen von insgesamt 23 Sitzungen (vgl. BT-Protokoll V/234: 12902).[9] Dies umfasst auch eine öffentliche Informationssitzung mit Sachverständigen aus der Wissenschaft, der BA sowie aus Verbänden und Kammern, die am 6. bzw. 7. März 1968 in der Berliner Kongresshalle stattfindet (vgl. GesDok AFG: A2 [12] und [13]). Zusätzlich gehen bis zum 15. August 1968 von 20 Institutionen, Verbänden bzw. Organisationen schriftliche Stellungnahmen mit Änderungsvorschlägen zum AFG-Entwurf ein (vgl. GesDok AFG: A4 [8]). Am 18. April 1969 legt der Ausschuss für Arbeit schließlich seine Beschlussempfehlung dem Bundestag vor, nachdem diese zuvor im Ausschuss einstimmig angenommen worden war (vgl. BT-Drs. *zu* V/4110: 2).

Die Beschlussempfehlung weicht in vielen Punkten vom Gesetzesentwurf der Bundesregierung ab (vgl. ebd.: 4-31). Dies wird bereits im Zusammenhang mit den in *Paragraf 2* definierten Zielsetzungen der Novelle deutlich, wo u.a. die Verhinderung ‚unterwertiger Beschäftigung' sowie die besondere Förderung von Frauen bzw. von Menschen mit Behinderung ergänzt werden. Damit in Zusammenhang stehend wird auch eine Reihe neuer Maßnahmen wie etwa eine Anzeigepflicht für Betriebe bei geplanten Betriebsveränderungen (§§ 8-10) in den Kabinettsentwurf eingefügt (vgl. auch Altmann 2004: 171f.). Sowohl die Zielsetzung einer Verhinderung ‚unterwertiger Beschäftigung' als auch darauf bezogene Mittel wie die Anzeigepflicht für Betriebe decken sich dabei zum Teil wörtlich mit den Formulierungen des SPD-Entwurfs für ein *Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz* (vgl. BT-Drs. V/887, §§ 1, 48-53).[10]

Am 13. Mai 1969 verhandelt der Bundestag den Gesetzentwurf in zweiter und dritter Lesung (vgl. BT-Protokoll V/234: 12902-12937), woran sich insgesamt 20 Abgeordnete beteiligen. Abschließend zur Lesung wird das Gesetz nach fast zweijähriger Beratung einstimmig verabschiedet. Nach

[9] Hinzu kommen Arbeitsgruppentreffen wie etwa jene der AG ‚Rehabilitation', die von den Ausschüssen für Arbeit, für Sozialpolitik sowie für Kriegs- und Verfolgungsschäden gemeinsam mit dem Auftrag getragen werden, einen AFG-Unterabschnitt zu entwickeln, in dem Eingliederungsleistungen für Menschen mit Behinderung zusammengefasst werden sollen (vgl. Altmann 2004: 170f.; GesDok AFG: A2 [1-4, 6, 8, 10, 12]).

[10] „Unterwertige Beschäftigung" wird im SPD-Entwurf für ein ‚Gesetz zur Anpassung des Arbeitsmarkts an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik' (*Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz*) als „Ausübung einer Tätigkeit, die dem Arbeitnehmer eine Ausschöpfung der bisher erworbenen beruflichen Fertigkeiten und Kenntnisse nicht gestattet" (BT-Drs. V/887: 1), definiert.

Übermittlung des AFG-Entwurfs an den Bundesrat wird dieser im Rahmen von dessen Sitzung vom 20. Juni 1969 angenommen (vgl. BR-Protokoll V/340), woraufhin das AFG am 1. Juli 1969 in Kraft tritt (vgl. auch Kühl 1982: 258ff.; Schmuhl 2003: 450ff.).

(3.2) Das Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) von 1969 in Österreich[11]

Das 1968 verabschiedete AMFG ist in neun Abschnitte gegliedert, wobei im ersten Abschnitt (§§ 1-2) die übergreifenden Aufgaben der Arbeitsmarktverwaltung definiert sind (vgl. BGBl AT 1969: 465-479). Einleitend werden hier die Dienststellen verpflichtet, zum Erreichen des Vollbeschäftigungsziels mittels aktiver AMP beizutragen, was u.a. die Berufsberatung, die Unterstützung bei der Suche nach bzw. bei der Aufrechterhaltung von Beschäftigungs- und Ausbildungsstellen sowie die Vermittlung geeigneter Arbeitskräfte an Betriebe umfasst. Zudem haben die Dienststellen die Aufgabe, die Lage bzw. Entwicklung des Arbeitsmarkts und v.a. des Bedarfs nach bzw. des Angebots an Arbeitskräften zu beobachten sowie zur Ausarbeitung darauf basierender Maßnahmen bzw. zur Informationsweitergabe an sozial- und wirtschaftspolitisch verantwortliche Stellen beizutragen. Schließlich wird das Bundesministerium für soziale Verwaltung (BMsV) unter Einbindung des Beirates für Arbeitsmarktpolitik (s.u.) zur Erarbeitung langfristiger Gesamtanalysen und einer damit verbundenen AMP verpflichtet. Im Folgenden sollen – analog zu den obigen Ausführungen zum AFG – einige zentrale, mit Kontext, Politikfeld und Politikprozess verbundene Aspekte des AMFG dargelegt werden.

(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 auch in einer entsprechenden Beschäftigungsentwicklung und zu Beginn der 1960er-Jahre schließlich in einer Erreichung des Vollbeschäftigungsziels nieder (vgl. Tálos 1981: 312ff). Sektoral (z.B. Kohlebergbau) und geografisch (z.B. Südburgenland) begrenzte Probleme bestehen freilich fort (vgl. BMsV 1967: 54ff., 1968: 41f.). Der Abschwung infolge der Rezession 1966/67 macht sich dann kurzzeitig auch am österreichischen Arbeitsmarkt bemerkbar (vgl. ebd.: 34) und äußert sich u.a. in einem leichten Anstieg der Arbeitslosenquote. Bereits im letzten Drittel des Jahres 1968 gelingt hier jedoch die Wende (vgl. BMsV 1969: 35ff.).[12] Wie in Deutschland kommt es

[11] Anders als im Falle des deutschen AFG (vgl. etwa Kühl 1982; Altmann 2004; Schmid/Oschmiansky 2006) ist der Entstehungsprozess des österreichischen AMFG bislang kaum Gegenstand von Untersuchungen gewesen. Die folgende Prozess- und Kontextanalyse basiert daher – neben einschlägigen Überblicksstudien – zentral auf Archivmaterialien und grauer Literatur (vgl. etwa AK 1961ff.; BMsV 1967ff.).

[12] Laut dem seit 1966 jährlich (bzw. späterhin zweijährlich) vom BMsV herausgegebenen *Bericht über die soziale Lage* muss so etwa der Einsatz der Kurzarbeiterunterstützung als eine auf die Bekämpfung konjunktureller

nichtsdestotrotz auch in Österreich im Jahr 1966 zu einem Regierungswechsel, wobei hier die seit 1947 bestehende Große Koalition einer ÖVP-Alleinregierung unter Bundeskanzler Josef Klaus (ÖVP) weicht.

Eine dem Fallbeispiel Deutschland vergleichbare Reaktion auf die Krise bleibt in Österreich zwar aus, wird ein konsistentes Gesamtkonzept der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik unter dem Label ‚Austro-Keynesianismus' hier doch erst in den 1970er-Jahren theoretisch ausformuliert und praktisch erprobt. Einzelne keynesianisch inspirierte Maßnahmen finden jedoch auch in Österreich Anwendung (vgl. etwa Unger 1999: 168ff.). 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 – vermittelt u.a. über die ‚automatischen Stabilisatoren' – betrieben wird (vgl. etwa Christl/Potmesil 1984: 283ff.). Erstere Maßnahme verweist auf die in Österreich frühzeitig vollzogene „privilegierte Einbindung" (Tálos 2008: 10) der großen Interessenverbände von Kapital und Arbeit in die Willensbildungs-, Entscheidungs- und Implementierungsprozesse in unterschiedlichen Politikfeldern. Dieser Prozess findet mit der Gründung der Paritätischen Kommission 1957 bzw. des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen 1963 einen frühen Höhepunkt (vgl. etwa ebd.: 51ff.; Fischer/Potmesil 1984: 274).

(3.2.2) Politikfeldfaktoren

Auch in Österreich wird nach dem Zweiten Weltkrieg im Bereich der AMP an die Ansätze der Ersten Republik angeknüpft. Dies gilt v.a. für das – nicht nur namentlich an den Konzepten von 1920 orientierte – Arbeitslosenversicherungsgesetz (AlVG) von 1949. Aber auch die Arbeitsverwaltung wird wieder aufgebaut, wobei in Österreich vorerst auf die Wiedereinsetzung der Selbstverwaltung verzichtet bzw. der Behördencharakter beibehalten und lediglich durch paritätisch besetzte Gremien flankiert wird (vgl. etwa Wilk 1991: 158ff.; Atzmüller 2009: 148ff.).

Wie in Deutschland ändert sich dies auch in Österreich mit dem Inkrafttreten des Arbeitsmarktförderungsgesetzes (AMFG) zu Beginn des Jahres 1969 (vgl. Weishaupt 2011: 94ff.).[13]

Arbeitslosigkeit zielende Maßnahme zwar 1967 leicht ausgeweitet, kann 1968 aber bereits wieder zurückgefahren werden (vgl. BMsV 1968: 35; 1969: 35ff.).

[13] Nachdem sich der Entstehungsprozess des AMFG sogar noch länger als jener des AFG hinzieht, wird auch hier eine Reihe von ursprünglich in diesem Kontext diskutierten Punkten letztlich zuvor bereits erlassen. Das gilt im vorliegenden Fall v.a. für folgende Maßnahmen: Zum ersten wird im Bereich der aktiven Leistungen die Mobilität von Arbeitskraft gefördert (z.B. durch Anpassungsschulungen und Schulungsprämien zwecks Erhöhung der beruflichen Mobilität sowie durch Wohnungs- und Umstellungsbeihilfen zwecks Verbesserung der geografischen Mobilität) (vgl. etwa BMsV 1967: 66; 1968: 35ff.). Zum zweiten werden die passiven Leistungen etwa im Zuge einer Erweiterung des Lohnklassenschemas oder einer Erhöhung der Teuerungsrate ausgebaut (vgl. etwa BMsV 1968: 34; 1969: 36). Zum dritten wird 1966 in Gestalt des Bundesbeirats für Arbeitsmarktpolitik am Verwaltungsweg ein mit Politik/Verwaltung, Sozialpartnern und Wissenschaft besetztes und dem BMsV zugeordnetes Beratungsgremium eingerichtet (vgl. etwa BMsV 1968: 44). Und zum vierten kommt es schließlich im Frühjahr 1968 an der Universität Linz zur Gründung des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik, das analog zum (und z.T. in Anlehnung an das) IAB in Deutschland die anwendungsorientierte Arbeitsmarktforschung

Anders als dort ergänzt das AMFG hier jedoch das AlVG anstatt es zu ersetzen – und bedingt darüber eine rechtliche und faktische Trennung von aktiver und passiver AMP, u.a. indem bestehende aktive Leistungen (Produktive Arbeitslosenfürsorge, Kurzarbeiterunterstützung) vom AlVG ins AMFG überführt werden (vgl. AK Wien 1968: 171; Wilk 1991: 159f./167). Vergleichbar dem AFG markiert aber auch das AMFG die „Entwicklung über die nach wie vor vorhandene Arbeitslosenpolitik hinaus zur aktiven Arbeitsmarktpolitik" (Tálos 1981: 339). Von nun an stellt letztere also ein eigenständiges Politikfeld dar (vgl. Tálos 2008: 63), indem durch das AMFG „das rechtliche Instrumentarium zur Durchführung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik" (Czettel 1980: 40) geschaffen wird.

Dadurch soll es gelingen, die (geografische, berufliche usw.) Mobilitäts- und Anpassungsfähigkeit von Arbeitskraft im Hinblick auf das Ziel einer Verhinderung von Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel zu verbessern (vgl. etwa Christl/Potmesil 1984: 288). Aus seinem Charakter als „Schönwetter-Gesetz" (Aichholzer 1982: 79) ergibt sich die Mobilisierung bislang ungenutzter Arbeitskraft ‚inaktiver' Gruppen als zusätzliche Aufgabe. Neben den – zu diesem Zeitpunkt noch nicht systematisch betriebenen – nachfrageseitig ansetzenden Maßnahmen (Beschäftigungspolitik) soll nunmehr also auch angebotsseitig zur Korrektur des Marktprozesses beigetragen werden (vgl. etwa Fischer/Potmesil 1984: 273). Zum Zweck der „Umwandlung der reaktiven Politik in eine aktiv-steuernde" (Cyba et al. 1977: 4) werden daher einerseits der Bereich der Berufsberatung sowie jener der Arbeitsvermittlung reformiert und andererseits der Bereich der Förderungsmaßnahmen (Beihilfen usw.) auf- und ausgebaut.[14]

(3.2.3) Prozessfaktoren

In Österreich beginnt man Anfang der 1960er-Jahre im BMsV damit, Überlegungen zu einer Reform der gesetzlichen Grundlagen der AMP anzustellen. Ihren Ausgang nehmen diese von zwei zusammenhängenden Materien, welche die gesamte Debatte um das AMFG überlagern. Konkret geht es darum, dass zu diesem Zeitpunkt zum einen aufgrund des Rechts-Überleitungsgesetzes nach wie vor Vorschriften intakt sind, die auf das deutsche Arbeitsmarktverwaltungsrecht zurückgehen; und dass zum anderen in der Arbeitsmarktverwaltung – wie erwähnt – das Prinzip der Selbstverwaltung nach dem 2. Weltkrieg nicht wiederhergestellt worden war (vgl. etwa Wilk 1991:

stärken soll (vgl. etwa BMsV 1968: 44; Ettmayer 1980: 91f.).

[14] Dass die mit dem AMFG assoziierte Erweiterung des arbeitsmarktpolitischen Aktionsrahmens dabei mit Mehrausgaben verbunden sein wird, ist allen Beteiligten klar. So geht etwa die Bundesregierung in der Begründung ihres Gesetzesentwurfs davon aus, dass sich die Ausgaben im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Förderungsmaßnahmen mit Inkrafttreten des AMFG von 146 Mio. ATS im Jahr 1968 auf 303 Mio. ATS mehr als verdoppeln werden (vgl. NR-Drs. XI/983: 23f.). Entsprechend wachsen die Ausgaben im Bereich staatlicher AMP nach Verabschiedung des Gesetzes – trotz konstant niedriger Arbeitslosenquoten – auch massiv an und vervierfachen sich innerhalb des folgenden Jahrzehnts (1969-1979) sogar (vgl. etwa Wilk 1991: 175ff.).

158ff.; Lechner et al. 1993: 211; Steinbach et al. 1993: 29).

Parallel dazu beginnt man Anfang der 1960er im BMsV aber auch bereits damit, die OECD-Vorschläge zum Thema aktive AMP zu rezipieren. So legt das Sozialministerium schon im Jahr 1962 dem Ministerrat ein entsprechendes Konzept für eine aktive AMP vor und lädt die Sozialpartner zu zwei themenbezogenen Besprechungen ins BMsV (vgl. AK Wien 1962: 368f./451f.). Ein unter Sozialminister Anton Proksch (SPÖ) eingesetztes BeamtInnenkomitee entwickelt in der Folge in engem Austausch mit den Sozialpartnern bis zum Sommer 1963 unter dem Titel *Arbeitsvermittlungsgesetz* einen ersten Gesetzesentwurf (vgl. AK Wien 1963: 167ff.). Dieser Gesetzesentwurf scheitert jedoch nach langwierigen Beratungen auf Ebene der Ministerien wie auf jener der Sozialpartner (vgl. ebd.; AK Wien 1964: 164ff.; 1965: 163; 1966: 181). Dasselbe Schicksal widerfährt einer ganzen Reihe von weiteren Entwürfen, die im Zuge der 1960er-Jahre mit dem Ziel einer Neuregelung der AMP vorgelegt werden (vgl. für einen Überblick Cyba et al. 1977: 102ff.).[15] Dies gilt zuvorderst für zwei Initiativanträge, die 1964 vonseiten einiger Abgeordneter aus den Reihen des ÖAAB, unter ihnen auch der späteren Sozialministerin Grete Rehor (ÖVP), bzw. 1966 von sozialistischen Gewerkschaftern um Anton Benya eingebracht werden (vgl. AK Wien 1966: 181; 1967: 167; auch Czettel 1980: 46/49; Fischer/Potmesil 1984: 276).

Einen Wendepunkt in diesem Prozess markiert eine 1964/65 durchgeführte Prüfung der hiesigen AMP durch die OECD (vgl. AK Wien 1964: 168; 1965: 313f.; 1966: 182f.) sowie daraus resultierende Schlussfolgerungen, die seitens des Komitees für Arbeitskräfte und Sozialfragen 1966 in einer unter dem Titel ‚Arbeitskräftepolitik und Arbeitskräfteprobleme in Österreich' vom Bundeskanzleramt gemeinsam mit dem BMsV herausgegebenen Expertise gezogen werden (vgl. etwa Fischer/Potmesil 1984: 273; Wilk 1991: 161; Steinbach et al. 1993: 30f.). In Reaktion darauf legt das BMsV im Jahr 1967 unter dem Namen *Arbeitsmarktverwaltungsgesetz* einen neuen Entwurf vor, der mit anderen Abteilungen und Ressorts sowie mit den Sozialpartnern akkordiert wird (vgl. AK Wien 1967: 167f.; 1968: 163ff.). Dieser bildet die Grundlage des Regierungsentwurfs für das AMFG (NR-Drs. XI/983), der am 23. Oktober 1968 in den Nationalrat eingebracht (vgl. NR-Protokoll XI/112: 628) und in der darauffolgenden Sitzung dem Ausschuss für Soziale Verwaltung zugewiesen wird (vgl. NR-Protokoll XI/113: 8972).

Besagter Ausschuss behandelt den Regierungsentwurf im Rahmen von lediglich zwei Sitzungen am 2. und 5. Dezember 1968. Letztere Sitzung endet mit dem Beschluss, dem Nationalrat die Annahme des AMFG-Entwurfs zu empfehlen, wobei – zum Teil einstimmig, zum Teil per Mehrheitsbeschluss

[15] Wie auch seitens des BMsV selbst konstatiert wird (vgl. Akt AV.III-75.542-12/1967), schlossen die nach dem Regierungswechsel 1966 nunmehr unter christlich-sozialer Federführung ausgearbeiteten Gesetzesentwürfe unmittelbar an den sozialdemokratischen Entwurf für ein *Arbeitsvermittlungsgesetz* von 1963 an.

– eine Reihe kleinerer Änderungsvorschläge unterbreitet wird (vgl. NR-Drs. XI/1086: 1). Zur Abhaltung öffentlicher Anhörungen oder zur Einholung schriftlicher Stellungnahmen seitens des Ausschusses, wie es im Falle des AFG passiert ist, kommt es beim AMFG nicht.

Zwischen 10. und 12. Dezember 1968 verhandelt der Nationalrat den AMFG-Entwurf inklusive der Änderungsvorschläge seitens des Ausschusses für Arbeit in zweiter und dritter Lesung (vgl. NR-Protokoll XI/122: 10253ff.). Die Sitzung endet mit der einstimmigen Verabschiedung des AMFG durch den Nationalrat am 12. Dezember 1968. Am 19. Dezember behandelt und verabschiedet schließlich auch der Bundesrat das AMFG (vgl. BR-Protokoll XI/272: 7047ff.). Letztlich passiert der AMFG-Entwurf das Parlament mithin in weniger als zwei Monaten nachdem er zuvor über Jahre hinweg ein zentraler Gegenstand von Verhandlungen zwischen der Exekutive und den Sozialpartnern gewesen war. Dieses Ungleichgewicht zwischen parlamentarischem und vorparlamentarischem 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.[16]

(4) Kritische Diskursanalyse

Nachdem im vorangegangenen Kapitel der Kontext, das Politikfeld und der Politikprozess der beiden AMP-Reformen skizziert wurden, werden im Folgenden zentrale Ergebnisse der Kritischen Diskursanalyse präsentiert. Dabei beginne ich einmal mehr mit den parlamentarischen Debatten zum AFG in Deutschland, bevor ich zu jenen zum AMFG in Österreich übergehe. 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. Abschließend werden alsdann die Diskurse zu den beiden AMP-Reformen in vergleichender Perspektive zueinander in Beziehung gesetzt.

(4.1) Parlamentarische Debatten zum AFG von 1969 in Deutschland[17]

[16] Auch in den parlamentarischen Debatten wurde von manchen Seiten der „ganz erhebliche Zeitdruck“ kritisiert, der „eine ausreichende Diskussion einzelner Bestimmungen nicht zugelassen“ habe (vgl. exemplarisch die Kritik der Abgeordneten Melter/FPÖ und Häuser/SPÖ in: NR-Protokoll XI/122: 10256, 10279f./10288f.).

[17] 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.

(4.1.1) Allgemeine Anmerkungen zu Form und Inhalt der Debatten

Die Debatten zum AFG (in Bundestag wie Bundesrat) sind durch ein konsensuelles Klima gekennzeichnet, was – etwa im Sinne eines Lobs der „harmonische[n] Stimmung" (Katzer/CDU-CSU: 12925) – auch die TeilnehmerInnen selbst festhalten (vgl. ähnlich Schmidt/FDP: 12933). Als besonderes Gütekriterium der Diskussion wird dabei ihr ‚post-ideologischer', ja ‚post-politischer' Charakter bestimmt, sei es bei dieser doch – „frei […] von irgendwelchen ideologischen Verkrampfungen" (Schmidt/FDP: 12934) – „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" (Schmidt/FDP: 12910; Katzer/CDU-CSU: 12936) an dem Gesetz für sich beanspruchen darf.[18]

Jenseits davon ist jedoch eine grundsätzliche Zustimmung aller Fraktionen zum AFG-Entwurf zu konstatieren, was sowohl für die zugrundeliegende Konzeption gilt (vgl. etwa Porten/CDU-CSU: 12902; Lier/SPD: 12908) als auch für dessen einschneidende Bedeutung. Schließlich handle es sich beim AFG um das „wichtigste sozialpolitische Gesetz dieser Legislaturperiode" (Müller/CDU-CSU: 12929) und um einen „Markstein" (Jaschke/SPD: 7419) hinsichtlich von Entwicklungen im Bereich der AMP (vgl. auch Müller/CDU-CSU: 12905; Hemsath/SPD: 160).

Die Hauptkonfliktpunkte im Rahmen der parlamentarischen Behandlung des AFG-Entwurfs 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. etwa Katzer/CDU-CSU: 7404; Müller/CDU-CSU: 7406f.; Schmidt/FDP: 7412f.), plädiert die SPD für eine Finanzierung aus Steuermitteln (vgl. etwa Folger/SPD: 7409f./7431f.; Behrendt/SPD: 7421; Heinsen/SPD: 162).[19] Andererseits besteht – damit in Zusammenhang stehend – hinsichtlich des Kreises der Anspruchsberechtigten Uneinigkeit. So wird von CDU/CSU-Seite begrüßt, dass neben Arbeitslosen

[18] So zeigt sich etwa die SPD zufrieden, dass mit dem AFG nun endlich ihre „einschlägige[n], teils jahrzehntelange[n] Bemühungen […] zum Durchbruch kommen sollen" (Folger/SPD: 7408; ähnlich Behrendt/SPD: 7420; Lier/SPD: 12908). In analoger Form nimmt auch die FDP für sich in Anspruch, Urheberin der mit dem AFG verbundenen Überlegungen zu sein und lokalisiert bzw. datiert deren Geburtsort und -zeitpunkt mithin auf das Jahr „1965 im Vorstandszimmer der FDP" (Schmidt/FDP: 12910/7410). Vergleichbare Ansprüche erhebt schließlich auch die CDU/CSU-Fraktion (vgl. etwa Diebäcker/CDU-CSU: 7414; Müller/CDU-CSU: 12931), obschon Minister Katzer zugleich kalmiert: „Der Erfolg hat viele Väter." (Katzer/CDU-CSU: 12936)

[19] In Reaktion auf entsprechende Kritik seitens der Sozialpartner war bereits im Vorfeld der parlamentarischen Debatte in §233 des AFG-Entwurfs eine Evaluierung der Finanzierungsmodalitäten verankert worden, um deren mittelfristige Korrektur zu ermöglichen. Der zuständige Ausschuss beschloss im Rahmen der parlamentarischen Verhandlung des Entwurfs alsdann, die geplante Evaluation und ggf. Neuregelung auf Ende 1972 vorzuverlegen (vgl. etwa Porten/CDU-CSU: 12904; Jaschke/SPD: 12906; Müller/CDU-CSU: 12930f.).

und (noch) unselbstständig Beschäftigten auch (vormals) selbstständig Tätige (v.a. aus der Landwirtschaft) Zugang zu den Leistungen haben sollen (vgl. etwa Katzer/CDU-CSU: 7403; Porten/CDU-CSU: 7418/12903; Horstmeier/CDU-CSU: 7422). Von SPD-Seite hingegen wird darauf verwiesen, dass eine solche Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten eine andere Form der Finanzierung voraussetzen würde (vgl. etwa Folger/SPD: 7409/12932).[20]

Wenngleich das AMFG also „noch nicht vollkommen" (Folger/SPD: 7410) sei, steht für die SPD aufgrund der damit verbundenen Vorzüge doch von vornherein außer Zweifel, dass man einem „so fortschrittlichen Entwurf" (ebd.: 7408) zustimmen werde (vgl. auch Folger/SPD: 12932). Ähnliches gilt für die FDP (als einziger Oppositionspartei), die bereits frühzeitig Zustimmung zu dem als „lobenswert" und „vernunftgemäß" erachteten Gesetzesentwurf signalisiert (vgl. Schmidt/FDP: 7410), handle es sich dabei doch schlicht um „ein Zukunftsgesetz, zu dem jeder von uns ja sagen muß" (Schmidt/FDP: 12934). Und schließlich betonen auch CDU und CSU, dass die Differenzen im Detail an der „allgemeinen Anerkennung" (Diebäcker/CDU-CSU: 7414) nichts ändern würden. Außerdem gebe es eine bestimmte Dringlichkeit, denn „[w]ir können uns den Luxus nicht erlauben, längere Zeit Arbeitslosigkeit hinzunehmen" (Müller/CDU-CSU: 7418).

(4.1.2) Übergreifende Ziele und Mittel im Frame *der aktiven Arbeitsmarktpolitik*

Die „Kernaufgabe" aktiver AMP wird in der „Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer" in regionaler, in sozialer, v.a. jedoch in beruflicher Hinsicht gesehen (vgl. Katzer/CDU-CSU: 7401; Müller/CDU-CSU: 7406; Schmidt/FDP: 7411).[21] Vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Strukturwandels und eines damit verbundenen „flexiblen und mobilen Arbeitsmarkt[s]" (Müller/CDU-CSU: 12907) 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" (Katzer/CDU-CSU: 7402) vorgestellt wird.

Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt in Gestalt von Arbeitslosigkeit, Arbeitskräfteknappheit und

[20] Weitere Konfliktpunkte betreffen die Art und Weise der Verzahnung des AFG mit dem parallel dazu verhandelten Berufsausbildungsgesetz (vgl. etwa Folger/SPD: 7408; Freyh/SPD: 7415f.; Moersch/FDP: 7416f.; Schmidt/FDP: 12934; Müller/CDU-CSU: 7407; Porten/CDU-CSU: 12903); die Einbeziehung von (Heim-)Volkshochschulen in die Trägerschaft im Bereich der beruflichen Bildung (vgl. etwa Folger/SPD: 7409; Schmidt/FDP: 7413; Diebäcker/CDU-CSU: 7415; Horstmeier/CDU-CSU: 7422); die von der SPD geforderte Einbeziehung von mittelbar vom Streik betroffenen ArbeitnehmerInnen in die Leistungen nach dem AFG (vgl. etwa Folger/SPD: 7409/12932; Behrendt/SPD: 7420f.; Porten/CDU-CSU: 12904; Jaschke/SPD: 12906; Heinsen/SPD: 162); sowie die von SPD (und FDP) artikulierte Sorge um eine Verletzung des Prinzips der Selbstverwaltung durch die Reform (vgl. etwa Folger/SPD: 7410/12932; Schmidt/FDP: 7413; Porten/CDU-CSU: 12904; Müller/CDU-CSU: 12930).

[21] Das AFG enthält darüber hinaus auch Maßnahmen, die auf spezielle ‚Problemgruppen' des Arbeitsmarkt 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.). Daneben gibt es jedoch auch noch eine Reihe anderer Maßnahmen wie bspw. solche zur Förderung älterer ArbeitnehmerInnen (§89a AFG).

‚unterwertiger Beschäftigung‘ soll dabei jedoch nicht mehr bloß reaktiv bekämpft, sondern qua aktiver AMP präventiv verhindert werden (vgl. etwa Katzer/CDU-CSU: 7401; Müller/CDU-CSU: 7405/7408; Müller/CDU-CSU: 12929). Viele DiskutantInnen sehen gerade hierin, also im „Grundsatz ‚Vorbeugen geht vor Heilen‘“ (Schmidt/FDP: 7411/12935) die wesentliche Innovation des AFG (vgl. etwa Lier/SPD: 12909; Heinsen/SPD: 161). Oder wie Jaschke (SPD: 12905/7419) das dem AFG zugrundeliegende Prinzip fasst: „Was will nun dieses Gesetz an Neuem? Es will nicht, wie es vordem war, daß das Kind erst in den Brunnen fallen muß, damit man es wieder herausholt, sondern es will vielmehr das Kind vor dem Sturz bewahren.“

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. Katzer/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 Bundesanstalt eingegliedertes Forschungsinstitut rechtlich verankert werden. Zugleich wird jedoch betont, dass diese Aufgabe nicht allein vom IAB zu lösen sei, sondern dass daran auch andere Institutionen mitwirken müssen (vgl. etwa Müller/CDU-CSU: 7406; Lier/SPD: 12909).

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sei jedoch auch die (zum Teil ebenfalls bereits in Vorgriff auf das AFG umgesetzte) Verbesserung des passiven Leistungsgefüges, sprich der „materiellen Seite des Arbeitsförderungsgesetzes“ (Müller/CDU-CSU: 7407). Damit intendiert ist nicht zuletzt, auch in Bezug auf das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit das konservative Prinzip der Statussicherung gegenüber dem liberalen Prinzip der Existenzsicherung zu stärken, also „den in der beruflichen Arbeit erreichten Lebensstandard zu erhalten“ anstatt bloß „einen katastrophalen Notzustand […] zu verhindern“ (Varelmann/CDU-CSU: 12927). Neben der bereits 1967 durchgeführten Erhöhung von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe sowie von Familienzuschlag und Schlechtwettergeld wird so auch im Zuge des AFG eine Reihe zusätzlicher Verbesserungen gefordert und umgesetzt (vgl. etwa Katzer/CDU-CSU: 7403f.; Müller/CDU-CSU: 7405ff./12930).

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 – kurz, „Vollbeschäftigung zu erreichen und zu sichern“ (Müller/CDU-CSU: 12929) –, ist aus Perspektive der DiskutantInnen jedoch nicht mithilfe der AMP alleine zu gewährleisten. Vielmehr bedarf es, wie insbesondere Minister Katzer (CDU-CSU: 7400) nicht müde wird zu betonen, eines

Zusammenwirkens der Arbeitsmarkt- u.a. mit der Bildungs-, Struktur- und Konjunkturpolitik: Während AMP in erstgenanntem Bereich (bspw. durch berufliche Bildung) dazu beitragen soll, Mobilität in beruflicher Hinsicht zu fördern, geht es ihr in zweitgenanntem Bereich zentral darum, (bspw. durch Beratung und Beihilfen) Mobilität angesichts struktureller Herausforderungen zu stärken (vgl. Katzer/CDU-CSU: 12936). In der Perspektive mancher soll letzteres auch eine politische Kontrolle des Strukturwandels etwa im Agrarbereich umfassen (vgl. Horstmeier/CDU-CSU: 7421).

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 auf Vorschlag der Bundesbank bzw. Bundesregierung verdeutliche (vgl. etwa Katzer/CDU-CSU: 7404; Müller/CDU-CSU: 7407/12931; Schmidt/FDP: 7411). Vor diesem Hintergrund „ergänzt die moderne Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik notwendig und sinnvoll eine aktive und antizyklische Konjunkturpolitik“, wie Katzer (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 – wie der Abschwung Ende der 1960er-Jahre zeige (vgl. etwa Heinsen/SPD: 160; Wolf/SPD: 12920) – in konjunkturellen Schwankungen gesehen, die mittels einer Vielzahl von neuen bzw. verbesserten Instrumenten der aktiven AMP (Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld, Winterbauförderung usw.) bekämpft werden sollen (vgl. etwa Katzer/CDU-CSU: 7403f.; Schmidt/FDP: 7412/12935). 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. etwa Schmidt/FDP: 7411f.; Jaschke/SPD: 7419; Ziegler/CDU-CSU: 12913).[22]

[22] Von Relevanz ist beim AFG zudem eine spezifisch auf Frauen ausgerichtete Förderprogrammatik, bspw. um ihre „Kenntnisse wieder aufzufrischen, die sie im Laufe ihrer Hausfrauentätigkeit verlernt haben“ (Katzer/CDU-CSU: 7402f.). Deshalb sei es unzureichend, das „Chancen-Geben […] nur [als] eine formale Angelegenheit“ zu betrachten; vielmehr müsse das Angebot an Kursen, Maßnahmen usw. „stärker als bisher auf die Bedürfnisse der Frauenerwerbstätigkeit abgestellt werden“ (Freyh/SPD: 7415), damit diese – auch qua „Aufklärungsarbeit“ – „wirklich die Chancen, die ihnen das Gesetz bietet, für die Zukunft nutzen“ (Blohm/CDU-CSU: 7419; ähnlich Ziegler/CDU-CSU: 12913). Entsprechend wird seitens des Ausschusses auf „Anregung des DGB“ (Müller/CDU-CSU: 12907) in §2 Nr. 3b AFG eine Förderung der beruflichen Wieder-/Eingliederung von Frauen verankert. Und

Vor dem Hintergrund dieser staatlicherseits auszugleichenden Ungleichgewichts-Tendenzen wird von CDU/CSU-Seite auch 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. Angesichts der durch den Strukturwandel bedingten Unsicherheit bzw. der daraus resultierenden Notwendigkeit vorsorgender Eingriffe sehe sich die „freie Gesellschaft“ auch vor die Herausforderung gestellt, die grundgesetzlich garantierte Freiheit der Berufswahl in neuer Form sicherzustellen (vgl. Müller/CDU-CSU: 7418). Letztlich ist man aufseiten von CDU/CSU daher mit Blick auf das durch das AFG zu erreichende Vollbeschäftigungsziel überzeugt:

> „Ein solches Ziel kann man nicht mit Zwangs- oder Druckmitteln erreichen, sondern das muß in voller Freiheitlichkeit verwirklicht werden. Eine freiheitliche Arbeitsmarktpolitik bedeutet jedoch keineswegs Planlosigkeit: Gerade die Entwicklungen der letzten Jahre mit der Veränderung der Berufe und der Wirtschaftsstruktur zeigen deutlich, daß ohne eine vorausschauende Planung das Ziel einer kontinuierlichen Beschäftigung […] nicht erreicht werden kann.“ (Müller/CDU-CSU: 12929)

Aufseiten der SPD zeigt man sich entsprechend zufrieden, dass nun mit einmal Maßnahmen umgesetzt werden, „denen immer entgegengehalten wurde, es sollte nicht so viel geplant werden, 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 und 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.

Ersteres Recht soll bis zu zehn Arbeitstage pro Jahr umfassen und liegt sachlich aus SPD-Perspektive darin begründet, dass das damit verbundene Ziel durch Arbeitszeitverkürzungen alleine nicht zu erreichen sei (vgl. etwa Folger/SPD: 7409; Behrendt/SPD: 7420). Nachdem der Ausschuss sich diesbezüglich auf keine Lösung einigen kann bzw. CDU/CSU und FDP den SPD-Antrag ablehnen (vgl. Lier/SPD: 12909; Ziegler/CDU-CSU: 12914), richtet er einen „Appell an die Tarifpartner, einen solchen Bildungsurlaub in der Zukunft tarifvertraglich zu regeln“ (Jaschke/SPD:

---

schließlich wird im Ausschuss „im Interesse der Frauen“ bzw. der „Chancengleichheit“ die Regelung des §20 AFG gestrichen, derzufolge die Vermittlung und Beratung von Frauen nur durch Frauen erfolgen soll, zumal dieser sich vorwiegend auf eine „Vermittlung von typischen Frauenberufen“ bezog, was „nicht mehr den neueren Erkenntnissen“ entspreche (Rudoll/SPD: 12911; ähnlich Freiwald/CDU-CSU: 12912). Der „Wegfall der unmodernen Vorschrift“ (Folger/SPD: 12932) wird so auch allgemein begrüßt.

12905), sowie einen Appell an die Wirtschaft nach entsprechender „Aufgeschlossenheit“ (Schmidt/FDP: 12935). Die Skepsis bleibt jedoch bei der SPD bestehen (vgl. Folger/SPD: 12932).

Positiver hingegen verläuft die Entwicklung im Hinblick auf den Vorschlag zur Verankerung einer Pflicht für Unternehmen, Betriebsänderungen, die etwa Entlassungen zur Folge haben, frühzeitig bei der BA anzuzeigen (vgl. etwa Folger/SPD: 7409; Behrendt/SPD: 7420). Der Ausschuss einigt sich in diesem Fall, eine solche Pflicht (in §8a AFG) zu implementieren bzw. aus dem SPD-Entwurf zu übernehmen (vgl. Porten/CDU-CSU: 12903; Müller/CDU-CSU: 12908; Folger/SPD: 12932). Trotz des bekundeten Verständnisses für „das Interesse des Betriebes an einer Geheimhaltung“ entscheiden sich CDU/CSU hier letztlich, dieses dem „arbeitsmarktpolitische[n] Interesse an der frühzeitigen Einleitung von Maßnahmen“ unterzuordnen (Müller/CDU-CSU: 12929).[23]

(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: 7418/12907) 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“ (ebd.). Zu bedenken gelte es dabei jedoch, dass der Staat mithilfe des AFG lediglich „die objektiven Möglichkeiten“ für eine Stärkung der Individuen schaffen könne, nicht aber die „subjektive Bereitschaft“ (Schmidt/FDP: 7413), diese auch zu nutzen. Mittelfristig gelte es hier deshalb neue Wege zu finden, um besagte Bereitschaft bspw. über eine Einbindung von Gewerkschaften zu generieren (vgl. etwa ebd.; Müller/CDU-CSU: 12908). Auf diese Art und Weise soll es schließlich gelingen, „die sozialen, d. h. die menschlichen Folgen der Rationalisierung so zu kanalisieren und zu regeln, daß das latente Gefühl der Unsicherheit von den Arbeitnehmern genommen wird“ (Müller/CDU-CSU: 12931).

Als eine Voraussetzung dafür gilt vielen, das – aufgrund der hier erfahrenen Diskriminierung – negativ konnotierte Image des alten Arbeitsamts als Stempelstelle zu überwinden (vgl. etwa

[23] Nichtsdestotrotz ist man sich zwischen CDU/CSU und SPD einig, dass – etwa im Zusammenhang mit der Förderung älterer ArbeitnehmerInnen – „Anreize zur Einstellung ein sehr viel besserer Weg sind als der immer wieder […] vorgeschlagene Weg […] des Zwanges“ (Schroeder CDU/CSU: 12919). Nicht zuletzt aufgrund des damit verbundenen Kontroll- und Verwaltungsaufwands sei „der gesetzgeberische Zwang“ etwa in Gestalt von Beschäftigungsquoten nämlich „finanzielle[n] Anreize[n]“ und „freiwilligen Vereinbarung[en]“ (Wolf/SPD: 12920f.) grundsätzlich unterlegen.

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 (Verkürzung von Sperrzeiten; Einschränkung der Sanktionsdrohung), die Erhöhung von Freibeträgen bei der Anrechnung des PartnerInneneinkommens auf die Arbeitslosenhilfe sowie die Etablierung der Möglichkeit eines bargeldlosen Leistungsbezugs mit Pfändungsschutz zählen (vgl. etwa ebd.; Folger/SPD: 12933; Porten/CDU-CSU: 12904). Zudem seien im Hinblick darauf, Leistungen nach dem AFG (bspw. im Bereich der beruflichen Bildung) mit einem „Rechtsanspruch" zu versehen (vgl. etwa Müller/CDU-CSU: 12930) sowie – darauf aufbauend – „die Wünsche des einzelnen mit den Erfordernissen des Arbeitsmarktes in Einklang" (Diebäcker/CDU-CSU: 7414) zu bringen.

Schon alleine insofern, als die höhere Mobilität der Arbeitskräfte im Interesse sowohl von ArbeitnehmerInnen als auch von ArbeitgeberInnen liege (vgl. etwa Diebäcker/CDU-CSU: 7414), habe eine so verstandene aktive AMP letztlich eine „Doppelfunktion […] für den Menschen und für die Wirtschaft" (Müller/CDU-CSU: 7408; Müller/CDU-CSU: 12929) 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 doch 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[24]

(4.2.1) Allgemeine Anmerkungen zu Form und Inhalt der Debatten

Im Vergleich zur Debatte um das AFG in Deutschland verläuft jene zum AMFG in Österreich (wenn auch nicht im Bundes- so doch im Nationalrat) weit weniger konsensuell. Dabei betonen beide Seiten zwar, das politische Gegenüber nicht „als Kryptokommunisten zeihen" (Hauser/ÖVP: 10297) zu wollen bzw. „nicht mit Faschisten verwechselt" (Häuser/SPÖ: 10296) zu haben. Trotzdem ist die Debatte durch eine gewisse Eskalationsdynamik gekennzeichnet, im Zuge derer konservative Redner ihrem sozialdemokratischen Widerpart v.a. den Vortrag von „Klassenkampfschlagern" (Altenburger/ÖVP: 10310) attestieren (vgl. ähnlich Mussil/ÖVP: 10296; Hauser/ÖVP: 10298f.). Die beim AMFG auf dem Spiel stehende Frage sei jedoch „keine Klassenfrage", sondern „eine gemeinsame Schicksalsfrage" (Altenburger/ÖVP: 10311).[25]

[24] 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.

[25] Von sozialdemokratischer Seite wird dem entgegnet, dass selbst die ÖVP in den Jahren 1945-1950 froh gewesen sei,

Ähnlich wie im Falle des AFG besteht jedoch auch in dem des AMFG weitgehende Übereinkunft über die dem Gesetzesentwurf zugrundeliegende Konzeption und seine Bedeutung (vgl. etwa Pichler/SPÖ: 10258; Häuser/SPÖ: 10281; Brandl/SPÖ: 7048). 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 einmütige Verabschiedung des AMFG so frühzeitig außer Zweifel.

Die einleitend erwähnten Konflikte entzünden sich daher auch im Falle des AMFG an Detailfragen. Dies gilt zuvorderst für die beiden – in weitgehend analoger Form zum AFG verhandelten – Konfliktpunkte hinsichtlich der Finanzierung aktiver Leistungen (vgl. etwa Melter/FPÖ: 10254; Hauser/ÖVP: 10300; Horr/SPÖ: 10269; Häuser/SPÖ: 10292f.) sowie des Kreises der Anspruchsberechtigten (vgl. etwa Bayer/ÖVP: 10264f.; Hauser/ÖVP: 10299; Häuser/SPÖ: 10294). Hinzu kommt die v.a. seitens der SPÖ kritisierte Unzulänglichkeit der Umsetzung des Selbstverwaltungsprinzips (vgl. etwa Pichler/SPÖ: 10261; Häuser/SPÖ: 10278/10289) sowie die befürchtete Schwächung des BMsV durch die im AMFG verankerten Mitwirkungsrechte des Beirats für Arbeitsmarktpolitik bzw. anderer Ressorts (vgl. etwa Melter/FPÖ: 10255f.; Pichler/SPÖ: 10261; Häuser/SPÖ: 10289f.; Mussil/ÖVP: 10272f.; Hauser/ÖVP: 10300f.; Paulitsch/ÖVP: 7052).[26]

In überraschender Einmütigkeit zwischen Regierung und Opposition einigt man sich vor diesem Hintergrund darauf, dass der AMFG-Entwurf „eine gute Grundlage" (Paulitsch/ÖVP: 7054) bzw. „eine brauchbare Basis" (Titze/ÖVP: 10257) bilde, auf der im Rahmen zukünftiger Gesetzesinitiativen aufgebaut werden könne und müsse. In diesem Sinn markiere das AMFG einen „Anfang" (Horr/SPÖ: 10266; Häuser/SPÖ: 10283/10295) – nicht mehr, aber auch nicht weniger.[27]

---

dass die SPÖ „die Demokratie und die Freiheit dieses Staates […] gegen jede Diktaturbestrebung" (Sekanina/SPÖ: 10305) verteidigt habe. Trotz Verbitterung darüber, dass von der Gegenseite in der Debatte einmal mehr „das leidige vierunddreißiger Jahr" (Hauser/ÖVP: 10298) bemüht wurde, gesteht man schließlich auch auf ÖVP-Seite ein, dass man in der Nachkriegszeit – im Namen der Sozialpartnerschaft – eigentlich auch bei SPÖ und Gewerkschaften „den Klassenkampfstandpunkt abgelehnt" (Altenburger/ÖVP: 10306) habe.

[26] Weitere Konfliktpunkte betreffen die seitens der Opposition kritisierte unzureichende Ausstattung der Arbeitsverwaltung mit (finanziellen, personellen usw.) Ressourcen insbesondere im Hinblick auf die Erbringung aktiver Leistungen und auf die Durchführung wissenschaftlicher Forschung (vgl. etwa Melter/FPÖ: 10254/10256; Horr/SPÖ: 10268; Rehor/ÖVP: 7056); die v.a. seitens der SPÖ kritisierte Form der (ab 1967 über eine zentrale Einrichtung in Mödling organisierte) Aus- und Fortbildung von BeamtInnen der Arbeitsverwaltung (vgl. etwa Liedl/SPÖ: 7049f.; Rehor/ÖVP: 7055); sowie das v.a. von der FPÖ kritisierte Fehlen von Vereinfachungen und Verbesserungen im Bereich der passiven Leistungen (vgl. etwa Melter/FPÖ: 10256).

[27] Aus sozialdemokratischer Perspektive liegt die Verantwortung für das späte Inkrafttreten des AMFG klar bei der ÖVP bzw. bei den mit ihre verbundenen UnternehmerInnenverbänden, die 20 Jahre lang alle Bemühungen von SPÖ bzw. von ÖGB und AK in diese Richtung hintertrieben hätten (vgl. etwa Pichler/SPÖ: 10260; Häuser/SPÖ: 10273/10287). Dem wird von ÖVP-Seite entgegengehalten, dass Ministerin Rehor binnen kürzester Zeit gelungen sei, woran mehrere SPÖ-Minister vor ihr über Jahrzehnte hinweg gescheitert waren (vgl. Mussil/ÖVP: 10269). Gegen diese „patzige Behauptung" insistiert wiederum Kleiner (SPÖ: 10313) auf die „historische Wahrheit", derzufolge seine Partei in Form von früheren Gesetzesentwürfen und Initiativanträgen die wesentlichen Grundlagen für das AMFG geliefert habe. Deren Bedeutung wird freilich auch seitens der ÖVP nicht angezweifelt (vgl. etwa Altenburger/ÖVP: 10309; Rehor/ÖVP: 7056).

Entsprechend gehe es nun darum, „in Kürze Anpassungen des Gesetzes“ (Melter/FPÖ: 10254) vorzunehmen, um es so rasch als möglich „zu vervollkommnen“ (Pichler/SPÖ: 10261f.). Oder wie Bundesministerin 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 Arbeitsmarktpolitik[28]

Auch im Falle des AMFG wird die Kernidee aktiver AMP in der „Förderung der räumlichen und beruflichen Mobilität“ (Titze/ÖVP: 10257) gesehen (vgl. etwa Melter/FPÖ: 10254; Liedl/SPÖ: 7051). Konkret „soll die berufliche Mobilität durch Weiterbildung gefördert werden, die örtliche Mobilität durch Trennungszulagen, Übersiedelungsbeihilfen 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]setzten“ (Hauser/ÖVP: 10299). Entsprechend habe AMP die Strukturpolitik darin zu unterstützen, der Mobilität von Arbeitskraft auch eine Richtung zu geben, sie also „hinüberzubringen in Berufe und in Betriebe, die produktiver sind“ (Mussil/ÖVP: 10269f.).

Zu diesem Zweck werde – und hierin bestehe zentral „das Neue – eine Fülle von Beihilfen“ (Hauser/ÖVP: 10299) geschaffen, um die geografische, berufliche usw. Mobilität der Arbeitskraft zu fördern. Dies gelte unabhängig davon, ob die Betroffenen (noch) in Beschäftigung bzw. Ausbildung stehen oder (bereits) arbeitslos sind. Auch im Falle des AMFG ist die Idee der Förderung von Mobilität mithin eng mit dem Gedanken einer präventiven, anstelle einer bloß reaktiven AMP verbunden (vgl. etwa Titze/ÖVP: 10257; Melter/FPÖ: 10254).

Zudem findet sich auch im Kontext der Debatten um das AMFG 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 Grete Rehors (ÖVP: 7055) Perspektive so die Gründung des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik im Frühjahr 1968 an der Universität Linz als wegweisendes Ereignis für das AMFG ein.[29] Hinsichtlich der Erarbeitung (langfristiger) Gesamtanalysen sowie einer darauf

[28] Als übergreifende Zielsetzung hinzu kommt in Österreich – wie erwähnt – die Außerkraftsetzung von Regelungen aus der NS-Zeit, welche bis dahin intakt waren (vgl. stellvertretend für viele Brandl/ÖVP: 7047; Liedl/SPÖ: 7048).

[29] Wie aus Akten im Österreichischen Staatsarchiv ersichtlich wird (vgl. u.a. Akt AV.III-39.773-15/1967; AV.III-52.990-24/1968), geht die Initiative für die Gründung des Instituts auf den Leiter des Landesarbeitsamts Oberösterreich, Viktor Guttmann, und den Rektor der Hochschule für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften Linz, Ludwig Fröhler, zurück. Deren an Rehor adressierter Vorschlag, eine solche Einrichtung am dortigen Institut für Soziologie zu etablieren, stößt auf das Interesse des Ministeriums und wird auch seitens des Rechnungshofes begrüßt. Die zuständige Abteilung 14 in der Sektion III des BMsV verweist in ihrer Stellungnahme dabei explizit auf analoge Entwicklungen in Deutschland und die daraus resultierende Einrichtung des IAB. Am 27. März 1968

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).[30]

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 – etwa im Zuge einer Erhöhung der Teuerungsrate 1966 oder einer Erweiterung des Lohnklassenschemas 1967 –, 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.

Als oberstes Ziel findet sich jedoch auch im AMFG die Verpflichtung verankert, mittels aktiver AMP zum Erreichen des Vollbeschäftigungsziels beizutragen (§1 Abs. 1 AMFG). Besagte Zielsetzung ist so auch über alle Parteigrenzen hinweg unstrittig (vgl. etwa Melter/FPÖ: 10254; Liedl/SPÖ: 7051; Titze/ÖVP: 10257): „Es bekennt sich jedermann dazu, es ist ein allgemeines Ziel." (Hauser/ÖVP: 10299) Um dieses Ziel erreich 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) zu begreifen. Unter Bezugnahme auf entsprechende Positionen der OECD wird die aktive AMP dabei auch als Teil einer an konjunktur- und wachstumspolitischen Zielen orientierten Wirtschaftspolitik begriffen (vgl. etwa Häuser/SPÖ: 10286; Brandl/ÖVP: 7047; Liedl/SPÖ: 7049). Wenngleich von manchen auch in Zweifel gezogen (vgl. etwa Paulitsch/ÖVP: 7052), sehen einige die aktive AMP daher – über das

geht schließlich in Linz die konstituierende Vollversammlung des Vereins über die Bühne, in deren Rahmen nach sozialpartnerschaftlichem Muster die VereinsfunktionärInnen ‚gewählt' werden und die Ernennung Gerhart Bruckmanns zum wissenschaftlichen Leiter erfolgt. Laut BMsV (1968: 44) soll das Institut es ermöglichen, „Fragen der Arbeitsmarktpolitik durch eine wissenschaftliche Arbeitsmarktforschung zu untermauern und deren Erkenntnisse arbeitsmarktpolitischen Überlegungen zu Grunde zu legen" (vgl. auch AK Wien 1968: 166ff.).

[30] Der Beirat fungiert – gleich den sozialpartnerschaftlich besetzten Gremien auf den anderen Verwaltungsebenen – als „ein gewisser Ersatz für die nicht verwirklichte Selbstverwaltung" (Steinbach et al. 1993: 65). Er setzt sich aus jeweils sechs VertreterInnen von ArbeitgeberInnenverbänden (Vorschlagsrecht für jeweils zwei Mitglieder seitens der WKÖ, der IV bzw. der Landwirtschaftskammer) bzw. ArbeitnehmerInnenorganisationen (Vorschlagsrecht für drei Mitglieder seitens der AK, für zwei seitens des ÖGB und für eines seitens der Landarbeiterkammer). Hinzu kommen zwei – ebenfalls nach Anhörung der Interessenvertretungen bestellte – Sozial- bzw. WirtschaftswissenschafterInnen sowie sechs VertreterInnen unterschiedlicher Ministerien (§ 41). Wie aus Akten im Österreichischen Staatsarchiv hervorgeht (vgl. u.a. Akt AV.III-45.562-15/67), ist das Gremium ab dem Zeitpunkt seiner konstituierenden Sitzung im Oktober 1967 bereits organisatorisch in fachlich zusammengesetzte Arbeitsausschüsse und Unterausschüsse unterteilt. Zudem werden flankierend zum Bundesbeirat in den meisten Bundesländern Landesbeiräte für Arbeitsmarktpolitik etabliert. Die Beiräte und Ausschüsse verfügen dabei zwar über weitreichende Anhörungs- und Beratungskompetenz, allerdings in nur sehr geringem Umfang über Entscheidungskompetenz (vgl. Lechner et al. 1993: 212). In der Perspektive des BMsV (1969: 49) soll der Beirat jedenfalls „als oberstes Initiativ- und Koordinationsorgan auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik" fungieren (vgl. auch AK Wien 1966: 181f.; 1967: 168ff.; 1968: 165f./168; 1969: 167ff.).

Vollbeschäftigungsziel hinausgehend – gar „gesamtwirtschaftlich“ in der Pflicht, „ein möglichst hohes Wirtschaftswachstum“ (Häuser/SPÖ: 10281) zu ermöglichen.

(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 durch Maßnahmen wie bspw. Winterbauförderung oder Kurzarbeit staatlicherseits behoben werden sollen (vgl. etwa Pichler/SPÖ: 10259). Schließlich gehe es ja gerade um die „Schwierigkeiten mit der beruflichen Mobilität, mit regionaler Mobilität, mit saisonaler Mobilität“ (Häuser/SPÖ: 10283).[31] Mittel- und längerfristig bedeutsamer sei zum anderen jedoch der Strukturwandel der Wirtschaft etwa im Sinne von Verschiebungen zwischen primärem, sekundärem und tertiärem Sektor bzw. zwischen verschiedenen Branchen innerhalb des sekundären Sektors (vgl. etwa Pichler/SPÖ: 10259; Bayer/ÖVP: 10262; Hauser/ÖVP: 10301f.), wobei auch hier „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. etwa Hauser/ÖVP: 1301). Durch besagte Beschleunigung komme es nämlich zu einer derart raschen Freisetzung von Arbeitskräften (bspw. aus dem primären Sektor oder aus bestimmten Berufen), dass diese „über Nacht überflüssig“ (Pichler/SPÖ: 10259) würden.

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 – allen voran dem „Familienerhalter“ (Bayer/ÖVP: 10262) – staatlicherseits zu helfen, indem ihre räumliche Mobilität (durch Beihilfen), ihre berufliche Mobilität (durch Fort- und Umschulungsmaßnahmen) usw. gefördert wird.[32] Entsprechend gehöre es – wie der Koren-Plan

[31] Vor allem aus SPÖ-Perspektive kommt als weiteres Problem hinzu, dass die Schwankungen in der Nachfrage nach Arbeitskräften dazu führen, dass temporärer Arbeitskräftemangel durch die Anwerbung „ausländischer Arbeitskräfte“ gedeckt werden müssen. Eine bessere AMP hätte hier (bspw. mittels Winterbauförderung) Schwankungen (bspw. saisonaler Art) auszugleichen, wodurch man sich „viele Tausende Fremdarbeiter ersparen“ (Horr/SPÖ: 10266/10268) könne. Die ÖVP hält dem die Forderung entgegen, „dass auch der Ausländerarbeitsmarkt liberalisiert werden müßte“, zumal „das Kontingentierungs- und Abkapselungssystem auf diesem Gebiet nicht mehr in ein modernes Zeitalter paßt“ (Mussil/ÖVP: 10270).

[32] Auch in Österreich werden im Zusammenhang mit dem AMFG mehrere Einrichtungen etabliert, denen „eine besondere Betreuung […] für […] berufstätige Frauen“ zukommt. Dies gilt etwa für die von Grete Rehor 1966 im BMsV verankerte Abteilung für Frauenfragen oder für den Ausschuss für Frauenfragen beim Beirat für

exemplarisch zeige – 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 artikulierte Dissens doch deutlich über den hinaus, der im Zuge der AFG-Debatte zu konstatieren war. Generell betont man bei der ÖVP so, „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 in der Wahl seiner Mitarbeiter“ 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 nichts weniger als „den ersten Ansatz für eine Zwangsvermittlung“ (ebd.) zu erkennen meint.

Den Hauptkonfliktpunkt bildet dabei jedoch eine Frage, die in Deutschland explizit kein Thema ist (vgl. 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. etwa Melter/FPÖ: 10255; Bayer/ÖVP: 10264f.; Hauser/ÖVP: 10295f.). 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 (inkl. schwarzer Listen)[33] gegen jede Form der Aufweichung des staatlichen Vermittlungsmonopols (vgl. etwa Pichler/SPÖ: 10260; Horr/SPÖ: 10268f.; Häuser/SPÖ: 10276ff./10290ff.; Liedl/SPÖ: 7049f.). Zudem kritisieren SPÖ und FPÖ die mangelhaften Sanktionsmöglichkeiten gegenüber privaten Vermittlern (vgl. etwa Melter/FPÖ: 10255; Liedl/SPÖ: 7050), wohingegen die ÖVP die im Gesetz in Bezug darauf verankerte „Untersagungsbestimmung“ für ausreichend hält (vgl. etwa Mussil/ÖVP: 10272).

Von SPÖ-Seite wird entsprechend unterstellt, dass die ÖVP (oder zumindest der sie dominierende

Arbeitsmarktpolitik. Hier werden spezielle arbeitsmarktpolitische Konzepte entwickelt, um den drei für weibliche Erwerbsbiografien unterstellten „Lebensphasen“ („bis zur Verheiratung“; „von der Geburt des ersten oder zweiten Kindes an“; bzw. „nach der Erfüllung der Familienpflichten“) gerecht zu werden (bspw. Einrichtung von Kinderbetreuungsdiensten und Förderung von Teilzeitbeschäftigung in Lebensphase 2) (vgl. Bayer/ÖVP: 10262f.).

[33] Altenburger (ÖVP: 10309) hält dem entgegen, die politische Arbeitsvermittlung sei ursprünglich Sache der SPÖ und der Terror der Heimwehr „eine Reaktion auf euren Terror“ gewesen: „Der Terror lag darin, daß die Arbeitsvermittlung beim Arbeitsamt den, der mit der roten Nelke kam, vermittelte, und wer keine hatte, nicht vermittelt wurde“.

Wirtschaftsbund) „gegen jede geplante […] Arbeitsmarktpolitik“ (Häuser/SPÖ: 10286) sei. Das stelle insofern aber auch 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 irgendeiner 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 verunsicherten und vulnerablen Individuums, das einem übermächtigen und unvorhersehbaren Marktprozess ausgeliefert und entsprechend staatlicherseits zu schützen und 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 berufliche und räumliche Umstellungs- und Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte“ (Titze/ÖVP: 10258) zu fördern bzw. „entsprechendere und tragbarere 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 Arbeitsverwaltung aufseiten der Lohnabhängigen als eine Voraussetzung dafür, dass diese die ihr gestellte Aufgabe auch einlösen kann (vgl. etwa Paulitsch/ÖVP: 7053; Liedl/SPÖ: 7048f.). Im Fokus der Aktivitäten der Arbeitsmarktverwaltung habe entsprechend „nicht der Zwang, sondern die Hilfe“ (ebd.: 7049) zu stehen. Jenseits dieses grundlegenden Konsens hinsichtlich des Ziels besteht vereinzelt jedoch auch Uneinigkeit darüber, was die zu dessen Erreichung erforderlichen Mittel anbelangt. 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. Entsprechend habe man sich angesichts der Gefahr eines „neue[n] Gebiet[s] von uferlosen staatlichen Leistungen“ auch „ängstlich davor gehütet, diese Beihilfen mit einem Rechtsanspruch zu versehen“ (ebd.).

Im Zusammenhang mit diesem und ähnlichen Konflikten wird von ÖVP und FPÖ programmatisch auf Begriffe wie ‚Freiheit‘ ‚Freizügigkeit‘ oder ‚Freiwilligkeit‘ Bezug genommen: Ob etwa von der Vermittlung Gebrauch gemacht, eine Stelle akzeptiert oder einE BewerberIn angenommen werde, müsse entsprechend der freien Entscheidung der Einzelnen überlassen bleiben (vgl. etwa 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.[34]

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) demzufolge auch in der Beratung im Rahmen der Arbeitsverwaltung wesentlich „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) Vergleichendes Resümee

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 Wachstumskonstellation der Nachkriegszeit zu stabilisieren bzw. infolge des Konjunktureinbruchs Ende der 1960er-Jahre wiederherzustellen. Wenngleich besagter Konjunktureinbruch – trotz der aus heutiger Perspektive moderaten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und der unterschiedlichen Betroffenheit der beiden Länder – als Katalysator der Reformprozesse fungierte,[35] ist die Art und Weise, wie der Wandel vollzogen wurde, nicht aus den mit der Wachstumsschwäche verbundenen funktionalen Erfordernissen abzuleiten.

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

[34] Dadurch werde nämlich verschleiert, dass der Unternehmer jederzeit „die Möglichkeit hat, von seinem Recht, daß er Besitzer der Produktionsmittel ist, Gebrauch zu machen und zu sagen: Ich brauche Sie nicht mehr. Seine [des Arbeiters, Anm.] Freiheit besteht also darin, daß er die Möglichkeit hat zu arbeiten, wenn es dem anderen gefällt“ (Häuser/SPÖ: 10275). Dies freilich geht der ÖVP zu weit und sie ermahnt mit Verweis auf den „freien Westen“ (Hauser/ÖVP: 10296) ihr Gegenüber, es solle „nicht überflüssig etwas, was in unserem ganzen Volkskörper unisono als selbstverständlich gewollt wird, was Sie auch wollen, mit radikalen Phrasen und ganz unnötig in Frage stellen“ (Hauser/ÖVP: 10298).

[35] Dass die Krise weniger als Initialzündung, denn vielmehr als Katalysator des Wandels in Richtung aktive AMP wirkte, 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, welche die Reformdebatten wesentlich mitinitiierten. 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 in der Folge vom gewerkschaftsnahen Arbeitskreis Benedikt Kautsky (1962: 41ff.) konzeptionell zu einem umfassenden Reformkonzept ausgearbeitet (vgl. etwa Cyba et al. 1977: 102f.; Atzmüller 2009: 150); 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 (vgl. etwa Altmann 2004: 66ff./116/133; Kühl 1982: 252).

verbundene diskursive *Frame* bzw. Deutungsrahmen untersucht werden, der – im Sinne eines dominanten Policy-Paradigmas – 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.

Tabelle I: Der dominante 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

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 I*): Als *übergreifendes Ziel* lässt sich dabei die Förderung der (regionalen, beruflichen usw.) Mobilität der Arbeitskraft bestimmen. Als *grundlegendes Prinzip* fungiert der Wandel von reaktiven zu präventiven Ansätzen der AMP. Und als *zentrale Voraussetzungen* können zum einen die wissenschaftliche Fundierung der AMP und zum anderen ihre makroökonomische Einbettung in eine antizyklische Wachstums- und Beschäftigungspolitik festgehalten werden.

Darüber hinaus weist der *Frame* der aktiven AMP auch hinsichtlich der beiden zentralen Dimensionen des ‚ökonomisch Imaginären' wesentliche Parallelen auf. Die vorherrschende *Konzeption des Staat/Markt-Verhältnisses* lässt sich dabei wie folgt umreißen: Diese basiert auf einer Vorstellung des Arbeitsmarkts, die (in konjunktureller, struktureller usw. Hinsicht) von dessen *grundlegendem Ungleichgewicht* ausgeht. Vor allem aus dem rasanten Strukturwandel der Wirtschaft sowie aus dem damit verbundenen Anpassungsdruck auf die Lohnabhängigen wird daher die *Notwendigkeit staatlicher Planung und Steuerung* geschlussfolgert. Diese Notwendigkeit steht erst dort infrage, wo eine *Gefährdung von Kernbestandteilen liberaler Freiheitskonzepte* (z.B. private Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel; individuelle Entscheidungshoheit über die

Berufswahl) konstatiert wird. Damit verbunden ist ein dominantes *Bild von Erwerbslosen*,[36] das diese als *verunsicherte und vulnerable Individuen* zeichnet, die einem übermächtigen und unvorhersehbaren Marktprozess ausgeliefert sind. Die so vorgestellten Individuen gelte es daher *staatlicherseits zu schützen und zu unterstützen*, was u.a. eine Überwindung des negativen Images der öffentlichen Arbeitsverwaltung erfordere. Und auch wenn aktive AMP die Gesellschaft als Ganzes zum Gegenstand habe, sei ihr *Angelpunkt* letztlich der einzelne Mensch und dessen Wohlbefinden.

Tabelle II: 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 (BeitragszahlerInnen 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

Jenseits des dominanten Deutungsrahmens der aktiven AMP, wie er oben skizziert wurde, lassen sich auch mehrere zentrale Konfliktlinien bestimmen, von denen einige für beide, andere nur für eines der untersuchten Fallbeispiele verbindlich sind. Besagte Konfliktlinien verlaufen dabei i.d.R. entlang politisch-ideologischer Grenzen zwischen konservativ-liberalen bzw. sozialdemokratischen Positionen.[37] Eine erste, für Deutschland und Österreich gleichermaßen verbindliche Konfliktlinie betrifft die Frage der *Finanzierung von Leistungen der aktiven AMP*, die aus sozialdemokratischer Perspektive steuerfinanziert, aus konservativ-liberaler Perspektive beitragsfinanziert erfolgen soll, sowie die damit verbundene *Frage des Kreises der Anspruchsberechtigten*, der aus sozialdemokratischer Perspektive auf BeitragszahlerInnen begrenzt sein, aus konservativ-liberaler Perspektive alle (d.h. auch Selbstständige wie bspw. LandwirtInnen) umfassen soll. 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

[36] Wie dargestellt wurde, spielte Mitte/Ende der 1960er-Jahre – aufgrund der damals evidenten Arbeitskräfteknappheit in manchen Branchen bzw. Regionen – auch die Mobilisierung eines zusätzlichen Arbeitskräftepotenzials eine prominente Rolle. Eine besondere Bedeutung kam dabei weiblichen Arbeitskräften (als ‚Zuverdienerinnen') und migrantischen Arbeitskräften (als ‚GastarbeiterInnen') zu, wobei in den parlamentarischen Debatten das geschlechterhierarchische Arrangement des starken Ernährermodells kaum und die strukturellen Asymmetrien des Gastarbeitersystems überhaupt nicht problematisiert wurden.

[37] Grundsätzlich ist dabei jedoch zu sagen, dass die mit der aktiven AMP verbundene Reformagenda in den 1960er-Jahren auf (partei-)politischer Ebene gleichermaßen in Deutschland wie in Österreich primär von christlich-sozialer und erste nachrangig von sozialdemokratischer Seite vorangetrieben wurde. Das wird bereits am Umstand ersichtlich, dass das für die AMP zuständige Ressort von CDU/CSU- bzw. ÖVP-MinisterInnen geleitet wird: In Deutschland ist es der mit der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) assoziierte Hans Katzer, in Österreich die mit der Fraktion Christlicher Gewerkschafter (FCG) verbundene Grete Rehor.

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 Zulassung privater bzw. karitativer Vermittler für spezielle Berufsgruppen und unter strengen Auflagen (u.a. unentgeltlich, geringfügig) z.T. aufweichen will.[38]

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 dargelegten Konflikte um den Ansatz aktiver AMP allerdings 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. In seiner Intention Gesellschaft als Ganzes zu adressieren war dieser *Frame* dabei mit dem – in den parlamentarischen Debatten v.a. in Deutschland vielfach direkt artikulierten – Anspruch verbunden, AMP als ‚Gesellschaftspolitik' zu reformulieren. AMP wurde so sukzessive aus ihrem traditionell sozialpolitisch orientierten Begründungsgefüge herausgelöst und in ein stärker wirtschaftspolitisch orientiertes übersetzt. Zugleich ließ sie sich jedoch auf keine dieser beiden Dimensionen reduzieren. Vielmehr verfügte sie über eine über enge wirtschafts- und sozialpolitische Bestimmungen hinausweisende Bedeutung. Vor allem in Deutschland wurde in diesem Zusammenhang vielfach auf Hans Achingers (1958) einflussreiches Diktum von der „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik" referiert (vgl. Altmann 2004: 69/135/142). Unter den Vorzeichen ihrer ‚Aktivierung' begriff man entsprechend auch AMP nunmehr – wie sowohl von sozialdemokratischer als auch von christlich-sozialer Seite betont wurde – als „Gesellschaftspolitik" (Jaschke/SPD: 7419; Behrendt/SPD: 7421) bzw. als „moderne Gesellschaftspolitik" (Diebäcker/CDU-CSU: 7414; Müller/CDU-CSU: 12931) in einem umfassenden Sinn.

Im historischen Vergleich fallen in diesem Zusammenhang zuvorderst Differenzen ins Auge, durch welche sich die Debatten der 1960er-Jahre grundlegend von aktuellen Reformdiskussionen im Bereich der staatlichen AMP unterscheiden. Gerade mit Blick auf die beiden hier fokussierten

[38] Hinzu kommen in Österreich Konfliktlinien, die nur mittelbar mit dem AMFG bzw. dem Ansatz aktiver AMP in Verbindung stehen, zumal sie allgemeine Kennzeichen staatlicher AMP zum Gegenstand haben. Dies betrifft v.a. das Prinzip der Selbstverwaltung, das aufgrund der unterbliebenen Wiederherstellung nach dem Zweiten Weltkrieg einen zentralen Kulminationspunkt arbeitsmarktpolitischer Kontroversen bildet.

Dimensionen des ‚ökonomisch Imaginären', also auf die Konzeptionen des Staat/Markt-Verhältnisses sowie auf die Vorstellungen von Erwerbslosen, belegt der systematische Vergleich (vgl. etwa Griesser 2017), was bereits der erste Eindruck vermuten lässt: nämlich einen über- und tiefgreifenden Diskurswandel, der v.a. die unterstützenden Momente des Sozialstaats und die auf seine Unterstützung Angewiesenen in Misskredit brachte. Diese Entwicklung hat vielfältige Ursachen. Von zentraler Bedeutung ist jedoch der schrittweise Funktionswandel des Sozialstaats ausgehend vom Zerbrechen der fordistischen Wachstumskonstellation Mitte der 1970er-Jahre. Damit einhergehend kam es nicht bloß zu einer weitreichenden Verschiebung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse. Es wurde mit dem Neoliberalismus auch ein neues Policy-Paradigma hegemonial durchgesetzt, das v.a. durch seine Diskreditierung von Prinzipien des ‚sozialen Ausgleichs' und der ‚sozialen Gerechtigkeit' aufseiten der politischen und wirtschaftlichen Eliten nachhaltige Wirkung zeitigte. Der Blick zurück in die 1960er-Jahre kann hier im Sinne von Foucaults ‚Geschichte der Gegenwart' lehrreich sein – nicht etwa deshalb, weil ein einfaches Zurück zum Keynesianischen Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit praktisch möglich oder umstandslos wünschenswert wäre; sehr wohl jedoch insofern, als in dieser Vergangenheit Konturen einer anderen Form des Sozialen sichtbar werden, welche auch die prinzipielle Offenheit und Veränderbarkeit seiner gegenwärtig dominanten Form indizieren.

(6) Literatur

(a) Dokumente aus Archiven:

Österreichisches Staatsarchiv (ÖStA) – Archiv der Republik (AdR), Sektion III „Sozialpolitik" des Bundesministeriums für soziale Verwaltung (BmfsV/SP): Akten AV.III-75.542-12/1967; AV.III-39.773-15/1967; AV.III-45.562-15/1967; AV.III-35.231-19/1967; AV.III-52.990-24/1968;

Deutscher Bundestag – Parlamentsarchiv, Gesetzesdokumentation zum Arbeitsförderungsgesetz (GesDok AFG): Band A2 (1-4, 6, 8, 10, 12, 13), Band A4 (8)

(b) Parlamentarische Materialien (Bundesgesetzblätter, Gesetzentwürfe, Sitzungsprotokolle):

BGBl AT (1969): *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 1969 vom 21. Jänner 1969.* Wien.

BGBl D (1969): *Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1969, Teil I, Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25. Juni 1969*. Bonn, S. 582-632.

BR-Protokoll V/340: *Stenographischer Bericht der 340. Sitzung des Deutschen Bundesrats (20.06.1969)*. Bonn.

BR-Protokoll XI/272: *Stenographisches Protokoll von der 272. Sitzung des Österreichischen Bundesrats (19.12.1968)*. Wien.

BT-Drs. V/887: *Antrag der Abgeordneten Behrendt, Folger, Junghans, Lange, Liehr und der Fraktion der SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Arbeitsmarktes an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik (Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz) (30.08.1966)*. Bonn.

BT-Drs. V/2291: *Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) der Bundesregierung (16.11.1967).* Bonn.

BT-Drs. V/4110: *Schriftlicher Bericht des Ausschlusses für Arbeit (19. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes (AFG). Drucksache V/2291*

und über den von Abgeordneten Behrendt, Folger, Junghans, Lange, Liehr und der Fraktion der SPD eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Arbeitsmarktes an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik (Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz) (außer Drittem und Achtem Abschnitt). Drucksache V/887 (18.04.1969). Bonn.

BT-Drs. *zu* V/4110: *Schriftlicher Bericht des Ausschlusses für Arbeit (19. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes (AFG). Drucksache V/2291 und über den von Abgeordneten Behrendt, Folger, Junghans, Lange, Liehr und der Fraktion der SPD eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Arbeitsmarktes an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik (Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz) (außer Drittem und Achtem Abschnitt). Drucksache V/887. Bericht der Abgeordneten Porten und Jaschke (06.05.1969).* Bonn.

BT-Protokoll V/143: *Protokoll der 143. Sitzung des Deutschen Bundestags (13.12.1967).* Bonn.

BT-Protokoll V/234: *Protokoll der 234. Sitzung des Deutschen Bundestags (13.05.1969).* Bonn.

NR-Drs. XI/983: *Regierungsvorlage für ein Bundesgesetz betreffend die Arbeitsmarktförderung* (Arbeitsmarktförderungsgesetz). Wien.

NR-Drs. XI/1086: *Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung 5. Dezember 1968.* Wien.

NR-Protokoll XI/112: *Stenographisches Protokoll von der 112. Sitzung NR XI. GP.* Wien.

NR-Protokoll XI/113: *Stenographisches Protokoll von der 113. Sitzung NR XI.* GP. Wien.

NR-Protokoll XI/122: *Stenographisches Protokoll von der 122. Sitzung NR XI.* GP. Wien.

(c) Sekundärliteratur:

Achinger, Hans (1958): *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat*. Hamburg.

Aichholzer, Georg (1982): Arbeitsmarktpolitik in Österreich: Zum Verhältnis von Eingliederungs- und Ausgliederungsstrategien. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 3-4/1982, S. 69-80.

AK Wien (1962ff.): *Jahrbuch der Arbeiterkammer für Wien* [erscheint jährlich]. Wien.

Altmann, Georg (2004): *Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden.

Arbeitskreis Benedikt Kautsky (1962): *Währungsstabilität und Wirtschaftswachstum. Eine Studie zur wirtschaftlichen Lage Österreichs*. Wien.

Atzmüller, Roland (2009): Aktivierung statt Vollbeschäftigung. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. In: Hermann, Christoph/Atzmüller, Roland (Hg.): *Die Dynamik des ‚österreichischen Modells'. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem.* Berlin, S. 135-186.

BMsV (1967ff.): *Berichte über die soziale Lage: Ressortaktivitäten und Analysen* [erscheint ab dem Bericht für das Jahr 1966 jährlich]. Wien.

Christl, Josef/Potmesil, Stefan (1984): Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in Österreich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* Heft 3/1984, S. 279-294.

Conert, Hansgeorg (2002 [1998]): *Vom Handelskapital zur Globalisierung. Entwicklung und Kritik der kapitalistischen Ökonomie*. Münster.

Cyba, Eva/Sverre Baumgartner/Peter Gerlich/Ernst Kouba/Eva Kreisky/Manfred Matzka/Günter Scheer (1977): *Verwaltung in der Demokratie: 2. Teilbericht, 5. Band. Determinanten und Restriktionen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Eine Fallstudie zum Problem der regionalen Disparität im Auftrag der Bundeskanzleramts*. Wien.

Czettel, Adolf (1980): Aktive Arbeitsmarktpolitik – eine ständige gewerkschaftliche Forderung im Spiegel der Programme. In: Hampel-Fuchs, Maria/Herbert Kohlmaier/Alois Mock (Hg.): *Festschrift für Grete Rehor*. Wien, S. 39-49.

Erixon, Lennart (1999): Das Rehn-Meidner-Modell: Ein dritter Weg zwischen Keynesianismus und Monetarismus. In: Riegler, Claudius H./Schneider, Olaf (Hg.): *Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven*. Berlin, S. 51-84.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton.

Ettmayer, Wendelin (1980): Grete Rehor im Parlament. In: Hampel-Fuchs, Maria/Herbert Kohlmaier/Alois Mock (Hg.): *Festschrift für Grete Rehor*. Wien, S. 72-93.

Fairclough, Norman/Wodak, Ruth (1997): Critical discourse analysis. In: Van Dijk, Teun A. (Hg.): *Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction. Vol. 2.* London, S. 258-284.

Fischer, Frank/Gottweis, Herbert (Hg.) (2012): *The Argumentative Turn Revisited.* Durham.

Fischer, Georg/Potmesil, Stefan (1984): Arbeiterbewegung und Arbeitsmarktpolitik in Österreich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* Heft 3/1984, S. 263-278.

Foucault, Michel (1998 [1975]): *Überwachen und Strafen*, Frankfurt/M.

Griesser, Markus (2015): Der Staat als Wissensapparat. Konzeptionelle Überlegungen zu einer nicht-funktionalistischen Funktionsanalyse des Sozialstaats. *Zeitschrift für Sozialreform* 1/2015, S. 103-124.

Griesser, Markus (2017): Images and imaginaries of unemployed people: Discursive shifts in the transition from active to activating labour market policies in Germany. *Critical Social Policy*, S. 1-20 (*online first*).

Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* April 1993, S. 275-296.

Heinelt, Hubert/Weck, Michael (1998): *Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen.

Jäger, Siegfried (2004): *Kritische Diskursanalyse*. Münster.

Jäger, Siegfried/Maier, Florentine (2009): Analysing discourses and dispositives: A Foucauldian approach to theory and methodology. In: Wodak, Ruth/Meyer, Michael (Hg.): *Methods of Critical Discourse Studies. 3rd Edition*. London, S. 109-136.

Jessop, Bob (2010): Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies* 3 (3-4)/2010, S. 336-356.

Johannesson, Jan (1999): Schwedische Arbeitsmarktpolitik: Eine Politik, die ihre Grenzen überschritten hat? In: Riegler, Claudius H./Schneider, Olaf (Hg.): *Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven*. Berlin, S. 287-302.

Keller, Reiner (2007): *Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen.* Wiesbaden.

Kühl, Jürgen (1982): Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. *Sonderdruck aus: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 3/1982, S. 251-260.

Lampert, Heinz (1989): 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz. *Sonderdruck aus: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2/1989, S. 173-186.

Lechner, Ferdinand/Walter Reiter/Marius Wilk (1993): Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft. In: Tálos, Emmerich (Hg.): *Sozialpartnerschaft: Kontinuität und Wandel eines Modells.* Wien, S. 207-226.

Lutz, Burkart (1989): *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung*. Frankfurt/New York.

Mückenberger, Ulrich (1986): Zur Rolle des Normalarbeitsverhältnisses bei der sozialstaatlichen Umverteilung von Risiken. *PROKLA* 64/1986, S. 31-45.

Münch, Sybille (2015): *Interpretative Policy-Analyse*. Wiesbaden.

Neumann, Lothar F./Schaper, Klaus (2008): *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.

Ostner, Ilona/Lewis, Jane (1998): Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung. In: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hg.): *Standort Europa*, Frankfurt/M., S. 196-238.

Parnreiter, Christof (1994): *Migration und Arbeitsteilung. AusländerInnenbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise*, Wien.

Rein, Martin/Schön, Donald (1993): Reframing Policy Discourse. In: Fischer, Frank/Forester, John (Hg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.* London, S. 145-166.

Schmelzer, Matthias (2015): „Expandier oder stirb“. Wachstumsziele, die OECD und die Steigerungslogik wirtschaftlicher Expansion. *Geschichte und Gesellschaft* (41) 2015, 355-393.

Schmid, Josef (2002): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Das klassische Modell Schweden im Vergleich zu Deutschland. In: Der. (2002): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*. Opladen, S. 363-390.

Schmid, Günther/Oschmiansky, Frank (2006): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung. In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 5: 1966-1974*. Baden-Baden, S. 333-379.

Schmidt, Manfred G. (2005): *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen.

Schmuhl, Hans-Walter (2003): *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002*. Nürnberg.

Steinbach, Günther/Franz Danimann/Stefan Potemsil (1993): Arbeitsmarktverwaltung und Arbeitsmarktpolitik in Österreich. In: Dies. (Hg.): *Arbeitsmarktförderungsgesetz*. Wien, S. 25-65.

Tálos, Emmerich (1981): *Staatliche Sozialpolitik in Österreich.* Wien.

Tálos, Emmerich (2008): *Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik*. Innsbruck.

Trampusch, Christine (2002): *Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001.* MPIfG Working Paper 02/5. Köln.

Unger, Brigitte (1999): Österreichs Wirtschaftspolitik: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus? In: Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich (Hg.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft*. Wien, S.165-190

Weishaupt, Timo (2011) *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm.* Amsterdam.

Wilk, Marius (1991): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich von 1980-1984. In: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.): *Arbeitsmarktpolitik in Österreich*. Linz, S. 129-217.