



Gernot Mühge, Bernd Reisert

Beschäftigungssicherung und Beschäftigtertransfer in der wirtschaftlichen Transformation

Reformfortschritte und weitere Reformbedarfe

FES diskurs

April 2023

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

FES diskurs

FES diskurse sind umfangreiche Analysen zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen. Auf Grundlage von empirischen Erkenntnissen sprechen sie wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen für die Politik aus.

Über die Autoren

Prof. Dr. Gernot Mühge ist Professor für Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt Arbeitsbeziehungen an der Hochschule Darmstadt. Er war zuvor u. a. Projektleiter am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen sowie Gründer und Geschäftsführer des Helex Instituts Bochum.

Prof. Dr. Bernd Reissert ist Professor (i. R.) für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin. Er war zuvor u. a. Rektor der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA) und Projektleiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich

Vera Gohla, Referentin für Wirtschafts- und Strukturpolitik, und Susan Javad, Referentin für Arbeit, Qualifizierung und Mitbestimmung, in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung.

Gernot Mühge, Bernd Reissert

Beschäftigungssicherung und Beschäftigtertransfer in der wirtschaftlichen Transformation

Reformfortschritte und weitere Reformbedarfe

INHALT

| | | |
|----|-----|--|
| 4 | | VORWORT |
| 5 | 1 | NEUE DIMENSIONEN DES STRUKTURWANDELS |
| 7 | 2 | ARBEITSMARKTPOLITISCHE INSTRUMENTE: REFORMBEDARF UND REFORMDEBATTE |
| 9 | 3 | BESCHÄFTIGUNGSSICHERUNG DURCH QUALIFIZIERUNG |
| 9 | 3.1 | Qualifizierung im internen Arbeitsmarkt: individuelle und kollektive Ansätze in der Reformdebatte |
| 10 | 3.2 | Qualifizierungsgeld als kollektives Mittel der schnellen Krisenintervention |
| 12 | 3.3 | Individuelle Förderung in der kontinuierlichen Transformation |
| 13 | 3.4 | Zwischenfazit: Reformfortschritte bei der Beschäftigungssicherung |
| 17 | 4 | BESCHÄFTIGTENTRANSFER |
| 17 | 4.1 | Qualifizierung für externe Arbeitsmärkte: zentrale Befunde der Reformdebatte |
| 18 | 4.2 | Breiterer Zugang zum Beschäftigtertransfer |
| 20 | 4.3 | Stärkung der Qualifizierung im Beschäftigtertransfer |
| 24 | 5 | FAZIT: FORTSCHRITTE BEI DER BESCHÄFTIGUNGSSICHERUNG, LEERSTELLEN BEIM BESCHÄFTIGTENTRANSFER |
| 25 | | Literatur |

VORWORT

Die digitale und ökologische Transformation der Wirtschaft ist in den 2020er Jahren die größte Herausforderung für Politik und Gesellschaft. Der vollständige Umbau der Industrie zu einer klimaneutralen Produktion, der Ausbau nachhaltiger Infrastrukturen, die Aufwertung der Energieeffizienz von Bestandsimmobilien – für all diese Großprojekte braucht es Fachkräfte, die sie vor Ort in unterschiedlichsten Bereichen der Wirtschaft umsetzen. Aufgrund des demografischen Wandels werden aber genau diese knapper. Die Bundesregierung möchte daher zum einen die Einwanderung für Fachkräfte aus dem Ausland erleichtern. Zum anderen setzt sie aber auch auf eine Aktivierung bzw. verbesserte Nutzung der bereits im Land vorhandenen Potenziale.

Denn in den von der Transformation betroffenen Berufen ergeben sich auch veränderte Anforderungsprofile. Neue Berufsbilder entstehen, andere verlieren an Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund gilt es zum einen, niemanden auf dem Weg zur Fachkraft zu verlieren. Hier setzt zum Beispiel die aktuelle Diskussion über eine Ausbildungsgarantie an (Euler/Seeber 2023). Zum anderen wird die fortlaufende Weiterbildung in der gesamten Berufsbiografie für die einzelnen Beschäftigten immer wichtiger. Das hat auch die Bundesregierung erkannt und daher bereits 2019 im Einvernehmen mit den Bundesländern sowie Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden eine Nationale Weiterbildungsstrategie (NWS) formuliert (BMAS 2019). Diese wurde 2022 fortgeschrieben und weiterentwickelt (BMAS 2022a) und viele Elemente der anvisierten Umsetzung finden sich auch im Koalitionsvertrag der Ampelparteien von 2021.

Der Fokus der hier vorgesehenen Maßnahmen liegt – wenig überraschend – auf der Qualifikation für veränderte Tätigkeitsanforderungen und der Fortführung der Beschäftigung, am besten im selben Unternehmensumfeld, also auf der Vermeidung von Arbeitslosigkeit.

Doch was ist, wenn sich das Geschäftsmodell des Betriebs insgesamt überlebt hat bzw. nicht rechtzeitig an die neuen transformationsbedingten Herausforderungen angepasst werden kann? In solchen Fällen, in denen Arbeitslosigkeit nicht vermeidbar ist, kann der Beschäftigten-transfer mit seinem wichtigsten Instrument, der Transfergesellschaft, eine hilfreiche Rolle spielen. Insbesondere auch im Kontext der regionalen Strukturpolitik für die Sicherung großer Industriestandorte bzw. der Erhaltung regionaler Wirtschaftskluster lohnt sich eine intensivere Beschäftigung mit diesem in Deutschland noch immer zu selten eingesetzten Instrument.

Die vorliegende Studie nimmt sich nun den von den Ampelparteien beschlossenen Koalitionsvertrag vor und gleicht systematisch die formulierten Vorhaben im Bereich der Beschäftigungssicherung durch Qualifizierung und

Weiterbildung mit den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Reformdebatte ab. Dabei identifizieren die Autoren Prof. Dr. Gernot Mühge und Prof. Dr. Bernd Reissert die eine oder andere Leerstelle, die es politisch noch zu füllen gilt. Auch geben sie Einblicke, wie sich diese Leerstellen unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Evidenz füllen ließen, um sowohl den Bestand an Fachkräften für die Wirtschaft und Gesellschaft im Ganzen als auch Arbeits- und Lebensperspektiven der Beschäftigten im Einzelnen zu sichern.

Vera Gohla
Referentin für Wirtschafts- und Strukturpolitik, FES

Susan Javad
Referentin für Arbeit, Qualifizierung und Mitbestimmung, FES

1

NEUE DIMENSIONEN DES STRUKTURWANDELS

Die große wirtschaftliche Transformation im Zuge der Digitalisierung und des Umbaus von Energie- und Mobilitätssystemen beschleunigt und verändert den Strukturwandel, der Arbeitsplätze verloren gehen und anderswo neue entstehen lässt. Vermehrten betrieblichen Restrukturierungen und Betriebsschließungen stehen an anderer Stelle neue Arbeitskräftebedarfe gegenüber, die aus den Anforderungen der Transformation und aus weiteren Trends wie etwa der Alterung der Bevölkerung entstehen.

Vier Aspekte machen diesen beschleunigten Strukturwandel besonders schwierig:

- Zum einen stellen die neuen Arbeitskräftebedarfe meist andere und höhere Qualifikationsanforderungen als die wegfallenden Arbeitsplätze. Dies ist im wirtschaftlichen Strukturwandel zwar nichts grundsätzlich Neues. Neu ist aber der bereits erkennbare und durch alle Prognosen unterlegte Trend, dass die neuen Arbeitskräftebedarfe nicht mehr nur andere, sondern in bisher ungewohntem Maße höhere Qualifikationen beinhalten und auch die bisher unangefochtene Position der Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung mit dem Druck zur Höherqualifizierung konfrontieren (Maier et al. 2022; Dengler/Matthes 2018).¹ Statt bloßer Anpassungsqualifizierung oder Umschulung ist also die Höherqualifizierung von Fachkräften in Richtung der Qualifikationsanforderungen für Spezialist_innen- und Expert_innentätigkeiten ein wesentliches Element des neuen Strukturwandels.
- Zum Zweiten stoßen die neuen Arbeitskräftebedarfe auf einen Arbeitsmarkt, der aufgrund der demografischen Entwicklung in vielen Bereichen bereits jetzt von Fachkräfteengpässen oder gar Fachkräftemangel geprägt ist (Dettmann et al. 2019; Maier et al. 2022). Unternehmen in expandierenden Wirtschaftszweigen haben deshalb immer weniger Chancen, ihren Arbeitskräftebedarf auf dem externen Arbeitsmarkt zu decken. Sie sind in zunehmendem Maße darauf angewiesen, benötigte neue Qualifikationen (auch) durch die Weiter- und Höherqualifizierung ihrer eigenen Arbeitnehmer_innen zu gewinnen – und damit auch für die Beschäftigungssicherung dieser Arbeitskräfte zu sorgen, insbesondere wenn sie aus Unternehmensbereichen kommen, in denen ein Stellenabbau droht.
- Verschärft werden die Fachkräfteengpässe in manchen Branchen dadurch, dass der Transformationsprozess die Personalbedarfe in Unternehmen kurz- und mittelfristig erhöht: Beschäftigte werden einerseits noch benötigt, um Produktionsprozesse aufrechtzuerhalten, die erst mittelfristig auslaufen (zum Beispiel für Verbrennungsmotoren). Dieselben Beschäftigten sollten andererseits bereits jetzt in die Qualifizierung für neue Produktionsprozesse einsteigen – besonders wenn es sich um länger dauernde Höherqualifizierungen handelt. Die Transformation stellt damit besonders hohe Anforderungen an die Personaleinsatz- und Qualifizierungsplanung in Unternehmen.
- Trotz des demografisch bedingten Anreizes, Personal im Unternehmen zu halten und innerbetrieblich zu qualifizieren, wird es in vielen Fällen nicht möglich sein, wegfallende Arbeitsplätze durch neue Arbeitsplätze im selben Unternehmen zu kompensieren – etwa dann, wenn ganze Geschäftsmodelle eines Unternehmens obsolet werden und alternative Geschäftsmodelle in neuen oder neu wachsenden Unternehmen entstehen. Betriebliche Restrukturierungen und Betriebschließungen werden für viele Arbeitnehmer_innen (wie bisher auch) das Ausscheiden aus dem Unternehmen und die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz auf dem externen Arbeitsmarkt bedeuten. In Zeiten des Fachkräftemangels ist diese Suche für gut qualifizierte jüngere Fachkräfte aus größeren Unternehmen oft nicht besonders problematisch. Vor allem für un- und angelernte, ältere und bildungsungewohnte Arbeitnehmer_innen sowie für Beschäftigte aus gänzlich wegfallenden Branchen (mit entsprechend entwerteten Qualifikationen) bleibt die Suche dagegen schwierig. Wenn ihnen der schnelle Übergang in eine neue, mindestens gleichwertige Beschäftigung nicht gelingt, ist das sowohl für die einzelnen Beschäftigten als auch für die Gesellschaft und die Gesamtwirtschaft problematisch: für die einzelnen Beschäftigten wegen der Gefahr, für längere Zeit in die Arbeitslosigkeit – mit all ihren materiellen und psychosozialen Belastungen – zu geraten; für die Gesamtwirtschaft wegen der zunehmenden Fachkräfteengpässe, die es unsinnig machen, die Qualifikations- und Qualifizierungspotenziale von Arbeitnehmer_innen brachliegen zu lassen. Gefragter denn je sind deshalb aktuell Instrumente, die bei Personalabbau im Unternehmen dafür sorgen, dass betroffene Arbeitnehmer_innen dank Beratung und Qualifizierung rasch eine neue Beschäftigung in einem anderen Unternehmen finden.

¹ Für un- und angelernte Beschäftigte ist dieser Druck deutlich geringer.

Der beschleunigte Strukturwandel in der Transformation führt damit zu einem massiv verstärkten (und teilweise neuartigen) Qualifizierungsbedarf sowohl für interne als auch für externe Arbeitsmärkte. Im ersten Fall geht es darum, von Stellenabbau bedrohte Beschäftigte (zu denen inzwischen auch erhebliche Teile der Facharbeiter_innenschaft gehören) so zu qualifizieren, dass sie auf Arbeitsplätze mit anderen (neuen und tendenziell höherwertigen) Qualifikationsanforderungen im gleichen Unternehmen wechseln können. Im zweiten Fall geht es darum, von Stellenabbau betroffene Beschäftigte so zu qualifizieren, dass sie möglichst reibungslos auf stabile Arbeitsplätze in anderen Unternehmen oder Organisationen wechseln können.² Aus der Sicht der Beschäftigten geht es im ersten Fall um Beschäftigungssicherung, im zweiten Fall um Beschäftigertentransfer.

² Dies schließt den möglichen Wechsel in eine selbstständige Tätigkeit ein.

ARBEITSMARKTPOLITISCHE INSTRUMENTE: REFORMBEDARF UND REFORMDEBATTE

Die Arbeitsmarktpolitik verfügt seit Langem über Instrumente, die der Förderung von Beschäftigungssicherung und Beschäftigtertransfer durch Qualifizierung dienen. Im Fall der unternehmensinternen Beschäftigungssicherung sind dies sinnvollerweise Instrumente, die nur komplementär und subsidiär zu betrieblichen Anstrengungen eingesetzt werden, denn die betriebliche Qualifizierung von Beschäftigten ist zunächst eine betriebliche Aufgabe. Im Fall des Beschäftigtertransfers zu einem anderen Unternehmen handelt es sich dagegen vor allem um eine öffentliche Aufgabe. Zu den vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zur Förderung der unternehmensinternen Beschäftigungssicherung durch Qualifizierung gehört vor allem die aus dem Programm WeGebAU weiterentwickelte Qualifizierungsförderung für Beschäftigte nach § 82 SGB III. Zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die bei Personalabbau für einen raschen Transfer in neue Beschäftigung auf dem externen Arbeitsmarkt sorgen sollen, gehören neben intensiver Arbeitsvermittlung vor allem die Transfergesellschaften mit dem Transferkurzarbeitergeld nach §§ 111 und 111a SGB III.

Beide genannten Gruppen arbeitsmarktpolitischer Instrumente sind – wie wir weiter unten im Detail darlegen werden – seit einigen Jahren reformbedürftig. Der Reformbedarf ergibt sich vor allem aus zwei Faktoren:

- Wesentlich sind die veränderten Anforderungen, die sich aus der beschriebenen neuen Dimension des Strukturwandels ergeben. Die Massivität der Transformation erfordert neue Fördermöglichkeiten für die Beschäftigungssicherung und verbesserte Zugänge zum Beschäftigtertransfer. Für die sich abzeichnenden massiven betrieblichen Restrukturierungen sind zusätzlich zur bisher weitgehend individuell ausgerichteten Weiterbildungsförderung für Beschäftigte neue Formen der kollektiven Bewältigung des qualifikatorischen Umbaus in Unternehmen zu prüfen. Sicher ist, dass der notwendige Trend zur Höherqualifizierung längere Qualifizierungszeiten und damit längere Förderungszeiträume erfordert, die unter Umständen auch den Erwerb einer Qualifikation im Hochschulsystem einschließen sollten. Um eine Weiterbildung trotz subjektiver Unsicherheit über die Erfolgsperspektiven lohnend erscheinen zu lassen und das Durchhaltevermögen bis zum Abschluss der Qualifizierung zu fördern, verlangen längere Bildungszeiten eine finanzielle Absicherung des Lebensunterhalts, die sich näher am bisherigen Lohn orientiert als die meisten bisherigen Förderungen – vor allem für gering qualifizierte und bislang gering entloh-

te Beschäftigte mit familiären Verpflichtungen (Osian-der/Stephan 2018; Dohmen et al. 2022).

- Die bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Beschäftigungssicherung und zum Beschäftigtertransfer sind – wie wir unten ebenfalls im Detail zeigen – aus langen arbeitsmarktpolitischen Traditionen gewachsen (im Fall des Beschäftigtertransfers sogar aus der Kombination von Elementen des kollektiven Arbeitsrechts wie dem Sozialplan mit Elementen öffentlicher Arbeitsförderung) und dabei immer wieder verändert und weiterentwickelt worden – in der Regel ohne die Versicherungslogik der von der Arbeitslosenversicherung getragenen Arbeitsförderung zu verlassen. Das hat die Instrumente nicht nur optimiert, sondern – vor allem beim Beschäftigtertransfer – sie auch verkompliziert, sodass ihre Handhabung erschwert ist – und damit auch ihre Transparenz und Attraktivität für potenzielle Nutzer_innen geringer. Größere Transparenz und einfachere Handhabbarkeit der Qualifizierungsförderung für Beschäftigte sind deshalb häufige Forderungen (Bläsche et al. 2017; Reissert 2018; Bosch 2019).

Diese Situation hat seit einigen Jahren zu einer Debatte über die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu Beschäftigungssicherung und Beschäftigtertransfer durch Qualifizierung geführt, die mit den Herausforderungen der Transformation zunehmend virulent wird (Knuth 2012; Mühge/Schmidt 2014; Reissert 2018; IG Metall 2019a, 2019b; Bosch 2019; Knuth 2021). Die seit Dezember 2021 amtierende Bundesregierung, die die Bewältigung der wirtschaftlichen und ökologischen Transformation als wichtigste Herausforderung definiert hat, hat im Koalitionsvertrag für die Jahre 2021 bis 2025 Ziele und Vorschläge aus dieser Reformdebatte recht umfassend aufgegriffen (SPD/Grüne/FDP 2021). Die Übertragung der entsprechenden Abschnitte der Koalitionsvereinbarung in gesetzliche Änderungen steht derzeit (Anfang 2023) allerdings noch aus, weil andere Aufgaben als vordringlich angesehen wurden. Für den Bereich der Beschäftigungssicherung durch Qualifizierung liegt seit Dezember 2022 jedoch ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vor, der konkrete Gesetzesänderungen vorschlägt („Weiterbildungsförderungsgesetz“; BMAS 2022b). Einen Großteil dieses Referentenentwurfs hat die Bundesregierung Ende März 2023 zum Regierungsentwurf erhoben (Bundesregierung 2023).

In den folgenden Abschnitten vergleichen wir die Ziele und Vorschläge aus der Reformdebatte mit den im Koali-

tionsvertrag und im Referentenentwurf angekündigten Vorhaben der Bundesregierung. Dieser FES diskurs ist als Diskussionsgrundlage und Unterstützung für die nun anstehende Umsetzung der Reformvorhaben zu Beschäftigungssicherung und Beschäftigtentransfer durch Qualifizierung in der aktuellen Legislaturperiode gedacht. Er soll Diskussionen darüber erleichtern,

- was aus der bisherigen Diskussion über die Reform von Beschäftigungssicherung und Beschäftigtentransfer seinen Niederschlag im Koalitionsvertrag gefunden hat,
- welche Punkte der Reformdebatte sich im Koalitionsvertrag nicht wiederfinden,
- welche inhaltlichen Überschneidungen und Diskrepanzen zwischen Koalitionsvertrag und Reformdebatte es gibt
- und zu welchen Punkten weiterer Diskussions- und Präzisierungsbedarf besteht.

Diskussionswürdig ist dabei die Frage, ob punktuelle instrumentelle Veränderungen, wie sie der Koalitionsvertrag vorsieht und wie sie auch die Reformdebatte kennzeichnen, ausreichen, um die Herausforderungen der Transformation zu bewältigen. In einem vehementen Plädoyer argumentiert Matthias Knuth (2021), dass „eine transformative Arbeitsmarktpolitik im bestehenden institutionellen Rahmen nicht darstellbar ist“ (Knuth 2021: 47), vor allem weil die Arbeitsförderung des SGB III im Rahmen der Versicherungslogik eng an den bestehenden Erwerbs- und Sozialleistungsstatus anknüpft und den Statuswechsel kaum unterstützt. Er plädiert für einen grundlegenden Umbau der Arbeitsförderung, der jedoch Zeit brauchen werde, und schlägt angesichts des Zeitdrucks der Transformation für eine Übergangszeit von zehn Jahren ein arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm „Transformation der Arbeitswelt“ mit „grundlegend anderen Handlungslogiken und Steuerungsformen“ vor, das weitgehend unabhängig vom bestehenden institutionellen und rechtlichen Rahmen operieren soll (Knuth 2021: 1, 49–75).

Abweichend von diesem Plädoyer gehen wir an dieser Stelle davon aus, dass die Reformmöglichkeiten im bestehenden institutionellen und rechtlichen Rahmen noch nicht ausgereizt sind. Wir bleiben mit unseren Empfehlungen bewusst in der Logik der pfadabhängigen instrumentellen Weiterentwicklung innerhalb des bestehenden Rahmens, und zwar aus folgenden Gründen: Erstens erfolgt die Transformation unter großem Zeitdruck; jeder große institutionelle Umbau, auch im Rahmen eines Sonderprogramms, würde die arbeitsmarktpolitische Handlungsfähigkeit verzögern. Zweitens sichert der institutionelle Rahmen rund um das SGB III und die Bundesagentur für Arbeit (BA) etablierte Umsetzungsinstanzen und -routinen der Arbeitsförderung mit durchaus möglicher Flexibilität vor Ort, die in einem anderen Rahmen erst mühsam wieder aufgebaut werden müssten. Drittens sehen wir durchaus die Probleme, die sich aus der Versicherungslogik der

Arbeitsförderung für die Förderung von Übergängen von einem Erwerbs- und Sozialleistungsstatus zu einem anderen (zum Beispiel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit) ergeben; ihre Lösung muss unseres Erachtens jedoch in sozialrechtlichen Brücken, nicht in der (auch nur vorübergehenden) Auflösung des institutionellen Systems liegen.

Gemäß unserer Überzeugung, dass die Reformmöglichkeiten im bestehenden Rahmen noch nicht ausgereizt sind, kontrastieren wir in den folgenden Abschnitten die Reformdebatte und den Koalitionsvertrag. Beide verfolgen ähnliche Ziele zur Sicherung von Erwerbsbiografien. Im Koalitionsvertrag heißt es dazu:

- „Berufsbiographien sind häufig von Brüchen geprägt, gerade in Zeiten des Wandels. Wir wollen Sicherheit auch im Übergang geben und dazu ermutigen, Neues zu wagen“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 6).
- „Wir wollen jeder und jedem eine möglichst sichere Beschäftigungsbiografie ermöglichen und die Beschäftigungsfähigkeit durch Qualifizierung und gesunde Arbeit erhalten“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 65).
- „Wir setzen uns für einen Sozialstaat ein, der die Bürgerinnen und Bürger absichert, aber auch dabei unterstützt, neue Chancen im Leben zu ergreifen“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 66).
- „Wir wollen die moderne Arbeitswelt gestalten, dabei berufliche Chancen ermöglichen sowie Sicherheit und Flexibilität in Einklang bringen“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 66).
- „Wir verbessern Möglichkeiten für berufliche Neuorientierung, Aus- und Weiterbildung – auch in Teilzeit“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 67).

Ein differenzierteres Bild ergibt der Vergleich zwischen Reformdebatte und Koalitionsvorhaben, wenn man ins Detail arbeitsmarktpolitischer Instrumente geht. Für den Bereich der Beschäftigungssicherung durch Qualifizierung werden die folgenden Abschnitte zeigen, dass zwischen Koalitionsvorhaben und Reformdebatte große Übereinstimmungen bestehen – aber im Detail auch noch viele offene Fragen. Im Bereich des Beschäftigtentransfers steht dagegen die Aufnahme vieler Elemente der Reformdebatte noch aus; der Beschäftigtentransfer droht zum Verlierer der aktuellen Reformpolitik zu werden.

3

BESCHÄFTIGUNGSSICHERUNG DURCH QUALIFIZIERUNG

3.1 QUALIFIZIERUNG IM INTERNEN ARBEITSMARKT: INDIVIDUELLE UND KOLLEKTIVE ANSÄTZE IN DER REFORMDEBATTE

Zu den großen Leitbildern des deutschen Erwerbssystems zählen das Normalarbeitsverhältnis und, damit untrennbar verknüpft, das Ideal kontinuierlicher Berufsbiografien auf Basis einer hohen Beschäftigungssicherheit in unternehmensinternen Arbeitsmärkten. An diesem Maßstab gemessen, sollen Unternehmen in Zeiten von Stellenabbau betroffene Beschäftigte nicht entlassen, sondern nach Möglichkeit mit Mitteln der Beschäftigungssicherung im Unternehmen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit halten bzw. an anderer Stelle weiterbeschäftigen. Das deutsche Erwerbssystem beinhaltet dazu eine Vielzahl von etablierten betrieblichen, tariflichen oder aus der Arbeitsförderung stammenden Sicherungsinstrumenten, die in den konjunkturellen Krisen der jüngeren Vergangenheit in Summe eindrucksvoll ihre beschäftigungssichernde Leistungsfähigkeit gezeigt haben. An prominenter Stelle stehen das konjunkturelle Kurzarbeitergeld (Konjunktur-KuG), ferner die tarifliche Absenkung der regelmäßigen Wochenarbeitszeit und/oder betriebliche Instrumente wie zum Beispiel Arbeitszeitkonten, Personalvermittlung im internen Arbeitsmarkt und weitere.

Im Kontext des Transformationsbegriffs wird Beschäftigungssicherung neuerdings breiter diskutiert und nicht nur verstärkt mit dem strukturellen Wandel, sondern auch mit Fachkräftesicherung verknüpft. Fallen in einem Unternehmen transformationsbedingt Stellen weg, dann sollen betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen dafür sorgen, dass die Beschäftigten in neuen, von Personalengpässen geprägten Arbeitsbereichen beschäftigt werden. Auch der Koalitionsvertrag hat diese Idee aufgegriffen, und der im Dezember 2022 vom BMAS vorgelegte Referentenentwurf zum Weiterbildungsförderungsgesetz hat sie konkretisiert. Die zwei dort vorgeschlagenen neuen Instrumente zielen darauf, Unternehmen und Beschäftigte bei der beruflichen Qualifizierung zu unterstützen, um „strukturwandelbedingte Arbeitslosigkeit zu vermeiden [...] und die Fachkräftebasis zu sichern“ (BMAS 2022b: 2). Der Koalitionsvertrag charakterisiert die Instrumente wie folgt:

— Qualifizierungsgeld: „Mit einem ans Kurzarbeitergeld angelehnten Qualifizierungsgeld kann die BA Unternehmen im Strukturwandel ermöglichen, ihre Beschäftigten durch Qualifizierung im Betrieb zu halten und Fachkräfte zu sichern. Voraussetzung dafür sind

Betriebsvereinbarungen. Gleichzeitig setzen wir Anreize für Transformationstarifverträge“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 68).

— Bildungs(teil)zeit: „Mit einer Bildungs(teil)zeit nach österreichischem Vorbild bieten wir Beschäftigten finanzielle Unterstützung für arbeitsmarktbezogene Weiterbildung. Dies ermöglicht z. B. das Nachholen eines Berufsabschlusses oder eine berufliche Neuorientierung. Voraussetzung ist eine Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten. Die BA prüft die Fördervoraussetzungen“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 67; vgl. BMAS 2022b: 3).

Das *Qualifizierungsgeld* – der erste Vorschlag – ergänzt die Weiterbildungsförderung von Beschäftigten nach § 82 SGB um ein auf Kollektivität ausgerichtetes Instrument. Auch wenn es im Unterschied zum Kurzarbeitergeld als Ermessensleistung angelegt ist, schließt es durch seinen kollektiven Ansatz inhaltlich an Kurzarbeit an. Im Prinzip ergänzt das Qualifizierungsgeld das bestehende Setting der Kurzarbeit (Konjunktur-, Transfer- und Saison-KuG) um eine weitere Form. *Bildungs(teil)zeit* – der zweite Vorschlag (der bisher nur im Referentenentwurf zur Gesetzgebung, nicht im Regierungsentwurf enthalten ist) – stellt einen neuen Ansatz der Arbeitsförderung dar, der sich explizit die Bildungsteilzeit und die Bildungskarenz der österreichischen Arbeitsförderung zum Vorbild nimmt. Kern beider österreichischen Instrumente ist die berufliche Qualifizierung; sie verfolgen den Anspruch, den neuen, transformationsbedingten qualifikatorischen Mismatch zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage zu verkleinern, Beschäftigung zu sichern und Entlassungen sowie Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Reformdebatte und Koalitionsvertrag gehen von der oben dargelegten Überzeugung aus, dass die sich abzeichnenden massiven betrieblichen Restrukturierungen zusätzlich zur bisher weitgehend individuell ausgerichteten Weiterbildungsförderung für Beschäftigte neue Formen der kollektiven Bewältigung des qualifikatorischen Umbaus in Unternehmen verlangen. In der Terminologie des Koalitionsvertrags steht das Qualifizierungsgeld für den kollektiven Ansatz, die Bildungs(teil)zeit für Ergänzungen des individuellen Ansatzes.

3.2 QUALIFIZIERUNGSGELD ALS KOLLEKTIVES MITTEL DER SCHNELLEN KRISENINTERVENTION

Einem traditionsreichen Pfad der deutschen Arbeitsmarktpolitik folgend knüpfen sowohl der Koalitionsvertrag als auch die in der aktuellen Reformdiskussion aufgekommenen Vorschläge für kollektive Lösungen an das Kurzarbeitergeld (KuG) an. Hinter den Bezeichnungen „Transformations-Kurzarbeitergeld“ (IG Metall), „Qualifizierungs-Kurzarbeitergeld“ (Bündnis 90/Die Grünen) oder schließlich „Qualifizierungsgeld“ (Koalitionsvertrag/Weiterbildungsförderungsgesetz) verbergen sich in weiten Teilen gleiche Reformvorschläge für eine neue Form eines kollektiven arbeitsmarktpolitischen Instruments, das Unternehmen beim massiven Umbau des internen Arbeitsmarkts unterstützen soll.

Der Aufschlag ging von der IG Metall aus; sie hat ihr Konzept eines *Transformations-KuG* im Jahr 2019 veröffentlicht und kurze Zeit später hat der DGB es übernommen (IG Metall 2019a, 2019b; DGB 2019); seitdem wird der Vorschlag regelmäßig in die Debatte über den Wandel von Wirtschaft und Arbeitsmarkt eingebracht (zum Beispiel Bosch 2019; DGB 2022).

Das von der IG Metall vorgeschlagene Instrument sollte das Kurzarbeitergeld um eine neue Anspruchsgrundlage, das Transformations-Kurzarbeitergeld, erweitern. Ausgangspunkt des IG-Metall-Konzepts sind drohende Massenentlassungen aufgrund wirtschaftlicher Transformationsprozesse; als Beispiel für die erwarteten „Umbrüche von historischer Tragweite“ nennt die IG Metall den in der Automobilindustrie drohenden Stellenabbau aufgrund des Ausstiegs aus der Verbrennungstechnologie (IG Metall 2019a: 1).

Im Frühjahr 2020 hat die Bundestagsfraktion der Grünen das Konzept aufgegriffen und einen eigenen Vorschlag für ein sogenanntes *Qualifizierungs-Kurzarbeitergeld* gemacht, das großenteils im Einklang mit dem IG-Metall-Konzept steht, dabei jedoch perspektivisch den ökologischen Umbau von Unternehmen ins Zentrum rückt und verschiedene Parameter der neuen Form des Kurzarbeitergelds spezifiziert (Grüne 2020).

Unter der Bezeichnung *Qualifizierungsgeld* hat die Grundidee der vorgeschlagenen neuen Form von Kurzarbeit Einzug in den Koalitionsvertrag, in das Update der Nationalen Weiterbildungsstrategie (BMAS 2022a: 16) und schließlich in den Referentenentwurf zum Weiterbildungsförderungsgesetz (BMAS 2022b: 3 ff.) gehalten. Der Philosophie von Kurzarbeit folgend, ist das Instrument kollektiv angelegt. Der Entwurf des Artikelgesetzes sieht allerdings vor, das Qualifizierungsgeld nicht als neue Anspruchsgrundlage von Kurzarbeit einzuführen, sondern als Ergänzung der Weiterbildungsförderung von Beschäftigten unter §§ 82a bis 82c SGB III und damit als Ermessensleistung zu regeln.

Was ist der Kern des neuen Qualifizierungsgelds, das nun Einzug in die Arbeitsförderung halten soll? Da es auf

Kollektivität ausgerichtet ist, lässt das Qualifizierungsgeld sich konzeptionell zwischen dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld und dem für den Beschäftigentransfer eingesetzten Transferkurzarbeitergeld (s. u., Abschnitt 4) einordnen (siehe Tabelle 1; vgl. Bieback 2019). Qualifizierungsgeld kombiniert Eigenschaften beider KuG-Formen und enthält darüber hinaus neue Elemente. Diese sind der klare, „zwingende“ Fokus auf Qualifizierung und die Stärkung der Mitbestimmung durch die Verpflichtung zu einem betrieblichen Qualifizierungsplan oder einem entsprechenden Tarifvertrag.

Zur Einordnung und kritischen Diskussion des Qualifizierungsgelds werden im Folgenden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem Qualifizierungsgeld und den bestehenden KuG-Formen ausgearbeitet, beginnend mit dem Verhältnis des Qualifizierungsgelds zum Transferkurzarbeitergeld.

Sowohl Qualifizierungsgeld als auch Transferkurzarbeitergeld setzen voraus, dass sich Unternehmen dauerhaft verändern. Sie unterscheiden sich aber hinsichtlich des Lösungswegs und des betrieblichen Leistungsfalls. Beim Transferkurzarbeitergeld (s. Abschnitt 4) ist Letzterer einfach und knapp definiert: Die Förderung setzt einen Stellenabbau (im Wortlaut des § 111 SGB III: „Personalanpassungsmaßnahmen“) als Folge einer Betriebsänderung voraus. Das Transferkurzarbeitergeld als Instrument des Beschäftigentransfers verlangt ferner eine klare Trennung der Beschäftigten vom alten Unternehmen und zielt ausschließlich auf die Vermittlung im allgemeinen, externen Arbeitsmarkt; eine Rückkehr ins abgebende Unternehmen ist prinzipiell ausgeschlossen.

Transferkurzarbeitergeld setzt dann ein, wenn der Personalabbau durchgeführt wird. Dementgegen verfolgt das Qualifizierungsgeld einen präventiven Ansatz. Seine Anspruchsbedingung ist, dass die Beschäftigung im internen Arbeitsmarkt einen elementaren Wandel erfährt und Personalabbau droht. Der Referentenentwurf zum Weiterbildungsförderungsgesetz³ sieht vor, dass „strukturwandelbedingte Qualifizierungsbedarfe“ für mindestens ein Fünftel der Beschäftigten vorliegen müssen. Ferner muss sichergestellt sein, dass die im Rahmen des Bezugs von Qualifizierungsgeld durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen die Aussichten auf „nachhaltige“ (BMAS 2022b: 52) und „zukunftssichere“ (BMAS 2022b: 51) Beschäftigung im Unternehmen erhöhen. Die betrieblichen Bereiche, in denen die Beschäftigung vom Strukturwandel bedroht ist, und die Aussichten der betroffenen Beschäftigten auf neue Beschäftigung im internen Arbeitsmarkt sind Gegenstand des zwingend vorgeschriebenen betrieblichen, das heißt von den Betriebsparteien beschlossenen Qualifizierungsplans oder, alternativ, eines Tarifvertrags. Im Interesse schneller und passgenauer Qualifizierungen wird auf eine Zertifizierung der Qualifizierungsmaßnahmen verzichtet; Förderungsvoraussetzung im Interesse der Qualitätssicherung ist jedoch eine Zertifizierung der beauftragten Bildungsträger (BMAS 2022b: 31, 33, 51).

³ Für Betriebe (im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes) mit weniger als 250 Beschäftigten liegt die Schwelle bei zehn Prozent.

Der Fokus des Qualifizierungsgelds liegt klar auf der Beschäftigungssicherung im internen Arbeitsmarkt. Das Instrument soll Unternehmen die Möglichkeit bieten, „ihre Beschäftigten durch Qualifizierung im Betrieb zu halten und Fachkräfte zu sichern“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 68). In diesem Punkt ähnelt es dem Konjunktur-KuG, das ebenfalls der Beschäftigungssicherung dient. Auch das Konjunktur-KuG erlaubt die Qualifizierung während des KuG-Bezugs. Was also ist das Neue am Transformations-KuG gegenüber dem Konjunktur-KuG? Das bestehende Konjunktur-KuG setzt voraus, dass der Arbeitsausfall erstens auf einer akuten Krise beruht und zweitens vorübergehend ist: Nach Überwindung der Krise kehren die Beschäftigten

auf die alten, noch existierenden, unveränderten Arbeitsplätze zurück. Das Qualifizierungsgeld geht hingegen von einem beginnenden massiven und strukturellen Wandel von Stellen aus. Es setzt dann ein, wenn für viele Beschäftigte der langfristige Verbleib auf ihrer alten Stelle im internen Arbeitsmarkt ohne Qualifizierung nicht möglich ist. Den drohenden massenhaften Verlust von Arbeitsplätzen soll die vorgeschriebene investive Qualifizierung präventiv verhindern.

Eine Gegenüberstellung der Formen der Kurzarbeit nimmt Tabelle 1 vor.

Tabelle 1: Qualifizierungsgeld im Vergleich zu Konjunktur- und Transferkurzarbeitergeld

| | Konjunktur-KuG | Qualifizierungsgeld | Transfer-KuG |
|-------------------------------------|--|--|--|
| Ausgangspunkt | zeitlich begrenzte (z. B. konjunkturell bedingte), akute Krisensituation | dauerhafter, massiver Umbau von Geschäfts-/Produktionsmodellen im Rahmen eines bevorstehenden Transformationsprozesses | akute Unternehmenskrise mit dauerhaftem, unumkehrbarem Stellenabbau |
| Typ des Arbeitsausfalls | vorübergehender, unvermeidlicher Arbeitsausfall | dauerhafte, elementare Veränderung von Stellen | dauerhafter Wegfall von Stellen |
| Zielarbeitsmarkt | interner Arbeitsmarkt, Rückkehr auf alte Stelle | interner Arbeitsmarkt, Rückkehr auf veränderte oder neue Stelle | externer Arbeitsmarkt |
| Mobilitätsrichtung | keine/horizontal | eher vertikal als horizontal | eher horizontal als vertikal |
| Zielarbeitsplatz | alter Arbeitsplatz | Arbeitsplatz in neuem Geschäftsfeld, neuer Tätigkeit, neuem Beruf; in der Regel höheres Qualifikationsniveau | neuer Arbeitsplatz, in der Regel im gleichen beruflichen Umfeld |
| Charakter der Qualifizierung | möglich, aber nicht im Fokus; faktisch eher geringe Nutzung von Anpassungsqualifizierungen | investive Qualifizierung (längerfristig, hochwertig) zwingend vorgesehen; Ausschluss von Anpassungsqualifizierungen | breites Spektrum von der Anpassungs- bis hin zur abschlussbezogenen Qualifizierung; Tendenz zur Anpassungsqualifizierung |
| Rolle der Mitbestimmung | <i>klein:</i> keine besonderen Regelungen, Mitbestimmung etwa im Rahmen von § 87 BetrVG | <i>groß:</i> Betriebsvereinbarung (betrieblicher Qualifizierungsplan) oder Tarifvertrag als Anspruchsvoraussetzung | <i>mittel:</i> (Interessenausgleich und) Transfersozialplan als Anspruchsvoraussetzung |

Quelle: eigene Darstellung

Ein Ursprung des Qualifizierungsgelds ist, wie gesagt, der Vorschlag der IG Metall für ein Transformations-KuG. Dieser besitzt große Schnittmengen mit dem nun vorgeschlagenen Qualifizierungsgeld nach § 82a SGB III. Unterschiede bestehen jedoch in der Begründung des Instru-

ments. Die Begründung im Referentenentwurf des BMAS stellt klar auf die Beschäftigungssicherung durch Prävention ab. Die IG Metall betont darüber hinaus die Brückenfunktion der Qualifizierung, die genau genommen eine doppelte ist: Die erste – qualifikatorische – Brücke verbind-

det die alte mit der neuen Beschäftigung auf höherem Qualifikationsniveau. Die zweite Brücke ist zeitlich, sie soll – so die Idee hinter dem ursprünglichen Konzept – Unternehmen die Möglichkeit bieten, die betriebliche Transformation zu bewältigen, Geschäfts- und Produktionsmodelle anzupassen und neue Stellen für die Beschäftigten zu schaffen. Insgesamt ist der Ansatz durch die folgenden Aspekte gekennzeichnet:

- Im Fokus des Instruments stehen strukturwandelbedingte Restrukturierungen, die massenhafte Veränderungen eines betriebsinternen Arbeitsmarkts und drohende Massenentlassungen zur Folge haben. Die Prävention des Stellenabbaus erfordert die rasche, massive Qualifizierung der betroffenen Beschäftigten; damit sind individuelle Ansätze der Beschäftigungssicherung und Qualifizierung überfordert.
- Das Instrument hat die Funktion, die Beschäftigten durch Qualifizierungen in neue Fachkräftesegmente des internen Arbeitsmarkts zu heben (berufsfachliche Brückenfunktion für den Übergang der Beschäftigten auf neue Stellen mit anderen/höheren Anforderungen).
- Das Instrument stärkt die betriebliche Mitbestimmung durch die Verpflichtung zu einem betrieblichen Qualifizierungsplan, der als Betriebsvereinbarung oder Tarifvertrag beschlossen wird und die betroffenen Bereiche sowie neue Möglichkeiten der Beschäftigung nach den Qualifizierungsmaßnahmen definiert. Darin unterscheidet sich der Qualifizierungsplan vom Transfersozialplan (s. u., Abschnitt 4), der in der Regel lediglich zeitliche und finanzielle Rahmenbedingungen des Transfers von Beschäftigten und ihrer Qualifizierung festlegt.
- Im Unterschied zum Referentenentwurf des BMAS betont die IG Metall darüber hinaus, dass das Instrument den Unternehmen Zeit für die Bewältigung der Transformation geben soll. Die Zeit, in der die Beschäftigten sich in Weiterbildung befinden, sollen Betriebe nutzen, um Stellen anzupassen bzw. offene Stellen zu schaffen (zeitliche Brückenfunktion für den Übergang des Unternehmens zu neuen Geschäfts-/Produktionsmodellen).

Im Konzept des BMAS steht folglich die Prävention im Vordergrund (BMAS 2022b: 30); das Qualifizierungsgeld ergänzt die Förderung beschäftigter Arbeitnehmer_innen nach § 82 SGB III. Das Qualifizierungsgeld soll bei „starkem Transformationsdruck“ und „gravierenden“ Transformationsprozessen Betrieben eine Förderung bieten, die „schneller als bisher“ Reaktionen erlaubt und Qualifizierungen „passgenau“ ermöglicht (BMAS 2022b: 33, 31). Die IG Metall stellt hingegen weniger auf Prävention ab, sondern auf unmittelbare, rasche (Überbrückungs-)Hilfe in akuten Transformationsprozessen. In den Worten der IG

Metall klingt der Anwendungsfall so: „Ein Betrieb steht vor einem Umbauprozess. Der Umbau braucht Zeit und es kommt zunächst zu Arbeitsausfall. Auf die Beschäftigten kommen neue und veränderte Anforderungen und Tätigkeiten zu. In solchen Lagen soll das Transformations-KuG eine Brücke bauen [...]. Nach dem Transformationsprozess können die Beschäftigten mit neuen Fertigkeiten weiterbeschäftigt werden“ (IG Metall 2019b). Das Beispiel erinnert an die Beschäftigungspläne der 1980er Jahre, auch dort stand die zeitliche Brücke im Vordergrund, die Unternehmen während der Qualifizierungsphase für die Diversifikation und den Aufbau neuer Geschäftsmodelle nutzen sollten (s. u.; vgl. Bosch 1990; Wagner/Rinninsland 1990).

3.3 INDIVIDUELLE FÖRDERUNG IN DER KONTINUIERLICHEN TRANSFORMATION

Die Geschichte der individuellen Weiterbildungsförderung von Beschäftigten blickt nicht auf die große Tradition des Kurzarbeitergelds zurück. Ein zentraler Bezugspunkt ist hier, wie beim Qualifizierungsgeld auch, die (vergleichsweise junge) Förderung beschäftigter Arbeitnehmer_innen nach § 82 SGB III; die dort geregelte Weiterbildungsförderung von Beschäftigten ist in der jüngeren Vergangenheit durch das Qualifizierungschancengesetz und das Arbeitsmorgen-Gesetz⁴ erheblich verbessert worden.

Der Referentenentwurf des Weiterbildungsförderungsgesetzes sieht nun vor, die bestehende Förderung durch das Instrument der Bildungs(teil)zeit, genauer: durch Bildungszeitgeld bei Bildungszeit bzw. Bildungsteilzeit, zu ergänzen. Das BMAS stellt in der Begründung des Instruments weniger die Beschäftigungssicherung im Unternehmen, sondern die individuellen Wünsche der Beschäftigten in den Vordergrund, die nun durch dieses Instrument in der Arbeitsförderung berücksichtigt würden.

Das gesamte Maßnahmenpaket ist explizit und eng am österreichischen Modell ausgerichtet (SPD/Grüne/FDP 2021: 68). Blickt man auf das Instrumentarium im Nachbarland, dann sind dort zwei Instrumente mit ähnlicher Zielrichtung direkt miteinander verknüpft: Bildungsteilzeit/Bildungsteilzeitgeld auf der einen und Bildungskarenz/Weiterbildungsgeld auf der anderen Seite (§§ 11 ff. AVRAG). Beides sind Lohnersatzleistungen „bei nachgewiesener Weiterbildungsteilnahme für Personen in stabiler Beschäftigung mit Zustimmung des/der ArbeitgeberIn“ (Lassnigg/Unger 2014: 18). Die Umsetzung des deutschen Bildungszeitgelds bei Bildungs(teil)zeit in den vorgeschlagenen §§ 87b bis 87g SGB III hat sich förderungsrechtlich am Modell Österreichs orientiert (auch sprachlich, sodass auch begriffliche Verwechslungen leicht möglich sind).

Das *Bildungszeitgeld bei Bildungszeit bzw. Bildungsteilzeit* soll der individuellen Förderung der Weiterbildung während einer bestehenden Beschäftigung dienen. Im Falle der *Bildungsteilzeit* wird die Weiterbildung bei reduzierter Arbeitszeit in Teilzeit durchgeführt. Anspruchsvoraussetzungen für das Bildungszeitgeld bei Bildungsteilzeit sind

⁴ Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung.

unter anderem eine Reduktion der Wochenarbeitszeit um 25 bis 50 Prozent bei einer absoluten Mindestarbeitszeit von 15 Stunden pro Woche. Der wöchentliche zeitliche Aufwand für die Qualifizierung muss „im Wesentlichen“ der freigestellten Arbeitszeit pro Woche entsprechen, so der Referentenentwurf. Die Bezugsdauer des Bildungszeitgelds bei Bildungsteilzeit ist auf mindestens vier und höchstens 24 Monate beschränkt; diese kann sich bei Weiterbildungspausen oder modularen Weiterbildungen über einen Zeitraum von vier Jahren erstrecken.

Bildungszeit erlaubt den Bezug von Bildungszeitgeld für eine auf zwei bis zwölf Monate begrenzte vollständige Freistellung von der Arbeit zum Zweck der Aus- und Weiterbildung, die ebenfalls innerhalb von vier Jahren genutzt werden kann.

Sowohl bei Bildungszeit als auch bei Bildungsteilzeit ist der Arbeitgeber von seinen Entgeltpflichten für den Umfang der Freistellung befreit; die Beschäftigten erhalten als Lohnersatzleistung das Bildungszeitgeld, das dem Arbeitslosengeld entspricht. Die Bewilligung von Bildungszeitgeld setzt eine schriftliche Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten über Beginn, Dauer und Umfang der Freistellung voraus.

Was die Inhalte der Weiterbildung betrifft, ist die Förderung außerordentlich weit gefasst. Die Qualifizierung muss, so der Referentenentwurf, lediglich eine berufliche Weiterentwicklung ermöglichen und Arbeitsmarktbezug haben. Auf welche Weise sie dies tut, ist nicht spezifiziert. Im Gegenteil demonstriert eine nicht abgeschlossene Liste von Beispielen im Gesetzestext (§ 87c des Entwurfs) einen sehr weiten inhaltlichen Möglichkeitsraum. Die Qualifizierung kann zum Beispiel technischen Charakter haben, sie kann allgemeinbildend sein, einem Aufstieg förderlich sein, einen schulischen oder einen Berufsabschluss einschließlich einer Hochschulausbildung ermöglichen. Die Varianten reichen also vom Fremdsprachenkurs bis zum Studienabschluss. Bemerkenswert ist, dass die Förderung weder eine Maßnahmen- noch eine Trägerzertifizierung voraussetzt.

Bildungszeitgeld ist zwar ein neuer Ansatz in der deutschen Arbeitsförderung, aber aufgrund der nahezu deckungsgleichen Ausgestaltung lassen sich aus den langjährigen Erfahrungen in Österreich Nutzungsmuster ableiten. Dortige Untersuchungen zeigen verschiedene Segmente von Beschäftigten, die Bildungs(teil)zeit über- oder unterdurchschnittlich in Anspruch nehmen. Zentrale Ergebnisse sind der überdurchschnittliche und tendenziell steigende Anteil von Frauen, der im Jahr 2022 bei der Bildungskarenz (entspricht der Bildungszeit) 76 Prozent betrug, bei der Bildungsteilzeit 58 Prozent. Ferner sind die meisten der Teilnehmenden im mittleren Alter zwischen 25 und 44 Jahren; Beschäftigte ab einem Alter von 45 Jahren sind unterrepräsentiert (BMAW 2022: 275 ff.). Ebenfalls unterrepräsentiert sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund sowie mit niedrigem Bildungsabschluss.

Bezüglich der Weiterbildungsinhalte zeigen sich unterschiedliche Nutzungsmuster zwischen der Voll- und der Teilzeitvariante des Instruments. Studien ergeben, dass die Vollzeitvariante Bildungskarenz vor allem für abschlussbe-

zogene Qualifizierungen genutzt wird und hier die Hochschulbildung einen überraschend hohen Anteil hat: „Das Weiterbildungsgeld ermöglicht mittel bis höher qualifizierten InterviewpartnerInnen in unserem Sample Schul- und Studienabschlüsse nachzuholen und höhere Bildungsabschlüsse zu erwerben“ (Papouschek 2017: 64). Rund ein Drittel der Teilnehmenden bezieht das Weiterbildungsgeld für ein Hochschulstudium (Lassnigg/Unger 2014: 22). Bei der Bildungsteilzeit werden eher Höher- und Zusatzqualifizierungen absolviert; die Maßnahmenbandbreite ist hier entsprechend höher (Papouschek 2017: 65).

3.4 ZWISCHENFAZIT: REFORMFORTSCHRITTE BEI DER BESCHÄFTIGUNGSSICHERUNG

Die Beschäftigungssicherung auf internen Arbeitsmärkten war und ist eine große Stärke des deutschen Erwerbssystems. Ihre Wirksamkeit beruht auf einem breiten Setting an betrieblichen, tariflichen und arbeitsförderungsrechtlichen Instrumenten, die es ermöglichen, auf verschiedene Formen von betrieblichen Krisen und drohendem Stellenabbau zu reagieren, und zudem wirkungsvoll kombiniert werden können, wie die Vergangenheit gezeigt hat. An der Weiterentwicklung und Anpassung dieses Instrumentenkastens knüpfen der Koalitionsvertrag und der Referentenentwurf des Weiterbildungsförderungsgesetzes an. Die dort verankerten neuen Instrumente nehmen strukturelle Krisen in den Fokus, sie ermöglichen eine Reaktion auf einen massiven, disruptiven Wandel von Unternehmen. Mit der Förderung des Lebensunterhalts bei Freistellung von der Arbeit setzen die Instrumente an einem zentralen Engpass für die betriebliche Umsetzung strategischer Qualifizierungsprogramme an; sie erweitern zudem die Flexibilität der beruflichen Weiterbildung erheblich – durch einen Verzicht auf eine Maßnahmenzertifizierung bei beiden Instrumenten, bei Bildungs(teil)zeit sogar auf die Trägerzertifizierung. Damit öffnet sich die Weiterbildungsförderung auch für tertiäre Bildung und erschließt so ein zentrales Segment von Fachkräftengpässen in der Transformation.

Insgesamt bieten beide Instrumente eine im Grundsatz sinnvolle, adäquate Anpassung der Arbeitsförderung an die Probleme, die die Transformation dem Arbeitsmarkt bereitet, die umfassend und strukturell sind und nicht hinreichend mit dem alten Setting bewältigt werden können.

Das Qualifizierungsgeld als kollektiver Ansatz setzt auf präventive Beschäftigungssicherung durch Qualifizierung angesichts abzusehender massiver (mindestens ein Fünftel der Beschäftigten eines Betriebs betreffender) Umbauprozesse von Unternehmen. Das Modell vermittelt den Beschäftigten ein erhebliches Maß an Sicherheit im internen Arbeitsmarkt, die in einem betrieblichen Qualifizierungsplan plausibel dargelegt werden muss. Damit liegt ein großer Teil der Verantwortung bei den Betriebs- oder Tarifparteien, die vor einer anspruchsvollen und teils problematischen Aufgabe stehen. Dazu zählen die verlässliche Prognose des Beschäftigungsbedarfs in der Zukunft, die

Erläuterung, welche Stellen angereichert, aber dann fortgeführt werden, sowie die Identifikation neuer offener Stellen für diejenigen Beschäftigten, deren Stelle wegfällt. Der Qualifizierungsplan setzt ferner voraus, dass alle Beschäftigten, die Qualifizierungsgeld beziehen, eine Weiterbeschäftigungsperspektive erhalten. Im Einzelnen ergeben sich damit in der betrieblichen Realität mindestens folgende Herausforderungen:

- Risiken beim Aufbau neuer Stellen: Wenn massiver Stellenumbau oder -abbau stattfindet, ist es möglich, dass der Umfang des Stellenabbaus den des Personalaufbaus übersteigt; in diesem Fall sind Entlassungen unvermeidlich. In der Logik des Instruments erscheint es sinnvoll, dass die Teilnehmenden dann (auch) für den externen Arbeitsmarkt qualifiziert werden. Diese Möglichkeit bedeutet aber einen Bruch mit dem Versprechen, ein verlässliches Instrument der Beschäftigungssicherung im internen Arbeitsmarkt zu sein.
- Weiterbildungsbereitschaft und -fähigkeit: Ferner ist davon auszugehen, dass nicht alle Beschäftigten in der Lage oder gewillt sind, in eine berufsfachliche, langfristige und hochwertige Weiterbildung einzutreten und/oder diese auch mit Erfolg abzuschließen; auch diese Beschäftigten haben Anspruch auf Berücksichtigung im

betrieblichen Qualifizierungsplan oder auf ein arbeitsmarktpolitisches Angebot.

- Grenzen der Planbarkeit: Schnelle, massive Krisenintervention und strategische Qualifizierungsplanung stehen in der Unternehmenspraxis im Widerspruch. Das Qualifizierungsgeld setzt einen erheblichen Vorlauf für die Erstellung eines Qualifizierungsplans voraus, der viele Unternehmen bzw. die Betriebs- oder Tarifpartner schon in regulären Zeiten vor große Herausforderungen stellt, denn die Planbarkeit des zukünftigen Personalbedarfs und seiner Qualifikationsstruktur ist grundsätzlich begrenzt. In Zeiten der Transformation ist sie durch größeren Zeitdruck, größere Unsicherheit sowie das oben skizzierte Problem, dass Beschäftigte teilweise gleichzeitig für auslaufende Produktionsprozesse wie für neue Qualifizierungen benötigt werden, noch weiter erschwert und eingeschränkt. Kollektive Ansätze sollten die geringe Planbarkeit des zukünftigen Personalbedarfs in Krisenzeiten berücksichtigen.
- Beratungsbedarf von Beschäftigten in Umbruchsituationen: Aufseiten der Unternehmen bzw. der Sozialpartner ist der betriebliche Qualifizierungsplan eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung, um die Qualifizierungs- und Vermittlungsaufgabe wirksam werden zu lassen. Individuelle Qualifizierungsentschei-

BETRIEBLICHE ANFORDERUNGEN FÜR DIE STRATEGISCHE QUALIFIZIERUNG VON UNTERNEHMEN

Die Reformdiskussion in diesem Feld konzentriert sich naturgemäß auf die rechtlich-institutionelle Ausgestaltung der Instrumente im Arbeitsförderungsrecht. Die Förderung beruflicher Qualifizierung von Beschäftigten in der Transformation ist allerdings enger als in der Vergangenheit mit der strategischen Personalplanung, -qualifizierung und -vermittlung in Unternehmen verknüpft. Nutzung und Wirksamkeit der Instrumente werden maßgeblich vom Handeln der Unternehmen abhängen. Die neuen Instrumente setzen passgenaue, komplementäre Strategien und Programme der Qualifizierung bei den Unternehmen voraus, die Unternehmensleitung, Personalmanagement und Akteure der Mitbestimmung vor eine schwierige Gestaltungsaufgabe stellen. Die betrieblichen Anforderungen haben wir in den Jahren 2020/21 in einem Forschungsprojekt untersucht; sie lassen sich grob in vier Bausteinen zusammenfassen (vgl. Mühge/Harbecke 2021; Harbecke/Mühge 2022):

1. Ein Programm zur strategischen Qualifizierung auf Basis einer strategischen Personalplanung des Unternehmens: Dieses Programm entspricht weitenteils dem, was im Gesetzesentwurf als Qualifizierungsplan vorgesehen ist. Es enthält darüber hinaus eine genaue inhaltliche Beschreibung des Qualifizierungsangebots, zum anderen Regelungen des Zugangs und der Zielgruppen.
2. Klärung der Rahmenbedingungen, Rechte und Pflichten der Beschäftigten in der Qualifizierungsphase, vor allem in Bezug auf Entgelt, Arbeitszeit/Freistellung sowie auf den Status/Arbeitsvertrag während der Qualifizierung
3. Regelungen für die Übergangszeit und die Vermittlung auf neue interne Stellen nach Abschluss der Qualifizierung
4. Ein für die Wirksamkeit zentraler Aspekt ist die Einführung einer Abteilung für die Qualifizierung, interne Vermittlung und Begleitung der Beschäftigten. Sie dient als unternehmensinternes Kompetenzzentrum und als hochwertige Beratungseinrichtung für Beschäftigte, die am Programm teilnehmen (wollen).

dungen von Beschäftigten in Umbruchsituationen sind komplex und haben eine große Tragweite für die Lebenssituation (Mühge 2017). Sie brauchen eine hochwertige Beratung im Vorfeld der Qualifizierung und eine Begleitung während der Qualifizierungsphase; auch die Vermittlung im internen Arbeitsmarkt ist auf eine wirksame, kompetente Stelle angewiesen – dies ist eine zentrale Lehre aus den Erfahrungen mit Beschäftigungsplänen in den 1980er Jahren (Wagner/Rinninsland 1990; Wagner 1992; Bosch 1990; vgl. auch Mühge 2017). Die Wirksamkeit des Qualifizierungsgelds setzt also ein organisationales Setting der Unternehmen voraus, das über den Qualifizierungsplan hinausgeht. Ideal ist eine Organisationseinheit im Sinne einer innerbetrieblichen Agentur für Qualifizierung und Fachkräftesicherung, die sowohl ein unternehmensinternes Kompetenzzentrum als auch eine Beratungseinrichtung für Beschäftigte in transformationsbedingten Umbrüchen bilden sollte (vgl. Mühge/Harbecke 2021).

Für die Akzeptanz und die Wirksamkeit eines Qualifizierungsplans sind seine Widerspruchsfreiheit, die Plausibilität der Übergänge und letztlich die Verlässlichkeit der versprochenen Beschäftigungssicherheit zentral. Die Wirksamkeit des Qualifizierungsgelds hängt in hohem Maße davon ab, inwieweit die Beschäftigten vom Sinn und Nutzen des Modells in seiner jeweiligen betrieblichen Umsetzung überzeugt sind. Die Erarbeitung eines überzeugenden Plans ist vor allem eine schwierige betriebliche Aufgabe, da die Schaffung neuer Stellen quantitativ, qualitativ und zeitlich auf die im Rahmen des Qualifizierungsgelds durchgeführten Maßnahmen abgestimmt sein muss. Auch die Konzeption des Qualifizierungsgelds als Ermessensleistung ist hier ein Hemmnis und läuft dem Anspruch der Verlässlichkeit und Planbarkeit zuwider.

In der Praxis dürften die ersten Fälle eher den Charakter von Experimenten als den von Plänen haben, da mit der Transformation interner Arbeitsmärkte sehr viel Unsicherheit verbunden ist. Es bleibt zu wünschen, dass die Qualifizierungspläne nicht, wie die inhaltlich verwandten Beschäftigungspläne der 1980er Jahre, an einer mangelnden Selbstregulierung interner Arbeitsmärkte und/oder einem Mangel an offenen Stellen in den Unternehmen scheitern. Die wichtigste Studie zu den Beschäftigungsplänen der 1980er Jahre kam damals zu dem Ergebnis, dass „Beschäftigungspläne [...] in der Praxis vorrangig betriebliche Qualifizierungspläne geworden sind“, weil der Übergang in neue interne Beschäftigung kaum gelang (Bosch 1990: 175).

Für individuelle Ansätze der Beschäftigungsförderung stellt sich das Problem der Beschäftigungspläne nicht – oder jedenfalls in deutlich kleinerem Ausmaß. Sie benötigen zunächst eine individuelle Planung von Weiterbildung mit der Aussicht auf die Weiterbeschäftigung im internen Arbeitsmarkt. Die Probleme der Prognose von zukünftigen Stellenbedarfen, der Qualifizierung und des Matchings im internen Arbeitsmarkt stellen sich aber auch dann, wenn

die individuelle Weiterbildungsförderung unternehmerisch in die strategische Personalplanung und Qualifizierung eingebettet ist.

Das BMAS stellt in der Begründung der Bildungs(teil)zeit nicht auf die Bedarfe der Unternehmen ab, sondern richtet den Fokus auf die individuellen Wünsche der Beschäftigten; Bildungs(teil)zeit soll „individuelle Beschäftigungsoptionen“ stärken und Beschäftigte dabei unterstützen, „ihre beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten eigenständig wahrzunehmen“; sie „richtet sich insbesondere an Beschäftigte, deren Arbeitgeber ihnen kein passendes Weiterbildungsangebot macht“ (BMAS 2022b: 3). Es spricht jedoch (fast) nichts dagegen, dass auch Unternehmen die Bildungs(teil)zeit im Rahmen einer Qualifizierungsstrategie systematisch fördern, um Beschäftigungs- und Fachkräftesicherung im Rahmen eines strategischen Personalmanagements miteinander zu kombinieren.⁵ Bildungs(teil)zeit erscheint dann auf der einen Seite als Konkurrenz zur bestehenden individuellen Weiterbildungsförderung von Beschäftigten nach § 82 SGB III, bietet sich auf der anderen Seite angesichts seiner inhaltlichen Offenheit aber auch als komplementäre Ergänzung dieser Förderung an.

Das Instrument erscheint insbesondere wegen seiner hohen Flexibilität attraktiv, die auf die Definition von Strukturwandelbetroffenheit oder Engpassberufen ebenso verzichtet wie auf Maßnahmen- und Trägerzertifizierungen und auch explizit die Hochschulbildung einschließt. Mit der Förderung tertiärer Bildung schließen Bildungszeit und Bildungsteilzeit eine wichtige systematische Lücke der Weiterbildungsförderung, wie am Beispiel Österreichs deutlich wird, aber auch durch Untersuchungen in Deutschland gezeigt wurde (Harbecke/Mühge 2022; Mühge/Harbecke 2021). Mit der möglichen Förderung von Bildungsmaßnahmen, die notwendig sind, um die Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses zu erlangen (BMAS 2022b: 33), schließt sich auch eine integrationspolitische Lücke.

In Anlehnung an den Begriff der „kontinuierlichen Restrukturierung“ (Kieselbach et. al. 2010: 17) lässt sich sagen, dass individuelle Ansätze nach dem Muster der Bildungs(teil)zeit eher für eine kontinuierliche Transformation, das heißt für einen andauernden, eher allmählichen als abrupten und massiven Umbau von Unternehmen gut geeignet sind. Sie erfüllen in derartigen Situationen mehr als kollektive Ansätze die Ansprüche an eine wirksame strategische Qualifizierung und bieten sowohl Unternehmen als auch Beschäftigten Flexibilität, Sicherheit sowie den Raum, Erfahrungswissen zu erwerben.

Das Qualifizierungsgeld (Transformations-Kurzarbeitertgeld) dient als kollektives Instrument der raschen Krisenintervention bei massivem Personalabbau. Es ist der (unerprobte) Versuch, diese Krisenintervention präventiv mit einer strategischen Qualifizierung für den internen Arbeitsmarkt zu verzahnen. Naturgemäß birgt diese Zielstellung Widersprüche und Risiken, wie die Erfahrung mit den wenig erfolgreichen Beschäftigungsplänen aus den 1980er Jahren zeigt. Dennoch erscheint die Erprobung des

⁵ In diesem Kontext wäre es wünschenswert, dem Arbeitgeber die Möglichkeit zur Aufstockung des Bildungszeitgelds einzuräumen.

Instruments sinnvoll. Eine offene Frage sind die individuelle Beratung, Begleitung und Vermittlung der Beschäftigten im Unternehmen. Achillesferse des Instruments ist die Plausibilität von Qualifizierung und Weiterbeschäftigung im internen Arbeitsmarkt, die von der Schaffung offener Stellen in anderen oder neuen Geschäftsmodellen/-bereichen abhängt. Unternehmen mit Vorerfahrung in der Beratung von Beschäftigten in Umbruchsituationen sowie der internen Vermittlung und Qualifizierung sind bei der Gestaltung des Instruments einschließlich des zugrunde liegenden Qualifizierungsplans im Vorteil.

4

BESCHÄFTIGTENTRANSFER

4.1 QUALIFIZIERUNG FÜR EXTERNE ARBEITSMÄRKTE: ZENTRALE BEFUNDE DER REFORMDEBATTE

Wenn auf eine Weiterbeschäftigung im bisherigen Unternehmen keine Aussicht besteht, ist es Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik, den von Entlassung bedrohten oder betroffenen Arbeitnehmer_innen den Weg zu einer stabilen Beschäftigung in anderen Unternehmen oder Organisationen zu ebnen – durch individuelle Beratung, berufsfachliche Qualifizierung und Unterstützung bei der Stellensuche. Dies ist die Aufgabe von Transfergesellschaften, deren arbeitsförderungsrechtliche Grundlage das Transferkurzarbeitergeld nach §§ 111 und 111a SGB III darstellt. Betrieblicher Ausgangspunkt jeder Transfergesellschaft (Mühge 2022: 5 f., 2017: 19 f.) ist ein zwischen der Geschäftsleitung und der Arbeitnehmer_innenvertretung abgeschlossener Transfersozialplan, der (neben möglichen Abfindungen) Finanzmittel für Beratungsleistungen und Qualifizierungsmaßnahmen für die von Entlassung bedrohten Beschäftigten bereitstellt. Diese Beschäftigten wechseln (auf freiwilliger Basis) in eine „betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit“ (die Transfergesellschaft), die von einem unabhängigen Träger betrieben wird; sie schließen dazu einen dreiseitigen Vertrag ab, der die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses mit dem bisherigen Arbeitgeber, einen neuen, befristeten Arbeitsvertrag mit dem Träger der Transfergesellschaft (bei gleichzeitiger Freistellung von der Arbeitsleistung, das heißt bei Kurzarbeit Null) und Vereinbarungen zwischen dem bisherigen Arbeitgeber und dem Träger der Transfergesellschaft über die Finanzierung und Durchführung arbeitsmarktpolitischer Beratungs- und Qualifizierungsleistungen innerhalb der Transfergesellschaft beinhaltet.

Während ihres Verbleibs in der Transfergesellschaft erhalten die Beschäftigten aus Mitteln der BA für maximal zwölf Monate ein Transferkurzarbeitergeld, das in seiner Höhe etwa dem Arbeitslosengeld entspricht (bei einer eventuell anschließenden Arbeitslosigkeit aber nicht auf die Anspruchsdauer des Arbeitslosengelds angerechnet wird). Das Transferkurzarbeitergeld wird in der Regel noch mit Mitteln aus dem Sozialplan aufgestockt, aus denen auch noch die sogenannten Remanenzkosten bei Kurzarbeit (Sozialversicherungsbeiträge, Urlaubs- und Feiertagslöhne) sowie Beratung, Qualifizierung und Verwaltung zu finanzieren sind. Wichtigste Finanzierungsquelle sind dabei die Löhne der Beschäftigten, die während der Kündigungsfrist angefallen wären, wegen des vorzeitigen Wechsels in die Transfergesellschaft aber nicht mehr anfallen. Die BA beteiligt sich außerdem an den Qualifizierungskosten – gemäß § 111a SGB III allerdings nur, wenn der bis-

herige Arbeitgeber (außer im Insolvenzfall) mindestens die Hälfte (bei kleinen und mittleren Unternehmen [KMU] ein Viertel) dieser Kosten trägt und die Qualifizierung nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zertifiziert ist (was nur für einen Teil der einschlägigen Bildungsangebote zutrifft).

Wirkungsanalysen zeigen, dass der Beschäftigtertransfer in aller Regel erfolgreich ist und allen Seiten Vorteile bietet (Mühge 2017: 17 f.; Massolle/Mühge 2019; Fackler et al. 2020; BA 2022; Mühge 2022):

- Ähnlich wie die Instrumente der Beschäftigungssicherung durch Qualifizierung erfüllt Beschäftigtertransfer eine doppelte Brückenfunktion – durch Zeitgewinn und Qualifizierung.
- Die Wiedereingliederung in eine neue Erwerbstätigkeit gelingt in höherem Maße als in der regulären Beratungs- und Vermittlungsarbeit der BA; fast 75 Prozent der Betroffenen sind ein halbes Jahr nach Beendigung der Transfergesellschaft nicht arbeitslos, rund 60 Prozent sind wieder sozialversicherungspflichtig beschäftigt.
- Das Risiko, aus Transfergesellschaften in Leiharbeit oder befristete Beschäftigung – also in prekäre Formen der Beschäftigung – überzugehen, ist deutlich geringer als auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.
- Die Zufriedenheit der Betroffenen mit der Beratung, Betreuung und Vermittlung ist deutlich höher als bei Arbeitslosen.
- Die Betroffenen erzielen in der Regel ein höheres Nettoeinkommen als bei einem (zeitweisen) Übergang in die Arbeitslosigkeit, auch wenn sie dabei eine Abfindung erhalten.
- Die Qualifizierung der Betroffenen erhöht das individuelle und das allgemeine Qualifikationsniveau und trägt zur Fachkräftesicherung bei.
- Da der Übergang in eine Transfergesellschaft ohne Kündigung erfolgt, vermeiden die Arbeitgeber kostspielige Kündigungsschutzklagen.
- Der Personalabbau wird in den Augen der Öffentlichkeit „sozial verträglich“ bewältigt; Arbeitgeber vermeiden damit negative Folgen für das Unternehmensimage und die Unternehmenskultur sowie Konflikte mit der verbleibenden Belegschaft.

Dennoch leidet der Beschäftigtertransfer in Deutschland vor allem unter zwei Schwächen, die besonders klar zutage treten, wenn man ihn mit entsprechenden Instrumenten in anderen Ländern vergleicht (Reissert 2018; Knuth et al. 2011, 2012, 2013; Borghouts-van de Pas 2012):

- Er erreicht nur einen sehr viel kleineren Teil der vom Strukturwandel betroffenen Beschäftigten als in anderen Ländern. Transfergesellschaften nehmen pro Jahr etwa 15.000 bis 20.000 Personen auf, die auf eine neue Beschäftigung vorbereitet werden (BA 2022); das entspricht einem bis zwei Prozent aller Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz durch Stellenabbau oder Betriebs-schließungen verlieren. In Belgien und Schweden liegt der Beschäftigtenanteil um das Zehn- bis Zwanzigfache darüber (Reissert 2018: 4–14). Vor allem Arbeitnehmer_innen aus KMU sowie aus kleineren Restrukturierungsfällen ist der Weg in den Beschäftigtertransfer in Deutschland meist versperrt. Sie haben jedoch ein weit überdurchschnittliches Risiko, ihren Arbeitsplatz durch Stellenabbau oder Betriebsschließungen zu verlieren (Quintini/Venn 2013: 10, 44).
- Umfassende Qualifizierung für einen dauerhaften neuen Arbeitsplatz spielt im deutschen Beschäftigtertransfer eine wesentlich kleinere Rolle als in anderen Ländern. Üblich sind eher kurze Anpassungsqualifizierungen; abschlussbezogene Qualifizierungen zur Fachkräftesicherung sind eher selten. In Zeiten des Fachkräftemangels, in denen vor allem un- und angelernte, bildungsungewohnte und ältere Arbeitnehmer_innen sowie Beschäftigte mit entwerteten Qualifikationen auf Unterstützung für den Übergang in neue Beschäftigung angewiesen sind, gewinnt dieser Mangel an Bedeutung.

Diese Schwächen des deutschen Beschäftigtertransfers sind das Ergebnis einer Vielzahl von Organisations- und Verfahrenshindernissen, die ihrerseits Folge der spezifischen Konstruktionsmerkmale des deutschen Transfermodells sind (Mühge/Schmidt 2014; Mühge 2017: 19 f.; Knuth 2011, 2012; Reissert 2018): Es verbindet – historisch gewachsen und im internationalen Vergleich ungewöhnlich – Elemente des kollektiven Arbeitsrechts (Sozialplan) mit Elementen des individuellen Arbeitsrechts und der öffentlichen Arbeitsförderung. Es macht das Zustandekommen einer Transfergesellschaft von der Existenz eines Betriebsrats und von komplizierten Aushandlungsprozessen abhängig, die in jedem Einzelfall bewältigt werden müssen. Dies sorgt für große Unterschiede zwischen einzelnen Transferprojekten hinsichtlich zentraler Parameter wie finanzieller Ausstattung und Laufzeit und birgt ferner stets die Gefahr des Scheiterns im Einzelfall. Der Transfersozialplan erlegt dem abgebenden Unternehmen die finanzielle Hauptlast der Transfergesellschaft auf und hält die finanzielle Beteiligung öffentlicher Mittel (das heißt der BA) in engen Grenzen. Dies erschwert eine umfassende Nutzung des Beschäftigtertransfers und eine umfassende Ausstattung von Transfergesellschaften mit Mitteln zur Qualifizierung.

Die Debatte über die Reform des Beschäftigtertransfers in Deutschland kreist folglich um die Fragen, wie mehr Zugänge in Beschäftigtertransfer (vor allem aus KMU) erreicht und Qualifizierungen in Transfergesellschaften gestärkt werden können. Angesichts der „systemischen“ Ursachen der genannten Schwächen liegt es nahe, dabei auch über eine grundlegende Umgestaltung des deutschen Transfermodells nachzudenken. Vorbild dafür könnte etwa das schwedische Modell des Beschäftigtertransfers sein. Bei diesem Modell sorgen durch branchenweite Restrukturierungstarifverträge eingerichtete paritätisch verwaltete, aus Umlagen der Betriebe gespeiste Transferfonds für eine stabile, von der Finanzkraft einzelner Unternehmen unabhängige Infrastruktur des Beschäftigtertransfers mit Zugangsrechten für alle Beschäftigten einer Branche, umfassender Nutzung und hohen Qualifizierungsstandards (Reissert 2018). Angesichts der im Vergleich zu Schweden sehr viel geringeren Tarifbindung hierzulande (Visser et al. 2017) und der derzeit nicht erkennbaren Bereitschaft der Tarifvertragsparteien, sich auf einen derartigen Weg zu begeben, erscheint eine derartige weitgehende Umgestaltung jedoch nicht kurzfristig erreichbar. Ähnliches gilt für den von Knuth (2021) eingebrachten Vorschlag, Beschäftigtertransfer im Rahmen eines steuerfinanzierten arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms „Transformation der Arbeitswelt“ umfassend neu zu gestalten. Um die Schwächen im deutschen Beschäftigtertransfer zu beseitigen, kommen deshalb zunächst nur punktuelle Veränderungen des bestehenden Modells infrage. Dies strebt offenbar auch der Koalitionsvertrag an. Seine Konkretisierung in Form eines Gesetzesentwurfs zur Reform des Beschäftigtertransfers steht noch aus. Überraschenderweise enthält der vorliegende Entwurf des Weiterbildungsförderungsgesetzes keine Regelungen zur Effektivierung des Beschäftigtertransfers.

4.2 BREITERER ZUGANG ZUM BESCHÄFTIGTERTRANSFER

Das in der Reformdebatte wesentliche Ziel, den Zugang von Beschäftigten (besonders aus KMU) zum Beschäftigtertransfer – und damit die wirtschaftliche Transformation – zu erleichtern, klingt auch im Koalitionsvertrag an – allerdings wenig konkret, indem es heißt: „Auch das Transfer-Kurzarbeitergeld weiten wir aus und entwickeln die Instrumente des SGB III in Transfergesellschaften weiter“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 68).

Hier besteht offensichtlich noch erheblicher Konkretisierungsbedarf, den die Bundesregierung noch nicht eingelöst hat. Für einen besseren Zugang von Beschäftigten aus KMU und kleineren Restrukturierungsfällen – und damit auch eine Ausweitung des Beschäftigtertransfers – liegt es nahe, Grundgedanken zu übernehmen, denen andere Länder gefolgt sind: entweder Österreich und Belgien, die ihren ursprünglichen, auf großbetriebliche Krisen und Massenentlassungen ausgerichteten Transfermodellen Sonderregelungen für den Beschäftigtertransfer aus Kleinbetrieben und für kleinere Fälle hinzufügten, die stark regio-

nal- und strukturpolitisch ausgerichtet sind; oder Schweden, wo ein individuelles Recht auf Zugang zum Beschäftigtentransfer für alle Beschäftigten besteht.

Im ersten Fall würde das bedeuten: Das bestehende Modell der Transfergesellschaften, das sich auf Massenentlassungen konzentriert und an die Existenz eines Sozialplans gebunden ist, ließe sich so öffnen, dass Transfergesellschaften nicht nur von Unternehmen und ihren Betriebsräten, sondern auch von strukturpolitisch verantwortlichen politischen Gebietskörperschaften eingerichtet werden können. Kommunen oder Länder, die (ähnlich wie im Fall der österreichischen Regionalstiftungen) eine Transfergesellschaft einrichten, könnten damit Auffanglösungen bieten, die im bestehenden Modell nicht zustande kommen, weil die Zahl der betroffenen Beschäftigten aus einem Betrieb für eine eigenständige Transfergesellschaft zu klein ist, weil eine Einigung auf einen Transfersozialplan fehlt oder weil das Unternehmen insolvent ist. Von den Gebietskörperschaften initiierte „Regionale Transformationsgesellschaften“⁶ würden einen Teil derjenigen Rechte und Pflichten übernehmen, die in herkömmlichen Transfergesellschaften bei den Unternehmen liegen. Sie würden also den Anspruch auf Transferkurzarbeitergeld für die Beschäftigten der Gesellschaft erhalten und müssten für einen Teil der Kosten eintreten, die sonst von den Unternehmen zu tragen sind, also die Remanenzkosten bei Kurzarbeit sowie die Kosten der Beratung und Qualifizierung. Mit der operativen Arbeit könnten sie Träger herkömmlicher Transfergesellschaften beauftragen.

Länder und Kommunen wären in diesen Fällen die geeigneten Initiatoren des Beschäftigtentransfers, weil sie Verantwortung für die regionale Strukturpolitik tragen und großes Interesse daran haben müssen, die Abwanderung von Fachkräften in andere Regionen zu verhindern. Mit eigenen Regionalen Transformationsgesellschaften können sie den Strukturwandel in ihrer Region begleiten, indem sie auf spezifische regionale Problemlagen und Branchenveränderungen reagieren und den Beschäftigtentransfer zielgenau am regionalen Fachkräftebedarf ausrichten. Dies kann bei beschleunigtem Strukturwandel nur durch die enge Einbindung von Ländern und Kommunen geschehen. Die Finanzierung müsste aus Mitteln von Land und Kommunen mit Unterstützung durch die BA sowie gegebenenfalls den Europäischen Strukturfonds erfolgen. Eine zusätzliche Öffnung könnte auch vorsehen, dass gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien sich an der Trägerschaft Regionaler Transformationsgesellschaften beteiligen oder sie ganz übernehmen und für eine Finanzierung durch betriebliche Umlagen sorgen. Dies würde – dem Grundgedanken des deutschen Beschäftigtentransfers folgend – die Einbindung und Mitverantwortung der Unternehmen sichern und einen Schritt in Richtung des schwedischen Modells bedeuten. Damit wäre auch ein Schritt zur Stärkung der Tarifbindung getan – ganz im Sinne des Koalitionsvertrags (SPD/Grüne/FDP 2021: 71) sowie der europäischen Mindestlohnrichtlinie vom Oktober 2022, die für die Tarifbindung eine Zielmarke von 80 Pro-

zentzt vorsieht und Mitgliedstaaten mit geringerer Tarifbindung Aktionspläne zur Annäherung an dieses Ziel vorschreibt (EU 2022: Art. 4(2)).

Alternativ oder ergänzend zu einer derartigen Erweiterung möglicher Trägerschaften von Transfergesellschaften käme für den besseren Zugang zum Beschäftigtentransfer aus KMU und aus kleineren Restrukturierungsfällen auch eine Regelung infrage, die es von Entlassung bedrohten Beschäftigten aus Kleinbetrieben und kleineren Restrukturierungen erlaubt, auch dann Transferkurzarbeitergeld zu erhalten und in eine (betriebsübergreifende) Transfergesellschaft einzutreten, wenn ihr Arbeitgeber nicht bereit oder in der Lage ist, einen Transfersozialplan abzuschließen und eine Transfergesellschaft einzurichten. Eine solche Regelung des individuellen Zugangsrechts würde die bisherige Blockade des Beschäftigtentransfers bei fehlender Einigung der betrieblichen Sozialpartner verhindern und auch die praktischen Schwierigkeiten des Beschäftigtentransfers aus räumlich verstreuten KMU reduzieren, denn Beschäftigte aus solchen Unternehmen lassen sich umso eher in betriebsübergreifenden Transfergesellschaften zusammenfassen, je mehr Interessent_innen dafür vorhanden sind. Auch für KMU wäre eine solche Regelung interessant, weil sie helfen würde, kostspielige Kündigungsschutzklagen zu vermeiden. Sie könnten dazu verpflichtet werden, Löhne ihrer Beschäftigten, die während der Kündigungsfrist angefallen wären, in die Transfergesellschaft einzubringen, wenn sich die Beschäftigten für einen Eintritt in eine Transfergesellschaft entscheiden.

Praktikabel würde die skizzierte Regelung des individuellen Eintritts in eine Transfergesellschaft allerdings nur, wenn sie mit steuer- und sozialrechtlichen Änderungen einherginge: In dem bisher ausschließlich möglichen Modell des dreiseitigen Vertrags ist die Beauftragung eines Trägers mit der Organisation einer Transfergesellschaft für den Arbeitgeber zwar umsatzsteuerpflichtig, die Umsatzsteuer führt für ihn dank des Vorsteuerabzugs aber nicht zu höheren Kosten. Im Fall eines einzelnen Arbeitnehmers, der von sich aus in eine Transfergesellschaft eintritt und dafür einen Teil seiner Abfindung in die Transfergesellschaft einbringt, würde auch diese Transaktion zumindest teilweise umsatzsteuerpflichtig (sofern die Transfergesellschaft nicht gemeinnützig ist), der Arbeitnehmer wäre aber nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt und müsste die entsprechenden Kosten selbst tragen – ebenso wie die Einkommensteuer auf die Abfindung. Dies müsste durch steuerrechtliche Änderungen ausgeschlossen werden. Durch eine Änderung im SGB III müsste außerdem sichergestellt werden, dass der Bezug von Transferkurzarbeitergeld auch dann möglich ist, wenn vor der Entlassung stehende Beschäftigte individuell (und ohne dass eine Massenentlassung vorliegt) in eine Transfergesellschaft wechseln.

Unabhängig davon, welcher der beiden skizzierten Ansätze für einen breiteren Zugang zum Beschäftigtentransfer verfolgt wird – die strukturpolitisch eingesetzte Erweiterung des Initiativrechts und der Trägerschaft oder die Ermöglichung eines individuellen Zugangs –, gilt: Jede Rege-

⁶ Diesen Begriff sowie weitere Anregungen zum Vorschlag verdanken wir Jörg Kunkel, IG BCE.

lung, die einen breiteren Zugang zum Beschäftigtentransfer auch aus KMU – und damit auch eine breitere Nutzung von Transfergesellschaften insgesamt – sichern soll, müsste durch eine umfassende Marketing- und Informationskampagne unterstützt werden, die die Vorteile des Beschäftigtentransfers für Beschäftigte und Arbeitgeber sowie die Gesamtwirtschaft und -gesellschaft deutlich macht und ins öffentliche Bewusstsein rückt. Im Vergleich zu Schweden und Österreich, wo die Träger des Beschäftigtentransfers (Job Security Councils bzw. Arbeitsstiftungen) einen exzellenten Ruf genießen und auch deshalb breit genutzt werden, besteht in Deutschland in dieser Hinsicht Nachholbedarf. Vor allem Arbeitnehmer_innen sowie Betriebsräten müsste dabei vorrangig deutlich gemacht werden, dass Maßnahmen des Beschäftigtentransfers nicht nur die Wiedereingliederungschancen und die Zufriedenheit erhöhen, sondern – entgegen weitverbreiteter Meinung – auch keine Einkommensnachteile mit sich bringen: Modellrechnungen deuten darauf hin, dass die Betroffenen in der Regel im Beschäftigtentransfer kein niedrigeres Nettoeinkommen erzielen als bei einem zeitweisen Übergang in die Arbeitslosigkeit, auch wenn sie bei Letzterem eine Abfindung erhalten. Für Arbeitgeber müssten die positiven Folgen „sozial verträglicher“ Krisenbewältigung für das Unternehmensimage und die finanziellen Entlastungen aufgrund der ausbleibenden Kündigungsschutzklagen herausgestellt werden.

Nützlich wäre für den Erfolg der Informationskampagne mehr Öffentlichkeit für den weitgehenden politischen Konsens, den es über den Beschäftigtentransfer offenbart gibt. Dies könnte durch gemeinsame Statements und Papiere von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geschehen. Die von Bund, Ländern, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und BA getragene Nationale Weiterbildungsstrategie (BMAS 2022a) könnte diesem Konsens eine Plattform geben und die Rolle herausstellen, mit der in einer Welt des beschleunigten Strukturwandels der Beschäftigtentransfer zum sozialen Frieden beitragen kann. Ein dadurch erreichtes breiteres Interesse am Beschäftigtentransfer würde auch quasi „von selbst“ den Beschäftigtentransfer aus kleinen und mittleren Betrieben fördern, denn allein eine größere Dichte an Transferprojekten würde die Hindernisse für den Zugang aus KMU – allen voran die fehlende „kritische Masse“ für betriebsübergreifende Transfergesellschaften – reduzieren.

4.3 STÄRKUNG DER QUALIFIZIERUNG IM BESCHÄFTIGTENTRANSFER

Um Qualifizierung – insbesondere die zur Fachkräftesicherung erforderliche abschlussbezogene Qualifizierung – im Beschäftigtentransfer zu erleichtern, wird in der Reformdebatte eine größere Zahl von Vorschlägen diskutiert, die sich zu erheblichen Teilen im Koalitionsvertrag – aber noch nicht in konkreten Gesetzesvorlagen – wiederfinden. Dies gilt vor allem für folgende Reformvorschläge:

Erhöhung des Lohnersatzes bei Qualifizierung, besonders für Niedrigverdienende: Vor allem für gering qualifizierte ausgeschiedene Beschäftigte mit familiären Verpflichtungen bietet das am vorherigen Lohn bemessene Transferkurzarbeitergeld ebenso wie das Arbeitslosengeld keine ausreichende Unterhaltssicherung, mit der eine Qualifizierung durchgehalten und die eigene Berufsperspektive längerfristig stabilisiert werden kann. In der arbeitsmarktpolitischen Reformdebatte besteht deshalb weitgehender Konsens darüber, dass für den Lebensunterhalt bei (insbesondere abschlussbezogener) Qualifizierung ein Betrag gezahlt werden sollte, der signifikant über dem Arbeitslosengeld bzw. Transferkurzarbeitergeld liegt. Der Koalitionsvertrag sieht dies mit folgenden Formulierungen vor:

- „Bei beruflicher Qualifizierung erhalten SGB II- und III-Leistungsberechtigte ein zusätzliches, monatliches Weiterbildungsgeld von 150 Euro, sodass ein wirksamer Anreiz zur Weiterbildung entsteht“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 68).
- „Die Krisenregelungen beim Kurzarbeitergeld werden wir nach der Corona-Pandemie evaluieren, insbesondere mit Blick auf Menschen mit geringem Einkommen“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 71).

Mit dem Bürgergeld-Gesetz vom Dezember 2022 ist die Aufstockung der Lohnersatzleistung um monatlich 150 Euro bei Teilnahme an einer abschlussbezogenen Weiterbildung („Weiterbildungsgeld“) bereits Gesetz geworden – nicht nur für das Bürgergeld, sondern auch für den Bereich des SGB III (§ 87a Abs. 2 SGB III). Die Regelung gilt allerdings nur für Arbeitslose – und schließt damit Empfänger_innen von Transferkurzarbeitergeld aus. Hier ist eine Korrektur notwendig – aus Gerechtigkeitsgründen und um Fehlanreize zu einem Wechsel in die Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Sinnvoll ist die Aufstockung in Form eines Festbetrags, da sie Geringverdienende relativ besserstellt. Ob 150 Euro monatlich ausreichen, um einen Anreiz zur Weiterbildung zu schaffen und das Durchhaltevermögen bis zum Abschluss einer Qualifizierung zu fördern, erscheint allerdings sehr fraglich. Selbst wenn der vorausgegangene Lohn sich in der Nähe des Mindestlohns bewegt hat, würde die Aufstockung des Lohnersatzes um 150 Euro nur eine Erhöhung der Nettolohnersatzrate von 60 auf etwa 70 Prozent bedeuten; vom vorherigen (niedrigen) Arbeitseinkommen würden damit immer noch rund 30 Prozent fehlen. Zu prüfen wäre deshalb die Einführung eines Mindestbetrags der Lohnersatzleistung bei abschlussbezogener Qualifizierung.

Anpassung der Förderungsdauer an den individuellen Qualifizierungsbedarf: In Transfergesellschaften sind abschlussbezogene und andere längere Qualifizierungen bisher nicht möglich (abgesehen vom Erwerb modularer Komponenten einer Berufsausbildung), da die Förderung des Beschäftigtentransfers (Transferkurzarbeitergeld) auf ein Jahr begrenzt ist (Mühge 2017) und

für die Fortführung von Qualifizierungsmaßnahmen, die in einer Transfergesellschaft begonnen wurden, keine praktikablen Regelungen bestehen.⁷ Eine abschlussbezogene Weiterbildung zu beginnen ist für Beschäftigte aus einer Transfergesellschaft derzeit nur möglich, nachdem sie aus der Transfergesellschaft in die Arbeitslosigkeit gewechselt sind. Wenn dieser Wechsel vor dem Ende der Transfergesellschaft erfolgt, droht ihnen unter Umständen sogar eine Sperrzeit für den Bezug des Arbeitslosengelds. Eine abschlussbezogene Qualifizierung kann demnach nur mit Verzögerungen begonnen werden, die dem Zweck der Transfergesellschaft jedoch widersprechen. Dies ist sowohl für die Betroffenen als auch im Interesse der Fachkräftesicherung kontraproduktiv. Erforderlich ist für eine abschlussbezogene Qualifizierung, die Förderungsdauer in Abhängigkeit vom individuellen abschlussbezogenen Qualifizierungsbedarf zu verlängern, und zwar unabhängig von der Art der Lohnersatzleistung und ohne Bruch und Veränderung der Leistung (Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2018: 90). Der Koalitionsvertrag sieht dazu vor: „Für Menschen in Arbeitslosigkeit und Grundsicherung fördern wir vollqualifizierende Ausbildungen bei der beruflichen Weiterbildung unabhängig von ihrer Dauer“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 66 f.).

Nicht genannt ist dabei, ob die Ankündigung auch für das Transferkurzarbeitergeld gilt oder zumindest für die nahtlose Weiterförderung einer in der Transfergesellschaft begonnenen Weiterbildung in der Arbeitslosigkeit ohne bürokratische Brüche, das heißt ohne Wechsel der Art der Lohnersatzleistung. Um die bisherigen kontraproduktiven Effekte zu vermeiden, ist dies unbedingt erforderlich. Wenn auf diese Weise abschlussbezogene Weiterbildung für Menschen im Beschäftigtentransfer überhaupt erst möglich wird (idealerweise bis hin zu einem Hochschulabschluss nach dem Vorbild des österreichischen Beschäftigtentransfers oder der vorgeschlagenen Bildungs[teil]zeit), wird die oben diskutierte Aufstockung des Lohnersatzes bei Weiterbildung umso wichtiger, um die nötige Ausdauer bis zum Abschluss einer längeren Qualifizierung zu fördern.

Mehr Transparenz und Flexibilität in der Qualifizierungsförderung für Beschäftigte: Innerhalb und außerhalb des Beschäftigtentransfers bietet die Qualifizierungsförderung für Beschäftigte mittlerweile ein Bild, das hochkomplex und nur noch schwer überschaubar ist. Die zahlreichen Förderungsvarianten nach § 82 SGB III, Aufstiegs-BAföG, Bildungsschecks und Bildungsprämien der Länder sind Förderprogramme und -maßnahmen, die jeweils auf spezifische Zielgruppen und Situationen zugeschnitten sind. Ihre Vielfalt ist aber für die potenziellen

Nutzer – Arbeitnehmer_innen ebenso wie KMU – wenig transparent und trägt den vielfach vorhandenen Übergängen am Arbeitsmarkt kaum Rechnung: Wer eine modularisierte Qualifizierung in einer Transfergesellschaft beginnt und später in einer neuen Beschäftigung oder in der Arbeitslosigkeit fortsetzen möchte, muss dafür ein Puzzle verschiedener Förderungen kombinieren. Auch die OECD (2021) kritisiert:

— „Deutschland hat eine der komplexesten Governance-Strukturen der Weiterbildung in der OECD. Der Wettbewerb um Dezentralisierung und der Föderalismus stellen große Herausforderungen für die Zusammenarbeit und Kohärenz dar. Die Regulierungslandschaft der Weiterbildung ist fragmentiert, mit verschiedenen Gesetzen, die spezifische Teilaspekte des Weiterbildungssystems regeln, aber ohne einen Gesamtrahmen. Dies ist sowohl eine große Stärke, da das Angebot den unterschiedlichen Bedürfnissen von Einzelpersonen, Organisationen und (regionalen) Arbeitsmärkten gerecht werden kann, als auch eine Schwäche, da es aus der Sicht der Nutzer größere Herausforderungen für die Koordination, Zusammenarbeit und Transparenz mit sich bringt. [...] Viele OECD-Länder verfügen über Weiterbildungsgesetze, die die Rechte und Pflichten der verschiedenen Akteure in der Weiterbildungslandschaft definieren und sicherstellen, dass die Weiterbildungs politik auf kohärente Weise entwickelt wird. In Deutschland regelt eine Vielzahl von Gesetzen und anderen Rahmenwerken auf Bundes- und Landesebene die Weiterbildungslandschaft. Die Gesetze beziehen sich auf einzelne Teilaspekte der Weiterbildung, ein Gesamtrahmen fehlt. Das Fehlen eines solchen Rahmens stellt eine Herausforderung für die kohärente und strukturierte Entwicklung der deutschen Weiterbildungslandschaft dar, insbesondere im Kontext der Digitalisierung. Es ist auch verwirrend für Einzelpersonen und Unternehmen, die sich in der Weiterbildung und den finanziellen Fördermöglichkeiten zurechtfinden wollen.“⁸

Angesichts der Zunahme von Übergängen am Arbeitsmarkt sind hier mehr Transparenz und einheitlichere Förderungen erforderlich. Der Koalitionsvertrag führt dazu aus: „Um alle an Weiterbildung Interessierten und Betriebe zu unterstützen, schaffen wir eine Vernetzung der BA mit den regionalen Akteuren und einheitliche Anlaufstellen. Dafür bauen wir die Weiterbildungsverbände aus und unterstützen den Aufbau von Weiterbildungsagenturen. Die Nationale Online Weiterbildungsplattform und die Bildungsplattform werden weiterentwickelt, verzahnt und

⁷ Eine Qualifizierungsförderung über das Bezugsende des Transferkurzarbeitergelds hinaus ist durch das im Mai 2020 in Kraft getretene Arbeit-von-morgen-Gesetz grundsätzlich ermöglicht worden (§ 111a Abs. 2 SGB III). Die Erweiterung wird in der Praxis jedoch als wenig wirksam angesehen, weil sie voraussetzt, dass die Qualifizierung spätestens drei Monate (bei längerer Qualifizierung spätestens sechs Monate) vor dem Ende der Transfergesellschaft begonnen hat. Transfergesellschaften existieren (aus finanziellen Gründen – vor allem im Insolvenzfall) oft nur für eine wesentlich kürzere Zeit als die maximal möglichen zwölf Monate; der Beginn einer Qualifizierung mindestens drei bzw. sechs Monate vor dem Ende der Transfergesellschaft ist dann schwierig, weil der Qualifizierung mehrere Beratungs-, Maßnahmenauswahl- und Genehmigungsschritte vorausgehen müssen.

⁸ Eigene Übersetzung.

verstetigt. Damit schaffen wir einen übersichtlichen Zugang zu Bildungs- und Beratungsangeboten sowie Förderinstrumenten“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 67 f.).

Ob die „Verzahnung“ verschiedener Informationsplattformen und mehr Beratung ausreichen, um die notwendige Transparenz herzustellen, erscheint fraglich. Die OECD fordert darüber hinaus, die Koordinationsbemühungen in der Nationalen Weiterbildungsstrategie zu institutionalisieren, ein nationales Weiterbildungsgesetz als Rahmen aller Förderungen zu verabschieden sowie bundesweite Mindestqualitätsstandards für Weiterbildungsanbieter zu definieren. Als ersten Schritt zu mehr Transparenz sieht der Referentenentwurf für ein Weiterbildungsförderungsgesetz (s. o.) nun immerhin Änderungen in der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte nach § 82 SGB III vor, die „das Förderinstrumentarium zur Erhöhung der Inanspruchnahme einfacher und übersichtlicher“ machen sollen (breitere Förderungsvoraussetzungen, weniger Förderkombinationen, feste Fördersätze ohne Auswahlermessen, verringerte Staffelungen nach Betriebsgröße; BMAS 2022b: 32 f.). Diese Reformvorschläge greifen die Kritik auf, dass „die Regelung der Beschäftigtenförderung nach § 82 SGB III aufgrund der Komplexität intransparent“ sei und ihre Nutzung trotz zahlreicher Verbesserungen in den letzten Jahren vor allem wegen dieser Intransparenz „hinter den Erwartungen“ zurückbleibe und „ausbaufähig“ sei (BMAS 2022b: 30 f., 1; ebenso Biermeier et al. 2023; Kruppe et al. 2021; Kruppe/Lang 2023; Dietrich et al. 2023: 6–10). Mit der weiteren Ausdifferenzierung der Förderkulisse und der Bezeichnungen der Förderinstrumente (Qualifizierungsgeld, Bildungs[teil]zeit, Weiterbildungsgeld) trägt der Entwurf des Weiterbildungsförderungsgesetzes allerdings insgesamt nicht zur Verbesserung der Transparenz, sondern eher zum Gegenteil bei (Dietrich et al. 2023: 10). Ohne einen entschiedenen Ausbau der Weiterbildungsberatung durch die BA und/oder ein kohärenteres Fördersystem wird es nicht gelingen, die geförderte Weiterbildung von Beschäftigten massiv auszubauen.

Weitere Schwächung des Vorrangs schneller Vermittlung:

Der mit den Hartz-Reformen eingeführte gesetzliche Vorrang schneller Arbeitsvermittlung vor anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, der die Handlungslogik der BA im Beschäftigentransfer mitbestimmt hat, ist zunehmend in Widerspruch zu den Erfordernissen der Fachkräftesicherung geraten und in den letzten Jahren mehrfach abgeschwächt worden. Der Koalitionsvertrag sichert nun zu:

- „Für Menschen in Arbeitslosigkeit und in der Grundversicherung weiten wir die eigenständige Förderung von Grundkompetenzen aus und stellen klar, dass die Vermittlung in Arbeit keinen Vorrang vor einer beruflichen Aus- und Weiterbildung hat, die die Beschäftigungschancen stärkt“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 68).
- „Der Vermittlungsvorrang im SGB II wird abgeschafft“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 76).

Der Koalitionsvertrag hat damit eine klare Wende in der arbeitsmarktpolitischen Logik eingeleitet, die nicht nur den Anforderungen der Fachkräftesicherung, sondern auch einer aktiveren Sozialpolitik entspricht. Im Bereich der Grundsicherung (SGB II) ist sie durch die Einführung des Bürgergelds zum Januar 2023 vollzogen. Im Bereich der Arbeitsförderung (SGB III) sollte die zugesicherte Klarstellung den Beschäftigentransfer einschließen.

Mehr Flexibilität bei der Verteilung der Qualifizierungskosten:

Die Vorschrift, die eine öffentliche Finanzierung von Qualifizierung im Beschäftigentransfer nur dann zulässt, wenn der bisherige Arbeitgeber einen erheblichen Teil der Qualifizierungskosten trägt, ist erheblich mitverantwortlich für die Unterausstattung von Transfergesellschaften mit Mitteln für Qualifizierung. Sie ist zwar durch das im Mai 2020 in Kraft getretene Arbeit-von-morgen-Gesetz in einigen Punkten gelockert worden (unter anderem wurde die Mindestbeteiligung des Arbeitgebers für KMU von 50 auf 25 Prozent gesenkt). Um dem Fachkräftemangel zu begegnen und dafür zu sorgen, dass sich die Qualifizierung nach dem individuellen Bedarf und nicht nach der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens richtet, erscheinen dennoch weitere Lockerungen notwendig. Sie könnten in einem ersten Schritt darin bestehen, dass für abschlussbezogene Qualifizierungen auf die finanzielle Beteiligung des Arbeitgebers verzichtet wird (oder diese Beteiligung auf die ersten drei Monate oder auf einen Festbetrag von zum Beispiel 2.500 Euro beschränkt wird) und dass für die vollständige öffentliche Förderung einer notwendigen abschlussbezogenen Weiterbildung im Insolvenzfall ein Rechtsanspruch begründet wird (bisher ist sie nur eine Ermessensleistung). Der Koalitionsvertrag führt hierzu nichts aus.

Entbürokratisierung der Qualitätssicherung:

Qualifizierungsmaßnahmen in Transfergesellschaften fördert die BA wie bislang alle anderen Weiterbildungsmaßnahmen nur, wenn sie nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zertifiziert sind. Diese Regelung zur Qualitätssicherung stößt in jeweils befristeten Transfergesellschaften auf das Problem, dass Bildungsmaßnahmen dort in der Regel schnell, flexibel und maßgeschneidert eingerichtet werden müssen, während das Verfahren der Zertifizierung eher etablierte und standardisierte Maßnahmen honoriert. Die AZAV verengt damit zu sehr den Zugang zu arbeitsmarktpolitisch sinnvollen Qualifizierungsmaßnahmen. Notwendig sind Änderungen in den Zertifizierungsregeln, die das Angebot schnell und flexibel entwickelter, maßgeschneiderter und innovativer Bildungsmaßnahmen erhöhen und die Qualitätssicherung nicht schmälern. Für betriebsbezogene Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des neuen Qualifizierungsgelds, die ähnlich maßgeschneidert, innovativ und schnell eingerichtet sein müssen wie in Transfergesellschaften, verzichtet der Gesetzesentwurf genau mit dieser Begründung (BMAS 2022b: 31–33) vollständig auf eine Maßnahmenzertifizierung (s. o., Abschnitt 3.2). Dasselbe sollte in Zukunft auch für Qualifizierungsmaßnahmen in

Transfergesellschaften gelten, obwohl beide Fälle nicht komplett vergleichbar sind: Beim Qualifizierungsgeld geht es allein um die Sicherung des Lebensunterhalts bei Qualifizierung, in Transfergesellschaften auch um die Übernahme eines Teils der Weiterbildungskosten. Da aber in der Regel auch der bisherige Arbeitgeber an den Weiterbildungskosten in Transfergesellschaften beteiligt ist, sollte das entsprechende Eigeninteresse zusammen mit der Trägerzertifizierung zur Qualitätssicherung ausreichen. Alternativ käme eine stark vereinfachte Maßnahmenzertifizierung infrage.

5 FAZIT: FORTSCHRITTE BEI DER BESCHÄFTIGUNGSSICHERUNG, LEERSTELLEN BEIM BESCHÄFTIGTEN- TRANSFER

Zur Bewältigung der aktuellen wirtschaftlichen und ökologischen Transformation fehlen bislang passgenaue Instrumente, um von Stellenabbau bedrohte Beschäftigte in großem Umfang so zu qualifizieren, dass sie auf Arbeitsplätze mit anderen Qualifikationsanforderungen im gleichen Unternehmen gelangen (Beschäftigungssicherung durch Qualifizierung) oder auf stabile Arbeitsplätze in anderen Unternehmen wechseln können (Beschäftigten-transfer). Die arbeitsmarktpolitische Reformdebatte, die sich in den letzten Jahren aus dieser Situation ergeben hat, hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag für die Jahre 2021 bis 2025 sowie in ersten Gesetzesentwürfen des BMAS und der Regierung nun allerdings in erheblichem Umfang aufgegriffen.

Der detaillierte Vergleich zwischen Reformdebatte und Koalitionsvorhaben zeigt ein differenziertes Bild. Im Bereich der Beschäftigungssicherung durch Qualifizierung bestehen zwischen Koalitionsvorhaben und Reformdebatte große Übereinstimmungen. Mit ihren Vorschlägen zur Sicherung des Lebensunterhalts bei Freistellung zur Qualifizierung in Form eines Qualifizierungsgelds bei betrieblichen Umstrukturierungen und einer Bildungs(teil)zeit setzt die Ampelkoalition am zentralen Engpassfaktor für die Qualifizierung von Beschäftigten an und greift die wichtigsten Vorschläge aus der Reformdebatte auf. Im Bereich des Beschäftigtentransfers steht dagegen die Aufnahme vieler Elemente der Reformdebatte noch aus. Zur notwendigen Verbreiterung des Zugangs zum Beschäftigten-transfer fehlt bislang eine Auseinandersetzung mit Vorschlägen aus der Reformdebatte wie der Schaffung Regionaler Transformationsgesellschaften oder der Individualisierung des Zugangs zu Transfermaßnahmen. Zur Stärkung der Qualifizierung im Beschäftigtentransfer deutet der Koalitionsvertrag Schritte an, die der Reformdebatte entsprechen, ist aber noch wenig konkret. Überraschenderweise klammert der Entwurf des Weiterbildungsförderungsgesetzes jegliche Vorschläge für die Reform des Beschäftigtentransfers aus. Durch Verbesserungen bei anderen Instrumenten (wie dem 150-Euro-Weiterbildungsgeld für Arbeitslose) schafft er sogar relative Nachteile für Beschäftigte in Transfergesellschaften. Damit droht der Beschäftigtentransfer zum Verlierer der aktuellen Reformpolitik zu werden, obwohl doch gerade er für die Schwächsten des Arbeitsmarktes Chancen auf den Übergang in eine neue Beschäftigung bietet.

Mit dem Vorschlag des Qualifizierungsgelds stellt die Koalition sich zu Recht der Erkenntnis, dass individuelle Ansätze der Beschäftigungssicherung und Qualifizierung zur Prävention des Stellenabbaus bei massiven betrieblichen Restrukturierungen rasch überfordert sind. Der kollektive Ansatz des Qualifizierungsgelds, das konzeptionell an das in der Reformdebatte diskutierte Transformations-Kurzarbeitergeld anschließt, ist für eine erfolgreiche Umsetzung allerdings von zahlreichen betrieblichen Bedingungen abhängig; sie dürfte am ehesten dann gelingen, wenn Unternehmen bereits über Programme, Regelungen und organisatorische Vorkehrungen zur Qualifizierung und internen Personalvermittlung auf der Basis strategischer Personalplanung und etablierter Mitbestimmung verfügen. Der individuelle Ansatz der Bildungs(teil)zeit, den die Koalition zu Recht komplementär zum Qualifizierungsgeld vorschlägt, ist weniger voraussetzungsvoll, da er nach dem Gesetzesvorschlag an den Wünschen und beruflichen Entwicklungsstrategien der einzelnen Beschäftigten ansetzt. Es spricht aber nichts dagegen, dass auch Unternehmen ihn im Rahmen einer Qualifizierungsstrategie systematisch nutzen, um Beschäftigungs- und Fachkräftesicherung im Rahmen eines strategischen Personalmanagements miteinander zu kombinieren.

LITERATUR

- Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2018:** Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik. Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik (Redaktion Matthias Knuth), Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Study Nr. 374.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) 2022:** Statistik der BA, Tabellen: Realisierte Kurzarbeit – Abgang aus Transferkurzarbeit, Nürnberg: BA.
- Bieback, Karl-Jürgen 2019:** Transformations-Kurzarbeitergeld auf den Weg bringen. Warum eine neue Form des Kurzarbeitergeldes notwendig ist, in: Soziale Sicherheit 2019, 10, S. 373–377.
- Biermeier, Sandra; Dony, Elke; Greger, Sabine; Leber, Ute; Schreyer, Franziska; Strien, Karsten 2023:** Warum Betriebe die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte bislang eher wenig nutzen, IAB-Forum, 18.1.2023, Nürnberg: IAB.
- Bläsche, Alexandra; Brandherm, Ruth; Eckhardt, Christoph; Käpplinger, Bernd; Knuth, Matthias; Kruppe, Thomas; Kuhnhenne, Michaela; Schütt, Petra 2017:** Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper Nr. 025.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 2019:** Wissen teilen, Zukunft gestalten, zusammen wachsen. Nationale Weiterbildungsstrategie, Berlin: BMAS.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 2022a:** Nationale Weiterbildungsstrategie. Fortführung und Weiterentwicklung. Gemeinsam für ein Jahrzehnt der Weiterbildung – Aufbruch in die Weiterbildungsrepublik, Berlin: BMAS.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 2022b:** Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung und Einführung einer Bildungszeit, Berlin: BMAS.
- BMAW (Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft) 2022:** Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014 bis 2022, Wien: BMAW.
- Borghouts-van de Pas, Irmgard 2012:** Securing job-to-job transitions in the labour market. A comparative study of employment security systems in European countries, Nijmegen: Wolf.
- Bosch, Gerhard 1990:** Qualifizieren statt entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bosch, Gerhard 2019:** Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel. Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper Forschungsförderung Nr. 158.
- Bundesregierung 2023:** Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung, Berlin: BMAS.
- Dengler, Katharina; Matthes, Britta 2018:** Substituierbarkeitspotenziale von Berufen: Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt, IAB-Kurzbericht 4/2018, Nürnberg: IAB.
- Dettmann, Eva; Fackler, Daniel; Müller, Steffen; Neuschäffer, Georg; Slavtchev, Viktor; Leber, Ute; Schwengler, Barbara 2019:** Fehlende Fachkräfte in Deutschland – Unterschiede in den Betrieben und mögliche Erklärungsfaktoren. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018, Nürnberg: IAB-Forschungsbericht 10/2019.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) 2019:** Recht auf Weiterbildung. 10-Punkte-Plan zur Nationalen Weiterbildungsstrategie für mehr Investitionen in eine solidarische Gestaltung des Wandels der Arbeitswelt, Berlin: DGB.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) 2022:** Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes: Inländisches Fachkräftepotenzial ausschöpfen, faire Fachkräfteeinwanderung sichern – DGB-Anforderungen in der Fachkräftedebatte, Berlin: DGB.
- Dietrich, Hans; Fitzenberger, Bernd; Janssen, Simon; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute; Osiander, Christopher; Seibert, Holger; Stephan, Gesine 2023:** Reform der Weiterbildungsförderung Beschäftigter nach § 82 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) – Weiterbildungsgesetz, IAB-Stellungnahme 1/2023, 13.1.2023, Nürnberg: IAB.
- Dohmen, Thomas; Kleifgen, Eva; Künn, Steffen; Stephan, Gesine 2022:** Geförderte Umschulungen für Personen ohne Berufsabschluss im Rechtskreis SGB III: Kenntnis, Teilnahmebereitschaft und Attraktivitätskriterien. Nürnberg: IAB-Forschungsbericht 18/2022.
- EU (Europäische Union) 2022:** Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 275/33 vom 25.10.2022.
- Euler, Dieter; Seeber, Susan 2023:** Ausbildungsgarantie. Instrument zur Fachkräftesicherung und gesellschaftlichen Integration junger Menschen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO diskurs.
- Fackler, Daniel; Stegmaier, Jens; Upward, Richard 2020:** Die Wirkung von Transfergesellschaften. Eine Evaluation auf Basis administrativer Daten. Präsentation auf der Jahrestagung 2020 der Deutschen Vereinigung für sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF), Berlin: SAMF.
- Grüne (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) 2020:** Mehr Sicherheit für Beschäftigte im Wandel – Qualifizierungs-Kurzarbeit einführen. Antrag, Berlin: Deutscher Bundestag, Drucksache 19/17521.
- Harbecke, Tim; Mühge, Gernot 2022:** Beschäftigungssicherung durch strategische Qualifizierung. Eine explorative Untersuchung mit Empfehlungen für die betriebliche Praxis, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Mitbestimmungspraxis, Nr. 47.
- IG Metall 2019a:** Das Transformations-Kurzarbeitergeld. Ein Vorschlag der IG Metall zur Beschäftigungssicherung und Stärkung von Qualifizierung im Betrieb. IGM-Faktenblatt, Frankfurt am Main: IG Metall.
- IG Metall 2019b:** Sicher durch den Wandel: Darum brauchen wir das Transformationskurzarbeitergeld, Frankfurt am Main: IG Metall, 30.4.2019.
- Kieselbach, Thomas; Triomphe, Claude Emmanuel et al. 2010:** Health in Restructuring (HIRES). Recommendations, National Responses and Policy Issues in the EU, Augsburg, München: Rainer Hampp Verlag.
- Knuth, Matthias 2011:** Beschäftigtertransfer: ein Instrument für den Wandel – ein Instrument im Wandel, Präsentation zur FES/DGB-Tagung „Beschäftigtertransfer – ein unterschätztes arbeitsmarktpolitisches Instrument?“, Berlin: IAQ.
- Knuth, Matthias 2012:** Neue Wege denken: Ideen und Vorschläge zur Weiterentwicklung des Beschäftigtertransfers, Präsentation zur MAIS-Fachtagung „Am Wandel wachsen – mit Beschäftigtertransfer Verantwortung für Mensch und Region“, Bochum: IAQ.
- Knuth, Matthias 2021:** Transformative Arbeitsmarktpolitik. Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik unter den Bedingungen der „konfluenten Digitalisierung“, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper Forschungsförderung Nr. 219.
- Knuth, Matthias; Kirsch, Johannes; Schwarzkopf, Manuela 2012:** Beschäftigtertransfer Plus in NRW. Abschlussbericht, Duisburg: IAQ.
- Knuth, Matthias; Kirsch, Johannes; Mühge, Gernot 2011:** Restructuring and Occupational Mobility: Support for Job Transitions in European Comparison, in: UNIKATE 40, S. 108–118.

Knuth, Matthias; Kirsch, Johannes; Mühge, Gernot 2013:

Der Beschäftigtertransfer in Deutschland und seine Entwicklungsperspektiven im internationalen Vergleich, in: Dobsesberger, Bernd (Hrsg.): Umstiege: 25 Jahre Stahlstiftung, Weitra: Verlag Bibliothek der Provinz, S. 128–135.

Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute 2021: Nur jeder zehnte Betrieb nutzt die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit, IAB-Forum, 17.5.2021, Nürnberg: IAB.

Kruppe, Thomas; Lang, Julia 2023: Geförderte Weiterbildung von Beschäftigten – Positiver Trend auf niedrigem Niveau, IAB-Forum, 6.2.2023, Nürnberg.

Lassnig, Lorenz; Unger, Martin 2014: Die Bildungskarenz als Lückenbüßer der sozialen Absicherung von Studierenden? Ein ambitioniertes Programm findet seine Ziele, in: WISO – Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift des ISW 37, S. 15–45.

Maier, Tobias; Kalinowski, Michael; Zika, Gerd; Schneemann, Christian; Mönnig, Anke; Wolter, Marc Ingo 2022: Es wird knapp. Ergebnisse der siebten Welle der BIBB/IAB-Qualifikations- und Berufsprojektionen bis zum Jahr 2040, Bonn: BIBB Report 3/2022.

Massolle, Julia; Mühge, Gernot 2019: Beschäftigtertransfer in der Luftfahrtbranche. Zustandekommen und Wirksamkeitsanalyse der Air Berlin-Transfergesellschaften Boden und Technik, Augsburg, München: Rainer Hampp Verlag (Schriftenreihe Arbeitsmarkt und betriebliche Personalpolitik, 3).

Mühge, Gernot 2017: Qualifizierung und Teilqualifizierung in Transfergesellschaften, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Study Nr. 371.

Mühge, Gernot 2022: Transfergesellschaft. Professionelle Hilfe bei Arbeitsplatzverlust, Düsseldorf: I. M. U. der Hans-Böckler-Stiftung.

Mühge, Gernot; Harbecke, Tim 2021: Studieren statt entlassen! Fachkräfte- und Beschäftigungssicherung durch ein betriebliches Angebot für Hochschulbildung, in: Gröbe, Rainer; Dransfeld-Haase, Inga (Hrsg.): Strategische Personalarbeit in der Transformation. Partizipation und Mitbestimmung für ein erfolgreiches HRM, Frankfurt am Main: Bund-Verlag, S. 317–332.

Mühge, Gernot; Schmidt, Heinz Hinrich 2014:

Beschäftigtertransfer: Gute Qualität trotz schlechter Rahmenbedingungen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, Mai 2014.

OECD 2021: Continuing Education and Training in Germany. Getting Skills Right, Paris: OECD.

Osiander, Christopher; Stephan, Gesine 2018: Unter welchen Bedingungen würden sich Beschäftigte weiterbilden? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys, IAB Discussion Paper 4/2018, Nürnberg: IAB.

Papuschek, Ulrike 2017: Bezieher und Bezieherinnen von Fachkräftestipendium, Weiterbildungsgeld und Bildungsteilzeitgeld. Endbericht der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, Wien: Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt.

Quintini, Glenda; Venn, Danielle 2013: Back to Work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement. Final Report, Paris: OECD.

Reissert, Bernd 2018: Beschäftigtertransfer stärken! Lehren aus einem internationalen Vergleich, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO diskurs 11/2018.

SPD/Grüne/FDP 2021: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Berlin.

Visser, Jelle; Hayter, Susan; Gammarano, Rosina 2017: Trends in collective bargaining coverage: stability, erosion or decline? ILO, Labour Relations and Collective Bargaining, Issue Brief No. 1, Genf: ILO.

Wagner, Dieter 1992: Personalabbau, in: Wagner, Dieter; Zander, Ernst; Hauke, Christoph (Hrsg.): Handbuch der Personalleitung. Funktionen und Konzeptionen der Personalarbeit im Unternehmen, München: C. H. Beck, S. 615–638.

Wagner, Dieter; Rinninsland, Gudrun 1990: Sozialplan vs. Beschäftigungsplan und interner Arbeitsmarkt, in: Zeitschrift für Personalforschung 4 (2), S. 133–145.

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter
www.fes.de/publikationen



Impressum

April 2023

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin, Deutschland

www.fes.de

Bestellungen/Kontakt: apb-publikation@fes.de

Die in der Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN: 978-3-98628-308-7

Titel: Illustration von Till Lukat

Gestaltungskonzept: www.leitwerk.com

Umsetzung/Satz: tigerworx

Druck: www.druckerei-brandt.de



Für die Herausforderungen der wirtschaftlichen und ökologischen Transformation ist das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik bislang unzureichend. Es fehlen passgenaue Instrumente, die es in großem Umfang erlauben, von Stellenabbau bedrohte Beschäftigte so zu qualifizieren, dass sie auf Arbeitsplätze mit anderen Qualifikationsanforderungen im gleichen Unternehmen oder auf stabile Arbeitsplätze in anderen Unternehmen wechseln können. Die arbeitsmarktpolitische Reformdebatte, die sich in den letzten Jahren aus dieser Situation ergeben hat, hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag für die Jahre 2021 bis 2025 recht umfassend aufgegriffen. Die Umsetzung der Koalitionsvorhaben steht teils noch aus, teils befindet sie sich derzeit im parlamentarischen Diskussionsprozess.

Der vorliegende FES diskurs schließt an die arbeitsmarktpolitische Diskussion an. Er analysiert Reformvorschläge und Reformbedarfe und vergleicht Argumente der Reformdebatte mit den im Koalitionsvertrag angekündigten Vorhaben wie dem Qualifizierungsgeld, der Bildungs(teil)zeit und dem Ausbau des Transferkurzarbeitergelds. Der FES diskurs ist als Diskussionsgrundlage und Unterstützung für die Umsetzung der Reformvorhaben zu Beschäftigungssicherung und Beschäftigtertransfer in der aktuellen Legislaturperiode gedacht.

ISBN 978-3-98628-308-7

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG