



WISO
DISKURS

11/2018

Bernd Reisert

BESCHÄFTIGTENTRANSFER STÄRKEN!

Lehren aus einem
internationalen Vergleich

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

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 Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Über den Autor dieser Ausgabe

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.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Andreas Wille leitet in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik die Arbeitsbereiche Arbeit und Qualifizierung.

Bernd Reisert

BESCHÄFTIGTENTRANSFER STÄRKEN!

Lehren aus einem
internationalen Vergleich

| | |
|----|--|
| 2 | VORWORT |
| 3 | ZUSAMMENFASSUNG |
| 4 | 1 EINFÜHRUNG |
| 6 | 2 DEUTSCHLAND: SCHWIERIGE RAHMENBEDINGUNGEN |
| 8 | 3 SCHWEDEN: ARBEITSSICHERUNGSTIFTUNGEN |
| 10 | 4 BELGIEN (WALLONIE): CELLULES DE RECONVERSION |
| 12 | 5 ÖSTERREICH: ARBEITSSTIFTUNGEN |
| 14 | 6 BESCHÄFTIGTENTRANSFER IM VIER-LÄNDER-VERGLEICH |
| 15 | 7 LEHREN FÜR REFORMOPTIONEN IN DEUTSCHLAND |
| 15 | 7.1 Probleme und Reformansätze |
| 16 | 7.2 Breiterer Zugang zum Beschäftigtentransfer |
| 17 | 7.3 Stärkung der Qualifizierung im Beschäftigtentransfer |
| 19 | Abkürzungsverzeichnis |
| 20 | Literaturverzeichnis |

VORWORT

Wie sich Digitalisierung und Strukturwandel in Deutschland in den kommenden Jahren auf den Arbeitsmarkt auswirken werden, lässt sich bislang nur vage vorhersagen. Außer Frage steht jedoch, dass sich eine wachsende Zahl von Arbeitnehmer_innen mit beruflichen Umbruchsituationen in ihren Erwerbsbiografien konfrontiert sehen wird. Dazu zählt auch der unfreiwillige Verlust der Beschäftigung durch Stellenabbau oder Betriebsschließungen, der für die meisten mit erheblichen Belastungen und Risiken verbunden ist. In einer Arbeitswelt, die sich durch tief greifende Veränderungen auszeichnet, werden überdies Qualifizierung und Weiterbildung an Bedeutung gewinnen, um die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und nach einer Entlassung wieder den Anschluss an den Arbeitsmarkt zu finden.

Der Beschäftigtertransfer kann eine wichtige Rolle dabei spielen, Arbeitnehmer_innen nach einer Entlassung zu beraten, ihnen während der Übergangsphase Qualifizierungsmaßnahmen zu ermöglichen und sie in eine neue Stelle zu vermitteln. In Zeiten des Umbruchs kann der Beschäftigtertransfer mithin einen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt in Deutschland leisten. In der Praxis kommen Transfergesellschaften – das wichtigste Instrument des Beschäftigtertransfers in Deutschland – hingegen selten zum Einsatz. Zwar gibt es zahlreiche Erfolgsbeispiele, die die positiven Wirkungen des Instruments belegen. Unbestritten handelt es sich jedoch um ein kompliziertes institutionelles Geflecht, das in der Praxis eine Vielzahl von Organisations- und Verfahrenshindernissen mit sich bringt.

Wie aber lassen sich die Chancen, die der Beschäftigtertransfer eröffnet, besser nutzen, um in Deutschland auf einen beschleunigten Strukturwandel vorbereitet zu sein? Dieser Frage sind die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und die Stiftung Bildung und Beschäftigung in Kooperation mit dem Helex-Institut Bochum seit 2015 nachgegangen. Entscheidungsträger_innen aus Politik, Gewerkschaften und Verbänden haben gemeinsam ausgelotet, wie Erfahrungen in anderen europäischen Ländern mit Instrumenten des Beschäftigtertransfers für Reformen in Deutschland fruchtbar gemacht werden können. Das Projekt konzentrierte sich auf Erfahrungen aus Schweden, Belgien (Wallonie) und Österreich. Das vorliegende Papier legt die Erkennt-

nisse dar, die aus zahlreichen Gesprächen mit den unterschiedlichen Akteuren in den genannten Ländern sowie aus den vorhandenen schriftlichen Materialien gewonnen werden konnten. Aus den erfolgreichen Merkmalen der ausländischen Modelle leitet das Papier konkrete Reformvorschläge für Deutschland ab.

Die FES dankt allen Beteiligten, die in den verschiedenen Phasen des Projekts mitgewirkt und ihre Expertise eingebracht haben. Besonderer Dank gilt einem Arbeitskreis, dem, neben dem Autor Prof. Bernd Reisert, Margrit Herrmann (Personaltransfer West), Johannes Jakob (DGB), Jörg Kunkel (IG BCE), Gernot Mühge (Helex-Institut) und Dr. Heinz Hinrich Schmidt (Stiftung Bildung und Beschäftigung) angehörten. Mit ihrer langjährigen Erfahrung aus Wissenschaft und Praxis haben sie in einem Diskussionsprozess Handlungsempfehlungen formuliert, die wichtige Impulse für die Politik und die Sozialpartner zur Weiterentwicklung des Beschäftigtertransfers geben können.

Wir wünschen allen Leser_innen eine anregende und erkenntnisreiche Lektüre.

ANDREAS WILLE,

Leiter der Arbeitsbereiche Arbeit und Qualifizierung

ZUSAMMENFASSUNG

Transfergesellschaften sind das wichtigste Instrument des Beschäftigtentransfers in Deutschland. Dennoch erreichen sie nur etwa ein bis zwei Prozent aller Arbeitnehmer_innen, die ihren Arbeitsplatz durch Stellenabbau oder Betriebs-schließung verlieren. Der Beschäftigtentransfer, der den Betroffenen dazu verhelfen soll, ohne größere Unterbrechung eine dauerhafte Anschlussbeschäftigung zu finden, spielt in der deutschen Arbeitsmarktpolitik bislang nur eine untergeordnete Rolle. Für einen sich verschärfenden Strukturwandel erscheint Deutschland damit nur schwach gerüstet.

Das vorliegende Papier legt zunächst die schwierigen Rahmenbedingungen dar, denen Transfergesellschaften in Deutschland unterliegen. Das Instrument der Transfergesellschaft verbindet Elemente des kollektiven Arbeitsrechts mit Elementen der öffentlichen Arbeitsförderung. Diese Konstruktion führt in der Praxis zu einer Vielzahl von Hindernissen, die die Nutzung des Instruments – trotz seiner nachweisbaren Erfolge und Vorteile – erheblich erschweren.

In den anschließenden Kapiteln wendet sich das Papier den drei ausgewählten internationalen Beispielen zu und erläutert die Hintergründe der auf tarifvertraglicher Grundlage errichteten Arbeitssicherungsstiftungen (Job Security Councils) in Schweden, der in Kooperation von Gewerkschaften und Arbeitsverwaltung betriebenen Cellules de Reconversion in der belgischen Wallonie und der verschiedenen Varianten der Arbeitsstiftungen in Österreich.

Der Vergleich mit den drei genannten Ländern kommt zu dem Ergebnis, dass das System des Beschäftigtentransfers in Deutschland vor allem drei Schwächen aufweist. Erstens erreicht der Beschäftigtentransfer in Deutschland nur einen sehr viel kleineren Anteil der Beschäftigten als in Belgien und Österreich und vor allem in Schweden. Zweitens ist der Zugang für Arbeitnehmer_innen aus kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), aus kleineren Restrukturierungsfällen und aus Betrieben ohne Betriebsrat zum Beschäftigtentransfer in Deutschland wesentlich schwieriger als in Schweden und Belgien (und teilweise auch in Österreich). Und drittens hat die Qualifizierung für einen dauerhaften neuen Arbeitsplatz im deutschen Beschäftigtentransfer eine geringere Bedeutung als in Schweden und Österreich.

Die im Abschlusskapitel formulierten Reformvorschläge für Deutschland zielen damit sowohl auf breitere Zugänge in den Beschäftigtentransfer (vor allem aus KMU) als auch auf die Stärkung der Qualifizierung in Transfergesellschaften ab. Diese Reformschritte sollten angepackt werden, damit der Beschäftigtentransfer einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung eines beschleunigten Strukturwandels leisten kann.

1

EINFÜHRUNG

Wirtschaftlicher Strukturwandel bedeutet, dass durch betriebliche Restrukturierungen und Betriebsschließungen regelmäßig Arbeitsplätze verloren gehen, während anderswo neue Arbeitsplätze entstehen. In Deutschland führt dieser Prozess dazu, dass jedes Jahr etwa eine Million Menschen (das entspricht etwa drei Prozent aller Beschäftigten) ihren Arbeitsplatz durch Stellenabbau oder Betriebsschließung verlieren.¹ Im Zuge der Digitalisierung und der Veränderung von Mobilitäts- und Energiesystemen wird sich der Strukturwandel in den kommenden Jahren voraussichtlich noch beschleunigen: Die vorliegenden Prognosen stimmen weitgehend darin überein, dass die Digitalisierung zwar nicht zu dramatischen Verlusten der Gesamtbeschäftigung, wohl aber zu verstärkten Verschiebungen zwischen Tätigkeiten und Berufen führen wird (BMAS 2016: 44–54; Dengler/Matthes 2018; Wolter et al. 2016). Problematisch ist dieser Strukturwandel vor allem dann, wenn den vom Arbeitsplatzverlust Betroffenen der schnelle Übergang in eine neue gleichwertige Beschäftigung nicht gelingt und sie Gefahr laufen, für längere Zeit in die Arbeitslosigkeit – mit all ihren materiellen und psychosozialen Belastungen – zu geraten.

Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) schreibt bei umfangreichen Entlassungen („Massenentlassungen“) die Aufstellung von Sozialplänen vor, mit denen die Nachteile für die Beschäftigten gemildert oder ausgeglichen werden sol-

len (§§ 111–113 BetrVG).² In der Praxis konzentrieren sich Sozialpläne allerdings vor allem auf die Zahlung von Abfindungen. Instrumente und Maßnahmen des Beschäftigtertransfers, die den Beschäftigten dazu verhelfen, ohne größere Unterbrechung eine dauerhafte Anschlussbeschäftigung zu finden (Job-to-Job Transitions), spielen nur eine untergeordnete Rolle.

Dabei verfügt die deutsche Arbeitsmarktpolitik durchaus über Instrumente, die bei drohendem Personalabbau dafür sorgen können, dass die Beschäftigten dank Beratung und Qualifizierung rasch eine neue Beschäftigung finden: Neben intensivierter Arbeitsvermittlung sind das vor allem die Transfergesellschaften mit dem Transferkurzarbeitergeld nach §§ 111 und 111a des Sozialgesetzbuchs III (SGB III) und die (kleineren) Transfermaßnahmen nach § 110 SGB III. In den Transfergesellschaften befinden sich jederzeit zwischen 10.000 und 15.000 Personen, die auf eine neue Beschäftigung vorbereitet werden. Wirkungsanalysen zeigen, dass diese Instrumente in aller Regel erfolgreich sind und (im Vergleich zum „Normalfall“ von Entlassungen, bei denen die Betroffenen ausschließlich von der Bundesagentur für Arbeit (BA) betreut werden) allen Seiten Vorteile bieten (Mühge 2017: 17–21; BA 2018):

- Die Wiedereingliederung in eine neue Erwerbstätigkeit gelingt in höherem Maße als in der regulären Beratungs- und Vermittlungsarbeit der BA; rund 60 Prozent der Betroffenen sind nach einem halben Jahr wieder sozialversicherungspflichtig beschäftigt, fast 75 Prozent nicht arbeitslos.
- Die Zufriedenheit der Betroffenen mit Beratung, Betreuung und Vermittlung ist deutlich höher als bei Arbeitslosen.

¹ Diese Zahl (die im Konjunkturverlauf selbstverständlich schwankt) beruht auf verschiedenen Befragungsdaten; amtliche statistische Angaben zum unfreiwilligen Ausscheiden aus Arbeitsverhältnissen gibt es nicht. Mit Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) hat Erlinghagen (2005) für Westdeutschland ermittelt, dass die jährliche Relation zwischen unfreiwilligen Austritten aus Beschäftigung und der Zahl der Beschäftigten von 1985–2001 analog zum konjunkturellen Verlauf zwischen 1,5 und 4,5 Prozent schwankte (mit einem Median von 2,8 Prozent). Aus dem IAB-Betriebspanel haben Bellmann et al. (2011) für Gesamtdeutschland im Zeitraum von 1993–2009 eine durchschnittliche jährliche Entlassungsrate von 4,5 Prozent errechnet. In ihr sind allerdings (im Gegensatz zur Definition von Erlinghagen) auch Austritte aufgrund des Endes von Ausbildungen und befristeten Arbeitsverträgen enthalten. Ohne diese Austrittsgründe (deren Größenordnung sich mit den von Erlinghagen präsentierten Daten zu „sonstigen Austritten“ sowie der Rentenzugangstatistik auf etwa 1,5 Prozent der Beschäftigten schätzen lässt) dürfte die jährliche Entlassungsrate auch gemäß dem Betriebspanel bei etwa drei Prozent liegen.

² Die Schwellen für Massenentlassungen sind von der Rechtsprechung in Anlehnung an § 17 Kündigungsschutzgesetz wie folgt definiert: in Betrieben mit in der Regel mehr als 20 und weniger als 60 Beschäftigten: Entlassung von mehr als fünf Beschäftigten; in Betrieben mit in der Regel mindestens 60 und weniger als 500 Beschäftigten: Entlassung von mindestens zehn Prozent oder mehr als 25 Beschäftigten; in Betrieben mit in der Regel mindestens 500 Beschäftigten: Entlassung von mindestens fünf Prozent oder mindestens 30 Beschäftigten.

- Die Betroffenen erzielen in der Regel offenbar ein höheres Nettoeinkommen als bei einem (zeitweisen) Übergang in die Arbeitslosigkeit, auch wenn sie dabei eine Abfindung erhalten.³
- 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 „sozialverträglich“ bewältigt; Arbeitgeber vermeiden damit negative Folgen für das Unternehmensimage und die Unternehmenskultur sowie Konflikte mit der verbleibenden Belegschaft.⁴

Ein Blick über die Grenzen zeigt allerdings, dass die Potenziale des Beschäftigtentransfers in Deutschland bei Weitem nicht ausgeschöpft werden. In der arbeitsmarktpolitischen Debatte herrscht die Einschätzung vor, dass in Ländern wie Schweden und Österreich, aber auch Belgien und Frankreich Instrumente des Beschäftigtentransfers eine deutlich größere Rolle spielen als in Deutschland und dass den vom Strukturwandel Betroffenen dort anders und wirkungsvoller geholfen wird, Übergänge zu meistern (Borghout-van der Pas 2012; Knuth et al. 2011, 2013; Knuth et al. 2012: 51–60).

Welche Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen gezogen werden können, die im Rahmen des Projekts in Schweden, der Wallonie und Österreich gesammelt wurden, und wie sie für Reformoptionen in Deutschland nutzbar werden, beleuchtet das vorliegende Papier.

³ Modellrechnungen hierzu liegen allerdings bisher nur von einzelnen Trägern von Transfergesellschaften und noch nicht in veröffentlichter Form vor. Weitere Forschung zu diesem Aspekt ist erforderlich.

⁴ Zu den Rückwirkungen von als ungerecht empfundenen Entlassungen auf die verbleibende Belegschaft vgl. u. a. Brockner et al. 2001.

2

DEUTSCHLAND: SCHWIERIGE RAHMENBEDINGUNGEN

Innerhalb des deutschen Rechtsrahmens ist die Transfergesellschaft mit dem Transferkurzarbeitergeld nach §§ 111 und 111a SGB III das zentrale Instrument. Die Transfermaßnahmen nach § 110 SGB III erlauben im Vergleich dazu nur kürzere Beratungs- und Vermittlungsleistungen innerhalb der Kündigungsfrist. Ausgangspunkt jeder Transfergesellschaft (Mühge 2017: 19–20) ist ein zwischen der Geschäftsleitung und der Arbeitnehmervertretung 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 und einen neuen befristeten Arbeitsvertrag mit dem Träger der Transfergesellschaft (bei gleichzeitiger Freistellung von der Arbeitsleistung, d. h. bei Kurzarbeit Null) beinhaltet. Des Weiteren umfasst er Vereinbarungen zwischen dem bisherigen Arbeitgeber und dem Träger der Transfergesellschaft über die Finanzierung und Durchführung arbeitsmarktpolitischer Beratungs- und Qualifizierungsleistungen innerhalb der Transfergesellschaft. Während ihres Verbleibs in der Transfergesellschaft erhalten die Beschäftigten aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit 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 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. Die Bundesagentur für Arbeit beteiligt sich außerdem an den Qualifizierungskosten für ungelernete und ältere Beschäftigte – gemäß § 111a SGB III allerdings nur, wenn der bisherige Arbeitgeber (außer im Insolvenzfall) mindestens die Hälfte dieser Kosten trägt und die Qualifizierung nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)

zertifiziert ist (was nur für einen Teil der einschlägigen Bildungsangebote zutrifft).

Wie die Beschreibung erkennen lässt, ist das Instrument der Transfergesellschaft aus dem kollektivvertraglichen Instrument des Sozialplans bei Massenentlassungen entstanden. Es sollte vor allem bei großen schockartigen Entlassungswellen in einer Region die örtliche Arbeitsverwaltung entlasten und für ein langsames, gut vorbereitetes Einsickern der vielen Entlassenen in den regionalen Arbeitsmarkt sorgen. Durch die Verknüpfung mit dem Sozialplan sollte es außerdem vermeiden, dass die durch Massenentlassungen verursachten Kosten der Arbeitslosigkeit ausschließlich von der Allgemeinheit zu tragen sind. Das Instrument der Transfergesellschaft verbindet folglich (historisch gewachsen) Elemente des kollektiven Arbeitsrechts mit Elementen der öffentlichen Arbeitsförderung. Diese Konstruktion führt in der Praxis zu einer Vielzahl von Organisations- und Verfahrenshindernissen, die die Nutzung des Instruments erheblich erschweren (Mühge/Schmidt 2014; Mühge 2017: 19–20; Knuth 2011, 2012):

- Transfergesellschaften erfordern im Regelfall ein kompliziertes institutionelles Geflecht aus einer Vielzahl von Akteuren (betriebliche Sozialpartner, Bundesagentur für Arbeit, Träger der Transfergesellschaft) mit jeweils unterschiedlichen Interessen und Handlungsbedingungen. Keiner dieser Akteure kann ohne die anderen handeln. Für ihre Kooperation gibt es (abgesehen von den gesetzlichen Vorschriften) keinen institutionellen Rahmen, keine stringenten Vorgaben, keine verbindlichen Routinen und keinen verantwortlichen Hauptakteur. Die Bedingungen für Entstehung und Betrieb einer Transfergesellschaft müssen deshalb in jedem Einzelfall – und in aller Regel unter hohem Zeitdruck – zwischen den Akteuren neu ausgehandelt werden. Dies birgt die Gefahr des Scheiterns, d. h. des Nichtzustandekommens einer Transfergesellschaft. Die Fälle Schlecker und Air Berlin haben dies in den vergangenen Jahren gezeigt.
- Die Tatsache, dass jeder der beteiligten Akteure allein nur eng begrenzte Handlungsmöglichkeiten hat und im

Fall von betrieblichen Restrukturierungen oder Betriebs-schließungen auch über die Transfergesellschaft hinausreichende Interessen verfolgen muss, führt zur strukturellen Verantwortungslosigkeit, bei der niemand für das Gesamtergebnis verantwortlich ist. Die Bundesagentur für Arbeit ist ein wichtiger Finanzier, aber nicht der Auftraggeber, der von sich aus initiativ werden könnte. Der Betriebsrat kann eine Transfergesellschaft nicht allein erzwingen. Die Unternehmensleitung und der Betriebsrat müssen sich nicht nur um die von Entlassung bedrohten Beschäftigten kümmern, sondern auch um den Fortbestand des Betriebs und den Erhalt verbleibender Arbeitsplätze – was ihren Handlungsrahmen einschränkt. Gewerkschaften haben nur eine beratende Rolle im Beschäftigtentransfer.

- Das Erfordernis, die Funktionsbedingungen einer Transfergesellschaft in jedem Einzelfall zwischen den Akteuren neu auszuhandeln, führt dazu, dass das Angebot und der Nutzen einer Transfergesellschaft für die betroffenen Beschäftigten vor Abschluss der Verhandlungen schwer durchschaubar und wenig verlässlich sind. Dies gilt im Hinblick auf zentrale Parameter wie den Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel für Qualifizierung, die Laufzeit der Transfergesellschaft und die mögliche Aufstockung des Transferkurzarbeitergelds aus Mitteln des Sozialplans.
- Die Vielfalt der beteiligten Akteure und das Erfordernis, die Funktionsbedingungen einer Transfergesellschaft in jedem Einzelfall zwischen ihnen neu auszuhandeln, führen zu erheblichen Zeitverlusten und gefährden den rechtzeitigen Einsatz des Beschäftigtentransfers: Betriebsleitungen haben in der Regel kein Interesse daran, betriebliche Probleme öffentlich zu machen, und gefährden damit tendenziell frühzeitige Beratungen und Absprachen. Betriebsräte sehen (zu Recht) ihre primäre Aufgabe im Kampf um den Erhalt von Arbeitsplätzen und schwenken deshalb häufig erst – recht spät – auf die Einleitung einer Transfergesellschaft um, wenn dieser Kampf gescheitert ist. Die komplizierten Verhandlungsprozesse um eine Transfergesellschaft führen zu weiteren Verzögerungen.
- Die Komplexität des Konstrukts macht es erforderlich, dass sich die Verhandlungspartner für die Schaffung einer Transfergesellschaft durch spezialisierte Anwaltskanzleien vertreten lassen. Für Kanzleien, die die Betriebsleitung vertreten, bestehen dabei kaum Anreize, Sondierungen und Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen, denn im Fall des Scheiterns können sie den Arbeitgeber bei den dann anstehenden Kündigungsschutzklagen vertreten. Im Rahmen einer Transfergesellschaft besteht diese Möglichkeit nicht, da der Übergang der Beschäftigten in eine Transfergesellschaft ohne Kündigung erfolgt.
- Die Tatsache, dass Mittel des Sozialplans für Qualifizierungsmaßnahmen und die Aufstockung des Kurzarbeitergelds benötigt werden, führt innerhalb des Sozialplans zur Konkurrenz zwischen diesen arbeitsmarktpolitischen Zwecken und dem klassischen Zweck eines Sozialplans –

dem Nachteilsausgleich durch Abfindungen. Unterschiedliche Gruppen von Arbeitnehmer_innen favorisieren dabei in der Regel unterschiedliche Zwecke. Das Ergebnis ist tendenziell eine Unterausstattung der Transfergesellschaft mit Mitteln für Qualifizierung – auch angesichts der Vorschrift, dass eine Förderung von Qualifizierungen durch die Bundesagentur für Arbeit nur erfolgt, wenn der bisherige Arbeitgeber (über den Sozialplan) mindestens die Hälfte der Qualifizierungskosten trägt. In der Praxis liegt der Finanzierungsanteil des Unternehmens dabei deutlich über der Hälfte.

- Divergierende Interessen der beteiligten Akteure behindern die Stringenz des Leistungsangebots einer Transfergesellschaft. Das Interesse der Bundesagentur für Arbeit richtet sich z. B. auf schnelle Vermittlung; das Interesse der betroffenen Beschäftigten und (im Interesse seines Ansehens bei den verbleibenden Beschäftigten und in der Öffentlichkeit) auch des abgebenden Betriebs richtet sich dagegen eher darauf, in Ruhe für die psychische Verarbeitung des Arbeitsplatzverlustes, für eine umfassende Beratung und für eine anspruchsvolle Neuorientierung einschließlich der dafür notwendigen Qualifizierung zu sorgen.
- Mit der Bindung an die Existenz eines Transfersozialplans und einer „betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit“ ist die Rechtsvorschrift zur Transfergesellschaft nur in größeren Betrieben praktikabel, die eine gewisse Anzahl an betroffenen Beschäftigten sowie einen Betriebsrat besitzen. Für den Beschäftigtentransfer aus räumlich verstreuten kleinen und mittleren Unternehmen, die sich in Schwierigkeiten befinden, ist eine Transfergesellschaft damit kaum realisierbar.

Insgesamt führen diese Organisations- und Verfahrenshindernisse dazu, dass die quantitative Bedeutung des Instruments Transfergesellschaft in Deutschland vergleichsweise gering ist: Die Zahl der Bezieher_innen von Transferkurzarbeitergeld, die langfristig zwischen 10.000 und 15.000 schwankt, entspricht nur 0,04 Prozent aller Beschäftigten. Transfergesellschaften erreichen damit nur etwa ein bis zwei Prozent aller Arbeitnehmer_innen, die ihren Arbeitsplatz durch Stellenabbau oder Betriebsschließung verlieren.⁵ Für einen sich verschärfenden Strukturwandel erscheint Deutschland damit nur schwach gerüstet.

⁵ Die Zahl der jährlichen Zugänge in Transferkurzarbeitergeld liegt derzeit bei etwa 16.000 (BA 2018). Von einer Million gekündigten Beschäftigten pro Jahr sind das etwa 1,5 Prozent.

3

SCHWEDEN: ARBEITSSICHERUNGSTIFTUNGEN

In Schweden liegt die Aufgabe des Beschäftigentransfers in der Hand von sogenannten Arbeitssicherungsstiftungen (Job Security Councils, JSC) (Mühge 2015; Filipiak/Mühge 2018; Knuth et al. 2011: 111–112; Knuth et al. 2012: 52–53; Bergström 2014; OECD 2015: 41–97). Sie wurden seit den 1970er Jahren durch Branchentarifverträge mit dem ausschließlichen Ziel eingerichtet, Beschäftigte zu beraten, zu qualifizieren und in Anschlussbeschäftigungen zu vermitteln, wenn sie betriebsbedingt ihren bisherigen Arbeitsplatz verlieren und dem jeweiligen Tarifvertrag unterliegen. Mittlerweile existieren 15 solcher Stiftungen, die insgesamt etwa 90 Prozent aller Erwerbstätigen erfassen. Sie werden von paritätisch besetzten Kommissionen gesteuert. Jede Stiftung wird durch eine Umlage der Unternehmen des jeweiligen Tarifbereichs finanziert; der Umlagesatz liegt zwischen 0,12 Prozent und 0,3 Prozent der Lohnsumme.

Der Aufgabenbereich der JSC ähnelt dem der deutschen Transfergesellschaften: Er umfasst Beratung, Qualifizierung sowie Unterstützung bei der Suche nach Anschlussbeschäftigung. Diese Aufgaben werden teilweise von den Stiftungen selbst mit eigenem Personal wahrgenommen, teilweise aber auch von externen Trägern, die im Auftrag der Stiftungen handeln. Allen Beschäftigten des jeweiligen Tarifbereichs, die betriebsbedingt ihren Arbeitsplatz verlieren, stehen die Leistungen der Stiftungen zur Verfügung. Die Tätigkeit der Stiftungen setzt bereits ein, wenn die Kündigungsfrist beginnt. Die Beschäftigten werden dann für die Laufzeit der Kündigungsfrist von der Arbeit freigestellt. Da die (nach Dauer der Betriebszugehörigkeit gestaffelte) gesetzliche Kündigungsfrist von bis zu sechs Monaten in den meisten Fällen durch tarifvertragliche Regelungen verdoppelt wird, stehen bis zur Entlassung dann maximal zwölf Monate für Beratung und Qualifizierung zur Verfügung. Wenn nötig, werden Beratung und Qualifizierung auch in einer anschließenden Zeit der Arbeitslosigkeit fortgeführt. Die Sicherung des Lebensunterhalts der Maßnahmeteilnehmer_innen erfolgt damit durch den Lohn, der während der Kündigungsfrist gezahlt wird, und durch das Arbeitslosengeld, wenn Beratung und Qualifizierung über den Zeitpunkt der Entlassung hinaus fortgesetzt werden.

Die Arbeit der Stiftungen genießt in Schweden einen sehr guten Ruf. Etwa 80 bis 90 Prozent der Maßnahmeteilnehmer_innen erreichen nach sieben bis acht Monaten eine neue Beschäftigung – in der Regel ohne oder mit nur sehr geringen Einkommensverlusten (OECD 2015: 30–33, 80–84).

Auch wenn die Aufgaben der Stiftungen denen der Transfergesellschaften in Deutschland ähneln, unterscheiden sich ihre rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Grundlagen doch deutlich. Wesentliche Unterschiede und ihre Folgen für Qualität und Quantität des Beschäftigentransfers lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der wichtigste Unterschied besteht in der Dauerhaftigkeit, mit der die Stiftungen durch tarifvertraglich geregelte Umlagen finanziert sind und zur Verfügung stehen. Sie existieren unabhängig vom betrieblichen Einzelfall, müssen nicht erst durch einzelbetriebliche Verhandlungen eingerichtet werden, verfügen über etablierte Infrastrukturen, bieten prozedurale Sicherheit und stehen mit ihren Leistungen sofort zur Verfügung, wenn betriebsbedingte Kündigungen drohen. Beratungs- und Qualifizierungsangebote können deshalb frühzeitiger greifen als in Deutschland. Die dauerhafte Existenz der Stiftungen sorgt auch dafür, dass sie ihre Erfahrungen im Beschäftigentransfer dauerhaft sammeln und kontinuierlich in neue Fälle einbringen können. Das angesammelte breite Erfahrungswissen ermöglicht nicht nur schnelle Reaktionen, sondern führt auch dazu, dass aus dem Erfahrungsschatz heraus im Einzelfall flexible Lösungen von hoher Qualität entwickelt werden können, die den spezifischen Bedarfen einzelner Branchen, Betriebe und Personen angepasst sind. Dies kann im deutschen System der einzelbetrieblichen Verhandlungen längst nicht immer erreicht werden – über kumuliertes Erfahrungswissen verfügen hier meist nur die Träger der Transfergesellschaften, die aber im komplizierten institutionellen Geflecht von einer Vielzahl anderer Akteure abhängig sind.
- Die überbetriebliche Finanzierung der Stiftungen durch tarifvertragliche Umlagen sichert nicht nur die schnelle

und verlässliche Verfügbarkeit von Mitteln im Krisenfall. Im Gegensatz zum deutschen Modell, das auf Mittel des betrieblichen Sozialplans angewiesen ist, sorgt sie auch für eine Finanzierung des Beschäftigtentransfers, die von der Finanzkraft des betroffenen einzelnen Unternehmens unabhängig ist. Die Umlagefinanzierung funktioniert wie eine Versicherung, die das finanzielle Risiko eines notwendigen Beschäftigtentransfers zwischen den Unternehmen eines Tarifbereichs teilt.

- Die Tatsache, dass die Arbeitssicherungsstiftungen flächendeckend für fast alle Beschäftigten des Landes existieren, sorgt dafür, dass der Beschäftigtentransfer in Schweden quantitativ wesentlich bedeutsamer ist als in Deutschland. Allein die für Arbeiter_innen zuständige Stiftung TSL fördert pro Jahr im Durchschnitt etwa 20.000 betriebsbedingt gekündigte Beschäftigte (im Krisenjahr 2009 sogar mehr als 60.000). Bei einer (sehr konservativ) geschätzten durchschnittlichen Förderungsdauer von vier Monaten entspricht das einem Bestand von etwa 0,7 Prozent aller Beschäftigten des Tarifbereichs.⁶
- Das Modell der JSC funktioniert unabhängig von der staatlichen schwedischen Arbeitsverwaltung. Interessensgegensätze zwischen der Arbeitsverwaltung und den betroffenen Betrieben und Beschäftigten, die – wie skizziert – in Deutschland von Bedeutung sind, spielen deshalb hier keine Rolle.
- Da die Tätigkeit der flächendeckenden JSC nicht am einzelnen Betrieb, sondern am Status des oder der einzelnen (von betriebsbedingter Entlassung bedrohten) Beschäftigten ansetzt, funktioniert der Beschäftigtentransfer hier (im Gegensatz zum deutschen Modell) nicht nur bei Krisen in Großbetrieben, sondern auch bei Stellenstreichungen in kleinen und mittleren Betrieben.

⁶ Der Tarifbereich umfasst etwa 0,9 Millionen Beschäftigte (OECD 2015: 51).

4

BELGIEN (WALLONIE): CELLULES DE RECONVERSION

Arbeitsmarktpolitik ist im belgischen Föderalstaat eine Aufgabe der Regionen, die allerdings nationale gesetzliche Regelungen beachten müssen. Zentraler Akteur für Aufgaben des Beschäftigtentransfers in der Wallonie ist deshalb die wallonische Arbeitsverwaltung FOREM. Ihr Instrument sind seit den 1970er Jahren die Cellules de Reconversion („Zellen zur beruflichen Umorientierung“, CDR) (Knuth et al. 2011: 112–114; Knuth et al. 2012: 56–58; Naedenoen/Fox 2014; Dervaux et al. 2014). CDR werden jeweils ad hoc eingerichtet, wenn in einem Betrieb ein Abbau von mindestens 100 Arbeitsplätzen (in Ausnahmefällen auch bereits von 50 Arbeitsplätzen) droht. Die Initiative liegt bei der gewerkschaftlichen Beschäftigtenvertretung im Betrieb. Sie entwickelt und beschließt in diesem Fall gemeinsam mit der Arbeitsverwaltung (Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, FOREM) einen „Plan zur Begleitung beruflicher Umorientierungen“ („plan d'accompagnement des reconversions“). Auf seiner Grundlage wird die CDR als temporäre Außenstelle der Arbeitsverwaltung in räumlicher Nähe zum Betrieb eingerichtet – in der Regel für ein Jahr.

Die CDR fungiert dann als ein Zentrum, das den entlassenen Beschäftigten individuelle und kollektive Beratung und Information sowie Trainings und technische Unterstützung für die Suche nach einer Anschlussbeschäftigung und die Weiterqualifizierung bietet. Es steht ihnen zu den üblichen Betriebszeiten offen und dient ihnen auch als Ort, um die Folgen der Entlassung gemeinsam zu bewältigen und untereinander Informationen auszutauschen. In der CDR stehen den entlassenen Beschäftigten zwei Typen von Berater_innen zur Verfügung: Für die Beratung in sozialen und Verwaltungsangelegenheiten beschäftigt die CDR in der Regel ehemalige gewerkschaftliche Beschäftigtenvertreter_innen des Betriebs, zu denen die Beschäftigten ein besonderes Vertrauensverhältnis besitzen; für Beratung zur beruflichen Orientierung und Weiterbildung stehen dagegen Berater_innen der Arbeitsverwaltung FOREM zur Verfügung. Beim Profiling arbeiten beide Berater_innen zusammen, um auch die informellen Qualifikationen und Stärken der Betroffenen zu erfassen. Die Betreuungsdichte ist hoch; die Relation zwischen Berater_innen und Betreuten liegt zwischen 1:25 und 1:50.

Personal und Leistungen der CDR werden von der Arbeitsverwaltung FOREM finanziert, die dafür ein jährliches Budget vom wallonischen Arbeitsministerium erhält. Es richtet sich nach den (erwarteten) Teilnehmerzahlen und wird teilweise durch ESF-Mittel aufgestockt. Hinzu kommen unter Umständen Mittel des bisherigen Arbeitgebers aus einem Sozialplan. Der Lebensunterhalt der CDR-Teilnehmer_innen wird zunächst durch Lohnansprüche während der Kündigungsfrist und dann durch das Arbeitslosengeld finanziert. Ein Vertrag zwischen ihnen und FOREM erlaubt ihnen die Inanspruchnahme der CDR-Leistungen und verpflichtet sie zugleich zu aktiver Teilnahme, die auch mit einem Bonus von 1 Euro je Teilnehmerstunde honoriert wird.

Die CDR erreichen pro Jahr im Durchschnitt etwa 3.000 entlassene Beschäftigte. Das entspricht etwa 0,3 Prozent aller Beschäftigten in der Wallonie. Evaluationen berichten, dass für etwa 70 Prozent der Teilnehmer_innen die Wiedereingliederung in Beschäftigung gelingt (Dervaux et al. 2014: 13).

Neben den beschriebenen, bei größeren betrieblichen Krisen ad hoc eingesetzten CDR verfügt FOREM in der Wallonie – über die Region verteilt – über neun permanente Standorte („plateformes permanentes de reconversion“), die ebenfalls Aufgaben im Beschäftigtentransfer wahrnehmen. Sie dienen zum einen als Steuerungsinstanzen für die temporären CDR und bieten zum anderen selber CDR-ähnliche Leistungen bei kleineren Restrukturierungen unterhalb der Schwelle von 100 Entlassungen an. Damit kann Beschäftigtentransfer flächendeckend und auch für KMU angeboten werden.

Vom deutschen Modell der Transfergesellschaften unterscheiden sich die wallonischen Cellules de Reconversion mit hin vor allem durch folgende Charakteristika:

- Für die Einrichtung und den Betrieb von CDR besteht eine fest vorgegebene institutionelle Struktur mit nur zwei Hauptakteuren (gewerkschaftliche Beschäftigtenvertretung des betroffenen Betriebs und Arbeitsverwaltung FOREM) und einem klaren Initiativrecht der Beschäftigtenvertretung. Einrichtungen für den Beschäftigtentransfer werden damit zwar wie in Deutschland (aber im Unterschied zu Schweden) immer nur ad hoc für ein-

zelle betriebliche Krisenfälle geschaffen. Ihre Einrichtung ist aber weniger kompliziert und von klareren Verantwortlichkeiten und größerer Schnelligkeit geprägt als in Deutschland.

- Die Verfügbarkeit eines festen Budgets für CDR bei der Arbeitsverwaltung macht die Einrichtung und den Betrieb der CDR unabhängig von Mitteln des betrieblichen Sozialplans (auch wenn es dadurch aufgestockt werden kann). Im Gegensatz zur deutschen Transfergesellschaft sind CDR damit von der Finanzkraft des einzelnen Unternehmens unabhängig.
- Im Unterschied zur deutschen Transfergesellschaft spielen die Gewerkschaften bei Einrichtung und Betrieb der CDR eine wesentliche Rolle – u. a. durch die Bestellung von gewerkschaftlichen Beschäftigungsvertreter_innen als Sozialberater_innen in den CDR. Dies führt dazu, dass CDR – im Vergleich zu deutschen Transfergesellschaften – stärker auf die kollektive Bewältigung der Entlassung und ihrer psychosozialen Folgen ausgerichtet sind. Die Präsenz der Gewerkschaften – und ebenso der Arbeitsverwaltung FOREM – in den CDR sichert außerdem über den betrieblichen Einzelfall hinaus die Ansammlung von Erfahrungswissen, das bei künftigen Fällen genutzt werden kann. Dies gelingt im deutschen System mit seiner zersplitterten Akteursstruktur oft nur in geringerem Maße.
- Über die stärkere psychosoziale Akzentuierung gibt es in den CDR offenbar keine Konflikte mit der Arbeitsverwaltung – wie sie im deutschen Modell mit dem für die Arbeitsverwaltung maßgeblichen Vorrang für schnelle Vermittlung zu erwarten wären. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die regionale Arbeitsverwaltung in Belgien nicht für die Arbeitslosenversicherung zuständig ist und folglich ohne Rücksicht auf kurzfristige finanzielle Kalküle der Arbeitslosenversicherung agieren kann.
- Im Vergleich zu den deutschen Transfergesellschaften begleiten die CDR die Weiterbildung der Beschäftigten weniger eng und sind dabei nur beratend tätig. Dies könnte aus deutscher Perspektive eher als Nachteil gesehen werden.
- Im Unterschied zum deutschen Modell verfügt die Wallonie mit den „plateformes permanentes de reconversion“ über ein Instrument des Beschäftigtentransfers für kleinere Fälle sowie kleine und mittlere Betriebe. Die „plateformes“ arbeiten komplementär zu den CDR, die sich auf größere Entlassungswellen in größeren Betrieben konzentrieren.

5

ÖSTERREICH: ARBEITSSTIFTUNGEN

Beschäftigtertransfer ist in Österreich in erster Linie eine Aufgabe der sogenannten Arbeitsstiftungen (Offermann 2010; Knuth et al. 2011: 114–115; Knuth et al. 2012: 54–56; Stahlstiftung 2013). Die erste dieser Stiftungen – die Stahlstiftung – wurde 1987 im Zuge von Restrukturierungen der österreichischen Stahlindustrie eingerichtet, um den vom Personalabbau des Voest-Alpine-Konzerns bedrohten Beschäftigten eine Phase der beruflichen Neuorientierung und Umschulung zu bieten. Zur Unterstützung des Stiftungskonzepts wurde bereits ein Jahr später das Arbeitslosenversicherungsgesetz geändert. Seitdem hat sich das Modell der Arbeitsstiftungen in ganz Österreich verbreitet und in verschiedene Varianten ausdifferenziert.

Eine Arbeitsstiftung wird tätig, wenn in ihrem Einzugsbereich Beschäftigte von betriebsbedingter Entlassung bedroht sind. Ihr Ziel ist der Wiedereinstieg der arbeitslos werdenden Beschäftigten in eine neue Erwerbstätigkeit. Der Aufenthalt in der Stiftung beginnt nach einer einvernehmlichen Auflösung des Arbeitsverhältnisses (und dem formalen Eintritt in die Arbeitslosigkeit) stets mit einer Phase der Berufsorientierung und des Profilings. Ihr folgt – dem Ergebnis des Profilings entsprechend – entweder eine Phase der unterstützten aktiven Jobsuche oder eine Weiterqualifizierung (bis hin zur Berufsausbildung oder zum Hochschulstudium mit Abschluss) mit anschließender Jobsuche oder eine Phase der eigenen Unternehmensgründung. Je nach Bedarf kann der Aufenthalt in der Stiftung bis zu vier Jahre dauern. In dieser Zeit wird (aufgrund der 1988 eingeführten Sonderregelung im Arbeitslosenversicherungsgesetz) ein verlängertes Arbeitslosengeld gezahlt, dessen Bezugsdauer sich nach der vereinbarten individuellen Wiedereingliederungsstrategie und dem daraus resultierenden Qualifizierungsbedarf richtet. Voraussetzungen für den Bezug des verlängerten Arbeitslosengelds sind eine Einigung der zuständigen Sozialpartner über das Konzept der Arbeitsstiftung sowie die anschließende Anerkennung des Konzepts durch die öffentliche Arbeitsverwaltung (den Arbeitsmarktservice, AMS). Die Stiftung hat die Maßnahme- und Qualifizierungskosten zu tragen und außerdem das Arbeitslosengeld um einen Zusatzbetrag („Stipendium“) aufzustocken.

Neben dem Grundmodell einer Unternehmensstiftung, die – wie die Stahlstiftung – für die Beschäftigten eines einzelnen Unternehmens eingerichtet ist und durch Unternehmens- und Betriebsratsvertreter_innen gemeinsam gesteuert wird, sind in den zurückliegenden 30 Jahren andere Varianten von Arbeitsstiftungen entstanden, um Bedarfe des Beschäftigtertransfers außerhalb von Großunternehmen zu befriedigen: *Branchenstiftungen*, die (ähnlich den schwedischen Stiftungen) durch Kollektivvertrag der Tarifparteien für die Unternehmen einer Branche eingerichtet sind; *Regionalstiftungen*, die auf die Bedarfe kleiner und mittlerer Unternehmen ausgerichtet sind und in denen regionale Gebietskörperschaften eine größere Rolle spielen; sowie *Insolvenzstiftungen*, die bei Insolvenz eines Unternehmens ad hoc eingerichtet werden und bei denen eine Gebietskörperschaft die Trägerschaft übernimmt, wenn das Unternehmen dazu nicht in der Lage ist. Nur bei Insolvenz- und Regionalstiftungen übernimmt der Arbeitsmarktservice einen Teil der Qualifizierungs- und anderen Maßnahmekosten. Sonst müssen diese Kosten – ebenso wie die Aufstockung des Arbeitslosengelds – durch tarifvertragliche Vereinbarungen (bei Regional- und Insolvenzstiftungen auch durch Land und Kommunen) gedeckt werden. Bei der Stahlstiftung und anderen dauerhaft operierenden Unternehmensstiftungen wird dafür von den Beschäftigten des Unternehmens ein Solidaritätsbeitrag erhoben, der unmittelbar vom Lohn einbehalten wird; für die Stahlstiftung beträgt er 0,5 Prozent des Bruttolohns.

Die Arbeit der Stiftungen genießt in Österreich einen guten Ruf. Die Stiftungen berichten, dass 70 bis 80 Prozent ihrer Teilnehmer_innen unmittelbar nach dem Austritt aus der Stiftung eine neue Erwerbstätigkeit erreichen.

Eine Alternative zur Entlassung von Beschäftigten in eine Arbeitsstiftung im Fall von Unternehmenskrisen stellt die sogenannte Bildungskarenz dar. Bei ihr wird das Arbeitsverhältnis nicht aufgelöst, es entfallen nur die Arbeitsverpflichtung des oder der Beschäftigten und die Lohnzahlung des Arbeitgebers. Während der „Karenzzeit“ (von mindestens drei, höchstens zwölf Monaten) zahlt die Arbeitsverwaltung ein Weiterbildungsgeld, und es erfolgt eine Weiterqualifi-

zierung, die nicht betriebsspezifisch sein darf. Im deutschen Kontext würde dies „Kurzarbeit Null“ mit umfangreicher Weiterqualifizierung entsprechen – ein Modell, das in Deutschland bislang rechtlich nicht möglich ist. Ein vergleichbares Angebot gibt es hier nur für ungelernete Beschäftigte, die im Rahmen des Programms WeGebAU eine Ausbildung nachholen. Für diese Gruppe übernimmt die Agentur für Arbeit die anfallenden Lohnkosten während der Umschulung und die Qualifizierungskosten. Das Arbeitsverhältnis besteht dabei weiterhin ungekündigt.

Vom deutschen Modell der Transfergesellschaften unterscheiden sich die österreichischen Arbeitsstiftungen vor allem durch folgende Eigenschaften:

- Mit den verschiedenen Varianten der Arbeitsstiftungen steht ein weitgehend flächendeckendes Netzwerk von Organisationen zur Verfügung, die bei betriebsbedingten Entlassungen für Wege in eine neue Erwerbstätigkeit sorgen. Viele von ihnen sind dauerhaft eingerichtet; sie können deshalb mit größerer Schnelligkeit und breiterem Erfahrungswissen agieren als die deutschen Transfergesellschaften.
- Mit den Regionalstiftungen, den Insolvenzstiftungen und z. T. auch den Branchenstiftungen verfügt Österreich (im Gegensatz zu Deutschland) über Einrichtungen, die den Beschäftigtentransfer auch aus kleinen und mittleren Betrieben gestalten.
- Die Finanzierungsstruktur der Arbeitsstiftungen (in ihren verschiedenen Varianten) ist zwar komplex, aber häufig (wenn auch längst nicht immer) unabhängig vom Einzelfall und von der Finanzkraft des einzelnen Unternehmens.
- Gestützt auf die langen und variablen Möglichkeiten der Verlängerung des Arbeitslosengelds räumen die Arbeitsstiftungen der Qualifizierung deutlich Vorrang ein im Vergleich zu Deutschland. Leitbild ist die Höherqualifizierung der Betroffenen, die eine spätere erneute Arbeitslosigkeit dauerhaft verhindert.
- Der Vorrang der dauerhaften Höherqualifizierung vor einer schnellen Vermittlung wird dadurch begünstigt, dass der Arbeitsmarktservice (der auch für die Arbeitslosenversicherung verantwortlich ist) in die operative Tätigkeit der Stiftungen erst eingeschaltet wird, wenn – ggf. nach einer längeren Qualifizierung – die aktive Jobsuche beginnt. Mögliche Interessengegensätze zwischen dem Ziel der langfristigen Sicherung der Erwerbstätigkeit durch Höherqualifizierung und dem kurzfristigen Kalkül der finanziellen Entlastung der Arbeitslosenversicherung durch schnelle Vermittlung kommen deshalb nicht zum Tragen.
- Dank der weitgehend flächendeckenden Verfügbarkeit der Arbeitsstiftungen spielt der Beschäftigtentransfer in Österreich quantitativ eine deutlich größere Rolle als in Deutschland: Im Krisenjahr 2009 hatten die mit Outplacement befassten Stiftungen einen Teilnehmerbestand von

rund 3.500 Personen (Europäische Kommission 2010: 94). Das entsprach knapp 0,2 Prozent der abhängig Erwerbstätigen. Die Zahl dürfte inzwischen bei etwa der Hälfte davon liegen.

- Dank der intensiven Aktivierung der Arbeitslosen und des Vorrangs der Qualifizierung erreichen die Arbeitsstiftungen im Durchschnitt höhere Quoten der Wiedereingliederung in Erwerbstätigkeit als die deutschen Transfergesellschaften.

6

BESCHÄFTIGTENTRANSFER IM VIER-LÄNDER-VERGLEICH

In der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Merkmale der Institutionen des Beschäftigtentransfers in den vier betrachteten Ländern einander gegenübergestellt.

Tabelle 1
Beschäftigtentransfer im Ländervergleich

| | Deutschland | Schweden | Belgien (Wallonie) | Österreich |
|---|---|---|---|--|
| Instrument | | | | |
| Name des Instruments | Transfergesellschaften (TG) | Job Security Councils | Cellules de Reconversion | Arbeitsstiftungen |
| Aufgabenspektrum | Beratung, Qualifizierung | Beratung, Qualifizierung | Beratung | Beratung, Qualifizierung |
| Dauerhaft und flächen-deckend vorhanden? | nein; ad hoc einzurichten | ja, aufgrund von Branchen-tarifverträgen (für 90 % der Beschäftigten) | nein, ad hoc einzurichten | nur in einzelnen Unternehmen und Branchen |
| Tätigkeit unabhängig von Größe des Betriebs oder Umfang des Stellenabbaus? | nein; Voraussetzung ist Massenentlassung | ja, Tätigkeit auch in KMU und bei wenigen Entlassungen | ja, auch in KMU und bei wenigen Entlassungen (über „plateformes permanentes de reconversion“) | ja, bei Regionalstiftungen |
| Akteure | | | | |
| Initiative für Tätigwerden bei | Betriebsrat & Arbeitgeber | Beschäftigte und Stiftung | Gewerkschaftliche Beschäftigtenvertretung | Stiftung und Beschäftigten |
| verantwortlicher Hauptakteur für operative Tätigkeit | Träger der TG | Stiftung | Arbeitsverwaltung FOREM mit gewerkschaftlicher Beschäftigtenvertretung | Stiftung |
| weitere notwendige Akteure | BA | Betrieb (zur Freistellung der Beschäftigten) | keine | Tarifvertragsparteien oder betriebliche Sozialpartner sowie Arbeitsmarktservice (zum Stiftungskonzept) |
| Zielkonflikt zwischen schneller Vermittlung und dauerhafter Sicherung der Erwerbstätigkeit? | tendenziell ja (wegen Betreuung durch TG und BA) | nein (keine Beteiligung der Arbeitsverwaltung) | nein (FOREM nicht für Arbeitslosenversicherung zuständig) | nein (erst späte operative Beteiligung des Arbeitsmarktservices) |
| Finanzierung der Maßnahmenkosten | | | | |
| Finanzier(s) | bisheriger Arbeitgeber (Sozialplan); BA (gem. § 111a SGB III nur für Ungelernte u. Ältere, max. 50 %) | Umlage der Unternehmen im Tarifbereich | FOREM | Stiftung aus Mitteln des Unternehmens oder Umlage; bei Regional- und Branchenstiftungen z. T. öffentliche Mittel |
| Finanzierung von vornherein vorhanden? | nein, im Einzelfall zu konstruieren | ja | ja, bei FOREM | teilweise |
| Mittel von einzelner Arbeitgeber/Sozialplan erforderlich? | ja | nein | nein, aber Mittelaufstockung aus Sozialplan möglich | ja, sofern keine Insolvenz |
| Dauer der Maßnahme(n) | max. 1 Jahr | max. 1 Jahr, evtl. länger | max. 1 Jahr | max. 4 Jahre |
| Teilnehmer_innen | | | | |
| Status | befristet Beschäftigte mit „Kurzarbeit Null“ | Beschäftigte in verdoppelter Kündigungsfrist; ggf. anschließend Arbeitslose | Beschäftigte in Kündigungsfrist, anschließend Arbeitslose | Arbeitslose |
| Unterhalt durch | Transferkurzarbeitergeld (entspricht Arbeitslosengeld); evtl. aufgestockt aus Sozialplan | Lohn während Kündigungsfrist, danach ggf. Arbeitslosengeld | Lohnanspruch während Kündigungsfrist, danach Arbeitslosengeld | verlängertes und aufgestocktes Arbeitslosengeld (max. 4 Jahre) |
| Transparenz der Maßnahme für Teilnehmer_innen von vornherein hoch? | nein | ja | mittel | ja |
| Ergebnisse | | | | |
| Teilnehmerbestand (in % der abhängig Erwerbstätigen), ca. | 0,04 % | 0,7 % | 0,3 % | 0,1 % |
| Reintegrationsquoten in Erwerbstätigkeit (in %)*, ca. | 60–70 % | 80 % | 70 % | 70–80 % |

* Da sich die Teilnehmerstrukturen möglicherweise von Land zu Land unterscheiden, sind die Reintegrationsquoten selbstverständlich nur bedingt miteinander vergleichbar.

7

LEHREN FÜR REFORMOPTIONEN IN DEUTSCHLAND

7.1 PROBLEME UND REFORMANSÄTZE

Der internationale Vergleich zeigt, dass das System des Beschäftigtentransfers in Deutschland vor allem drei Schwächen aufweist, die sich aus der engen Anbindung der deutschen Transfergesellschaft an das kollektivvertragliche Instrument des Sozialplans und den damit verbundenen Organisations- und Verfahrensmerkmalen ergeben:

- *Der Beschäftigtentransfer erreicht in Deutschland nur einen sehr viel kleineren Anteil der Beschäftigten als in Belgien und Österreich und vor allem in Schweden.* Vom Strukturwandel betroffene Beschäftigte haben in Österreich, der Wallonie sowie in Schweden erheblich bessere Chancen, durch Beschäftigtentransfer ohne größere Unterbrechung eine Anschlussbeschäftigung zu finden als hierzulande. Für die Beschleunigung des Strukturwandels, der für die kommenden Jahre im Zuge der Digitalisierung und der Veränderung von Mobilitäts- und Energiesystemen prognostiziert wird, ist Deutschland damit wesentlich schlechter gerüstet als die genannten Länder. Wenn auch bei beschleunigtem Strukturwandel der soziale Frieden gesichert werden soll, muss das Instrument des Beschäftigtentransfers auch in Deutschland in der Lage sein, wesentlich mehr Menschen zu einer Anschlussbeschäftigung zu verhelfen als bislang.
- *Für Arbeitnehmer_innen aus KMU, aus kleineren Restrukturierungsfällen und aus Betrieben ohne Betriebsrat ist der Zugang zum Beschäftigtentransfer in Deutschland wesentlich schwieriger als in Schweden und Belgien (und teilweise auch in Österreich).* Dies ist auch eine wesentliche Ursache dafür, dass der Beschäftigtentransfer in Deutschland insgesamt wesentlich weniger Menschen erreicht als in den anderen Ländern. Verantwortlich ist die (politisch gewollte und historisch gewachsene) enge Bindung der deutschen Transfergesellschaft an das Instrument des Sozialplans bei Massenentlassungen. In Schweden ist der sehr viel breitere Zugang zum Beschäftigtentransfer eine Folge der tarifvertraglichen Grundlage, der Zugangsberechtigung für alle tarifgebundenen Beschäftigten und der hohen Tarifbindung. In Belgien und Österreich ist der breitere Zugang darauf zurückzuführen, dass die ursprünglichen, auf großbetriebliche Krisen ausgerichteten Modelle des Beschäftigtentransfers durch Sonderregelungen für Kleinbetriebe und kleinere Fälle („plateformes permanentes de reconversion“ bzw. Regional- und Insolvenzstiftungen) ergänzt worden sind. Die bessere Zugänglichkeit aus KMU und aus kleineren Restrukturierungsfällen hat die gesamte Verbreitung des Beschäftigtentransfers in den genannten Ländern nachhaltig gestärkt. Der (im Vergleich zu Deutschland) bessere Zugang aus kleineren und mittleren Betrieben trägt dabei auch der Tatsache Rechnung, dass das Entlassungsrisiko für Beschäftigte in kleineren Betrieben überall wesentlich größer ist als in Großbetrieben (Quintini/Venn 2013: 10, 44). Beschäftigtentransfer sollte deshalb auch in Deutschland bessere Zugänge für Beschäftigte aus kleinen und mittleren Betrieben bieten.
- *Die Qualifizierung für einen dauerhaften neuen Arbeitsplatz hat im deutschen Beschäftigtentransfer geringere Bedeutung als in Schweden und Österreich.* Mehrere Faktoren sorgen dafür, dass Qualifizierung im Beschäftigtentransfer in Schweden und Österreich eine größere Rolle spielt: die sichere (Umlage-)Finanzierung in Schweden, die variable Förderungsdauer und die Aufstockung des Arbeitslosengelds als Anreiz in Österreich und das Fehlen eines Vorrangs der schnellen Vermittlung vor der dauerhaften Qualifizierung in beiden Ländern. In Deutschland stellen die Mittelkonkurrenz innerhalb des Sozialplans, die Beschränkung der öffentlichen Mittel für Qualifizierung im Verhältnis zu den Mitteln der Arbeitgeber und der Vorrang der schnellen Vermittlung Hindernisse dar.

Die ausländischen Modelle zeigen, dass die genannten Schwächen im Prinzip behoben werden können. Vor allem das schwedische Modell des Beschäftigtentransfers mit seinem tarifvertraglich abgesicherten breiten Zugang und seiner sicheren Umlagefinanzierung vermeidet alle wesentlichen Schwächen des deutschen Modells. Eine Umgestaltung des Beschäftigtentransfers in Deutschland nach dem Vorbild der schwedi-

schen JSC kann deshalb durchaus als ein möglicher Weg zu einer besseren Bewältigung des Strukturwandels für die Beschäftigten angesehen werden. Zu seiner Umsetzung müssten branchenweite Restrukturierungs-Tarifverträge abgeschlossen und auf ihrer Grundlage paritätisch verwaltete Transferfonds eingerichtet werden, die aus Umlagen der Betriebe gespeist werden. Die Maßnahmekosten des Beschäftigtertransfers würden daraus finanziert und damit die betrieblichen Sozialpläne entlastet. Die branchenweiten Transferfonds würden die Transfermaßnahmen nicht selbst betreiben, sondern damit (wie bisher) externe Träger beauftragen. Sie könnten aber Transfermaßnahmen für kleine und mittlere Betriebe sowie kleinere Restrukturierungsfälle bündeln und Erfahrungswissen sammeln, das dann bei neuen Restrukturierungsfällen nutzbar wird.⁷

Eine derart weitgehende Umgestaltung des deutschen Beschäftigtertransfers mag utopisch erscheinen. Eine so weitreichende, über die unmittelbaren Arbeitsbedingungen hinausgehende tarifvertragliche Regelung wäre dem deutschen System der industriellen Beziehungen aber auch nicht völlig fremd: Mit den Sozialkassen des Baugewerbes (SOKA-BAU) besitzt es beispielsweise Regelungen von ähnlicher Reichweite (Kiepe 2014: 45–84). Die absehbare große Herausforderung des beschleunigten Strukturwandels würde einen solchen tarifpolitischen Kraftakt allemal rechtfertigen. Dennoch gibt es dafür auch erhebliche Hindernisse: Die Bindung an Tarifverträge ist in Deutschland wesentlich geringer als in Schweden, und sie sinkt seit mehr als 20 Jahren.⁸ Ein tarifvertraglich getragenes System des Beschäftigtertransfers wäre deshalb in Deutschland nur dann weitgehend flächendeckend, wenn die entsprechenden Tarifverträge staatlicherseits für allgemeinverbindlich erklärt würden – so wie dies mit den Tarifverträgen zu den Sozialkassen im Baugewerbe geschieht. Eine Ausweitung des Instruments der Allgemein-

verbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen ist jedoch politisch umstritten, und auch aufseiten der Tarifvertragsparteien sind derzeit keine Initiativen zugunsten von Beschäftigtertransfer-Tarifverträgen erkennbar.

Eine grundlegende Reform hin zu einem Tarifmodell nach schwedischem Vorbild ist deshalb nur mit einem längeren Vorlauf denkbar. Bis dahin kommen zur Behebung der Schwächen im deutschen Modell des Beschäftigtertransfers punktuelle Reformen infrage, die sich an erfolgreichen Merkmalen der ausländischen Modelle orientieren.

7.2 BREITERER ZUGANG ZUM BESCHÄFTIGTERTRANSFER

Für einen besseren Zugang von Beschäftigten aus KMU und kleineren Restrukturierungsfällen – und damit auch eine Ausweitung des Beschäftigtertransfers – liegt es nahe, den Grundgedanken zu übernehmen, dem Österreich und die Wallonie gefolgt sind, als sie ihre Grundmodelle des Beschäftigtertransfers durch Regional- und Insolvenzzustiftungen bzw. „plateformes permanentes de reconversion“ ergänzten. In beiden Fällen wurden den ursprünglichen, auf großbetriebliche Krisen und Massenentlassungen ausgerichteten Transfermodellen Sonderregelungen für den Beschäftigtertransfer aus Kleinbetrieben und für kleinere Fälle hinzugefügt, die stark regional- und strukturpolitisch ausgerichtet sind.

Auf den deutschen Kontext übersetzt bedeutet dies: 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 durch Unternehmen und ihre Betriebsräte, sondern auch durch strukturpolitisch verantwortliche politische Gebietskörperschaften gebildet werden können. Kommunen oder Länder, die (ähnlich wie im Fall der österreichischen Regionalstiftungen) eine Transfergesellschaft bilden, 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 das Unternehmen insolvent ist. Die von den Gebietskörperschaften getragenen Transfergesellschaften 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 einstehen, die sonst von den Unternehmen zu tragen sind (Remanenzkosten bei Kurzarbeit, Qualifizierungskosten).

Länder und Kommunen wären in diesen Fällen die geeigneten Träger der Transfergesellschaften, weil sie Verantwortung für die regionale Strukturpolitik tragen. Mit eigenen regionalen Transfergesellschaften können sie den Strukturwandel in ihrer Region begleiten, indem sie auf spezifische regionale Problemlagen und Branchenveränderungen reagieren und den Beschäftigtertransfer zielgenau am regionalen Fachkräftebedarf ausrichten. Dies kann bei beschleunigtem Strukturwandel nur durch die enge Einbindung von Ländern und Kommunen geschehen. Die Finanzierung müsste aus

⁷ Für die finanziellen Belastungen, die den Unternehmen dadurch entstehen würden, bieten die Umlagesätze der schwedischen JSC einen ersten Anhaltspunkt. Sie liegen, wie berichtet, zwischen 0,12 und 0,3 Prozent der Lohnsumme. Zwei Gründe sprechen dafür, dass entsprechende Umlagen in Deutschland sich eher am unteren als am oberen Ende dieses Spektrums bewegen würden. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass die schwedischen Umlagesätze in den paritätischen Kommissionen der Tarifbereiche politisch verhandelt werden und nicht automatisch entstehen. Die höchsten Umlagesätze existieren deshalb nicht in Bereichen mit hohen Entlassungsrisiken, sondern in Bereichen mit eher moderaten Entlassungsrisiken (Angestellte in der Privatwirtschaft; kommunale Beschäftigte; Filipiak/Mühge 2018: 11, 17). Tarifbereiche mit hohen Entlassungsrisiken kommen in Schweden mit Umlagesätzen aus, die deutlich unter dem Maximalsatz von 0,3 Prozent liegen. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die schwedischen JSC mit ihren Umlagesätzen einen Beschäftigtenanteil erreichen, der (mit ca. 0,7 Prozent) etwa 15 bis 20 Mal so hoch ist wie derzeit in Deutschland (ca. 0,04 Prozent). Ein schneller Sprung auf eine Größenordnung wie in Schweden wäre in Deutschland kaum realistisch. Auch deshalb könnten die Umlagesätze hier zumindest zu Beginn deutlich niedriger ausfallen als in Schweden. Denkbar wäre schließlich, dass die an einem Restrukturierungs-Tarifvertrag beteiligten Unternehmen und Beschäftigten in Deutschland beim Beitrag zur Arbeitslosenversicherung entlastet werden. Ein Teil der Mittel zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit würde so in die Hand der Tarifvertragsparteien gelegt. Dies hätte den Vorteil, dass wesentlich branchennähere Lösungen gefunden werden könnten.

⁸ Nach Daten der ILO liegt der Anteil der Beschäftigten, die von Tarifverträgen erfasst sind, in Schweden bei knapp 90 Prozent, in Deutschland bei knapp 60 Prozent (Visser et al. 2015: 2). Zum Rückgang der Tarifbindung in Deutschland vgl. z.B. IAB 2017.

Mitteln von Land und Kommunen mit Unterstützung durch die Bundesagentur für Arbeit sowie gegebenenfalls europäische Strukturfonds erfolgen. Eine zusätzliche Öffnung könnte auch vorsehen, dass sich gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien an der Trägerschaft von Transfergesellschaften 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.

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 würde die bisherige Blockade des Beschäftigtentransfers bei fehlendem Betriebsrat oder bei der Nichteinigung der betrieblichen Sozialpartner verhindern und auch die praktischen Schwierigkeiten des Beschäftigtentransfers aus räumlich verstreuten kleinen und mittleren Unternehmen reduzieren, denn Beschäftigte aus solchen Unternehmen lassen sich umso eher in betriebsübergreifenden Transfergesellschaften zusammenfassen, je mehr Interessenten dafür vorhanden sind. Für die Arbeitgeber auch kleiner und mittlerer Betriebe wäre eine solche Regelung interessant, da sie helfen würde, kostspielige Kündigungsschutzklagen zu vermeiden.

Praktikabel würde die skizzierte Regelung zum individuellen Eintritt 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 oder einer einzelnen Arbeitnehmerin, der/die von sich aus in eine Transfergesellschaft eintritt und dafür einen Teil der Abfindung in die Transfergesellschaft einbringt, würde auch diese Transaktion zumindest teilweise umsatzsteuerpflichtig; der/die Arbeitnehmer_in wäre aber nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt und müsste die entsprechenden Kosten selber 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 der Trägerschaft oder die Ermöglichung eines individuellen Zugangs), gilt: Jede Regelung, die einen breiteren Zugang

zum Beschäftigtentransfer auch aus KMU – und damit 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 JSC bzw. die Arbeitsstiftungen einen exzellenten Ruf genießen und auch deshalb breit genutzt werden, besteht in Deutschland in dieser Hinsicht Nachholbedarf. Sofern sich vorliegende, allerdings noch unveröffentlichte Modellrechnungen bestätigen, müsste dabei vor allem für Arbeitnehmer_innen sowie Betriebsräte in den Vordergrund gerückt werden, dass Maßnahmen des Beschäftigtentransfers nicht nur die Wiedereingliederungschancen und die Zufriedenheit erhöhen, sondern – entgegen weit verbreiteter Meinung – offenbar auch kurzfristige Einkommensvorteile bieten: Die Modellrechnungen deuten darauf hin, dass die Betroffenen in der Regel im Beschäftigtentransfer ein höheres Nettoeinkommen erzielen als bei einem zeitweisen Übergang in die Arbeitslosigkeit, auch wenn sie bei Letzterem eine Abfindung erhalten. Dieser Effekt ist vor allem auf die steuerliche Behandlung von Abfindungen zurückzuführen. Für Arbeitgeber müssten die positiven Folgen „sozialverträglicher“ Krisenbewältigung für das Unternehmensimage und die finanziellen Entlastungen durch die Vermeidung von Kündigungsschutzklagen herausgestellt werden.

Nützlich wäre für den Erfolg der Informationskampagne mehr Öffentlichkeit für den weitgehenden politischen Konsens, den es zum Beschäftigtentransfer offenbar gibt. Dies könnte durch gemeinsame Statements und Papiere von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geschehen. Die im Koalitionsvertrag vom März 2018 auf Bundesebene vorgesehene Entwicklung einer Nationalen Weiterbildungsstrategie (CDU/CSU/SPD 2018: 41, 50) 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 solchen Betrieben – allen voran die fehlende „kritische Masse“ für betriebsübergreifende Transfergesellschaften – senken.

7.3 STÄRKUNG DER QUALIFIZIERUNG IM BESCHÄFTIGTENTRANSFER

Für die Stärkung der Qualifizierung im Beschäftigtentransfer – insbesondere der zur Fachkräftesicherung erforderlichen abschlussbezogenen Qualifizierung – ergeben sich vor allem aus dem österreichischen Modell Ansatzpunkte für Reformen in Deutschland. Die sehr flexible, am individuellen Qualifizierungsbedarf ausgerichtete Förderungsdauer ermöglicht in Österreich zusammen mit der Aufstockung des Arbeitslosengelds und der Nichtanrechnung der Förderung auf dessen Bezugsdauer einen sehr viel höheren Anteil abschlussbezo-

gener Qualifizierungen als in Deutschland. In Deutschland könnte mit folgenden Reformschritten, deren Grundlogik sich am österreichischen Modell anlehnt, Ähnliches erreicht werden:

- *Umsetzung des Vorschlags Arbeitslosengeld Q:* Der von der SPD vorgelegte Vorschlag für den Lebensunterhalt bei Qualifizierung, der wie in Österreich eine flexible, am individuellen Qualifizierungsbedarf ausgerichtete Bezugsdauer und eine Nichtanrechnung auf ein späteres Arbeitslosengeld vorsieht (SPD 2017), könnte den Anteil abschlussbezogener Qualifizierungen nach Entlassungen deutlich erhöhen.
- *Aufstockung des Unterhalts bei Qualifizierung:* Vor allem für gering qualifizierte entlassene Beschäftigte mit familiären Verpflichtungen bietet das am vorherigen Lohn bemessene Transferkurzarbeitergeld oder Arbeitslosengeld keine ausreichende Unterhaltssicherung, mit der eine längere abschlussbezogene Qualifizierung absolviert werden kann. Nach österreichischem Vorbild sollte deshalb für die gesamte Dauer einer abschlussbezogenen Qualifizierung eine Aufstockung des Transferkurzarbeitergelds bzw. Arbeitslosengelds vorgenommen werden.
- *Modularisierung abschlussbezogener Qualifizierungen:* Chancen, Risiken und Schwierigkeiten einer längeren abschlussbezogenen Qualifizierung sind für viele Arbeitnehmer_innen, die gerade ihren Arbeitsplatz verloren haben, auch dann schwer einzuschätzen, wenn sie dazu umfassend beraten werden. Die Hemmschwelle für den Einstieg in eine abschlussbezogene Qualifizierung ist für formal geringqualifizierte jenseits eines Alters von 25 bis 30 Jahren beträchtlich. Für sie bieten sich Teilqualifizierungen an, die den Einstieg in neue Qualifikationen ermöglichen und die modular so angelegt sind, dass sie mit weiteren Modulen (und eventuell bereits vorhandenen Qualifikationen und Erfahrungen) später zu einem Gesamtabschluss (mit Externenprüfung) ausgebaut werden können (Mühge 2017). Notwendig ist deshalb in sehr viel höherem Maße als bisher die Modularisierung abschlussbezogener Qualifizierungen. Ein wichtiger Schritt dazu könnte darin bestehen, dass für Qualifizierungen mit Abschluss die Zulassung zur Förderung gemäß der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) nur noch dann vergeben wird, wenn die Qualifizierung modular aufgebaut ist. Hierzu bedarf es bundeseinheitlicher Rahmenvorgaben. Der Einsatz der modularen Qualifizierung muss in einen umfassenden Beratungsprozess eingebettet sein. Für den Beschäftigtentransfer muss das Arbeitsförderungsrecht ermöglichen, dass Teilqualifizierungen auch dann bruchlos zu Ende geführt werden können, wenn sie über die Existenz der Transfergesellschaft zeitlich hinausreichen. Bisher ist das nur für Qualifizierungen gesichert, die unmittelbar zu einem Berufsabschluss führen (Mühge 2017: 41).
- *Mehr Transparenz und Flexibilität in der Qualifizierungsförderung für Beschäftigte:* Innerhalb und außerhalb des Beschäftigtentransfers bietet die Qualifizierungsför-

derung für Beschäftigte mittlerweile ein Bild, das hochkomplex und nur noch schwer überschaubar ist. Bildungsgutscheine und WeGebAU, Aufstiegs-BAföG, Bildungschecks 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_innen 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. Angesichts der Zunahme von Übergängen am Arbeitsmarkt sind hier mehr Transparenz und einheitlichere Förderungen erforderlich.

- *Mehr Flexibilität bei der Tragung der Qualifizierungskosten:* Eine Vorschrift, die – wie in Deutschland – eine öffentliche oder kollektive Finanzierung von Qualifizierung im Beschäftigtentransfer nur dann zulässt, wenn der bisherige Arbeitgeber (ggf. über einen Sozialplan) mindestens die Hälfte der Qualifizierungskosten trägt, existiert in keinem der anderen drei Länder. Damit entfällt dort ein wesentlicher Faktor, der in Deutschland zu einer Unterausstattung von Transfergesellschaften mit Mitteln für Qualifizierung führt. Notwendig erscheint deshalb aus vergleichender Perspektive – und vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels – eine Lockerung der genannten deutschen Vorschrift. Sie könnte 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 z. B. 2.500 Euro beschränkt wird) und dass für die vollständige öffentliche Förderung einer notwendigen abschlussbezogenen Weiterbildung im Insolvenzfall ein Rechtsanspruch begründet wird.⁹ Auch eine Absenkung der Arbeitgeberbeteiligung für kleine und mittlere Unternehmen (beispielsweise auf 20 Prozent) wäre sinnvoll.

⁹ Bisher ist sie nur eine Kann-Leistung.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| AMS | österreichischer Arbeitsmarktservice |
| AZAV | Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BetrVG | Betriebsverfassungsgesetz |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| CDR | Cellules de Reconversion |
| FOREM | Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi |
| JSC | Job Security Councils |
| KMU | kleine und mittlere Unternehmen |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SOEP | Sozio-oekonomisches Panel |
| SOKA-BAU | Sozialkassen des Baugewerbes |
| TG | Transfergesellschaften |
| WeGebAU | Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen |

Literaturverzeichnis

- Bellmann, Lutz; Gerner, Hans-Dieter; Upward, Richard 2011: Job and Worker Turnover in German Establishments, IZA DP No. 6081, Bonn.
- Bergström, Ola 2014: Managing Restructuring in Sweden: Innovation and Learning after the Financial Crisis, IRENE Policy Paper No. 12, Göteborg.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) 2018: Statistik der BA, Tabellen: Realisierte Kurzarbeit – Abgang aus Transferkurzarbeit, Nürnberg.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 2016: Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin.
- Borghout-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.
- Brockner, Joel; Greenberg, Jeff; Brockner, Audrey; Bortz, Jenny; Davy, Jeanette; Carter, Carolyn 2001: Layoffs, Equity Theory, and Work Performance: Further Evidence of the Impact of Survivor Guilt, in: *Academy of Management Journal* 29, No. 2, S. 373–384.
- CDU; CSU; SPD 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa: Eine neue Dynamik für Deutschland: Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin.
- Dengler, Katharina; Matthes, Britta 2018: Substituierbarkeitspotenziale von Berufen: Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt, IAB-Kurzbericht 4 (2018), Nürnberg.
- Dervaux, Amélie; Naedenoen, Frédéric; Pichault, Francois 2014: Les Cellules de Reconversion en Belgique; Analyse Qualitative Auprès des Travailleurs Licenciés Collectivement, Liège.
- Erlinghagen, Marcel 2005: Entlassungen und Beschäftigungssicherheit im Zeitverlauf: Zur Entwicklung unfreiwilliger Arbeitsmarktmobilität in Deutschland, in: *Zeitschrift für Soziologie* 34, Nr. 2, S. 147–168.
- Europäische Kommission 2010: Österreich: Arbeitsstiftungen – ein Instrument zur Bewältigung der arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen, in: Europäische Kommission, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Bericht Frühjahr 2009, Luxemburg, S. 92–96.
- Filipiak, Kathrin; Mühge, Gernot 2018: Job Security Councils: Impulse für die Mitbestimmung, Mitbestimmungspraxis Nr. 11, Düsseldorf.
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) 2017: Tarifbindung der Beschäftigten, IAB, Aktuelle Daten und Indikatoren, 2.6.2017, Nürnberg.
- Kiepe, Marianne 2014: Lohn und Gehalt im Baugewerbe: Handbuch für Unternehmen, Wiesbaden.
- Knuth, Matthias 2011: Beschäftigtenttransfer: Ein Instrument für den Wandel – ein Instrument im Wandel, Präsentation zur FES/DGB-Tagung „Beschäftigtenttransfer – ein unterschätztes arbeitsmarktpolitisches Instrument?“, Berlin.
- Knuth, Matthias 2012: Neue Wege denken: Ideen und Vorschläge zur Weiterentwicklung des Beschäftigtenttransfers, Präsentation zur MAIS-Fachtagung „Am Wandel wachsen – mit Beschäftigtenttransfer Verantwortung für Mensch und Region“, Bochum.
- Knuth, Matthias; Kirsch, Johannes; Schwarzkopf, Manuela 2012: Beschäftigtenttransfer Plus in NRW. Abschlussbericht, Duisburg.
- 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 Beschäftigtenttransfer in Deutschland und seine Entwicklungsperspektiven im internationalen Vergleich, in: *Stahlstiftung* 2013, S. 128–135.
- Mühge, Gernot 2015: Job Security Councils – eine kurze Einführung, Bochum.
- Mühge, Gernot 2017: Qualifizierung und Teilqualifizierung in Transfergesellschaften, Hans-Böckler-Stiftung, Study 371, Düsseldorf.
- Mühge, Gernot; Niewerth, Claudia; Icking, Maria; Mahler, Julia 2012: Soziale Sicherheit durch Beschäftigtenttransfer: Eine empirische Untersuchung von Transfergesellschaften, G.I.B. Arbeitspapiere 39, Bottrop.
- Mühge, Gernot; Schmidt, Heinz Hinrich 2014: Beschäftigtenttransfer: Gute Qualität trotz schlechter Rahmenbedingungen, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, Mai 2014, Bonn.
- Naedenoen, Frédéric; Fox, Fanny 2014: Restructuring in Belgium, IRENE Policy Paper No. 3, Liège.
- OECD 2015: Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers, Paris.
- Offermann, Volker 2010: Die österreichische Arbeitsstiftung – Ein Modell der arbeitsmarktpolitischen Krisenintervention in Deutschland?, in: *Sozialer Fortschritt*, Nr. 1, S. 23–30.
- Quintini, Glenda; Venn, Danielle 2013: Back to Work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement, Final Report, Paris.
- SPD 2017: Qualifizierung stärken, Versicherungsschutz verbessern: Die Bundesagentur für Arbeit und Qualifizierung, Beschluss des SPD-Parteivorstandes vom 6.3.2017, Berlin.
- Stahlstiftung 2013: Umstiege: 25 Jahre Stahlstiftung 1987–2012, Linz.
- Visser, Jelle; Hayter, Susan; Gammarano, Rosina 2015: Trends in Collective Bargaining Coverage: Stability, Erosion or Decline? ILO, Labour Relations and Collective Bargaining, Issue Brief No. 1, Genf.
- Wolter, Marc Ingo; Mönnig, Anke; Hummel, Markus; Weber, Enzo; Zika, Gerd; Helmrich, Robert; Maier, Tobias; Neuber-Pohl, Caroline 2016: Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie: Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen, IAB-Forschungsbericht 13/2016, Nürnberg.

Impressum:

© 2018

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax: 0228 883 9202, 030 26935 9229

www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-96250-102-0

Titelmotiv: [gilaxia/iStockphoto.com](https://www.gilaxia.com/istockphoto.com)

Gestaltungskonzept: www.stetzer.net

Layout: www.pellens.de

Druck: www.bub-bonn.de

Digitalisierung politisch gestalten – Mehr. Besser. Anders.
Für eine soziale Innovationspolitik
WISO Diskurs – 09/2018

Die Zukunft der deutschen Automobilindustrie –
Transformation by Disaster oder by Design?
WISO Diskurs – 03/2018

Alles unter Kontrolle? Arbeitspolitik und Arbeitsrecht in digitalen Zeiten
WISO Diskurs – 02/2018

Leitbild gute Transferberatung – Impuls für eine moderne
arbeitsmarktpolitische Beratung
WISO direkt – 39/2017

Angst im Sozialstaat – Hintergründe und Konsequenzen
WISO direkt – 38/2017

Qualitätsmanagement in der Weiterbildung
WISO Diskurs – 15/2017

Arbeitsversicherung – Kosten und Nutzen
Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus – 2017

Solo-Selbstständigkeit in der Plattformökonomie
WISO direkt – 28/2017

Berufliche Bildung 4.0 – Herausforderungen und gute Praxis
WISO Diskurs – 12/2017

Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung
Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus – 2017

Wechselwirkung individueller und betrieblicher Lernprozesse
WISO direkt – 20/2017

Arbeitsversicherung – Ausgestaltung und Reformparameter
Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus – 2017

Kompetenz und Gesundheit in der Arbeitswelt fördern
WISO direkt – 07/2017

Arbeitsversicherung – Ausgangssituation und Reformbedarf
Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus – 2017

Industrie 4.0 und der rheinische kooperative Kapitalismus
WISO direkt – 03/2017