

Knuth, Matthias; Mühge, Gernot

**Book**

## Von der Kurz-Arbeit zur langfristigen Sicherung von Erwerbsverläufen: Weiterentwicklung der Instrumente des Beschäftigtertransfers

edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 244

**Provided in Cooperation with:**

The Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Knuth, Matthias; Mühge, Gernot (2009) : Von der Kurz-Arbeit zur langfristigen Sicherung von Erwerbsverläufen: Weiterentwicklung der Instrumente des Beschäftigtertransfers, edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 244, ISBN 978-3-86593-137-5, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181713>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

Matthias Knuth | Gernot Mühge

**Von der Kurz-Arbeit  
zur langfristigen  
Sicherung von  
Erwerbsverläufen**

Matthias Knuth | Gernot Mühge

# **Von der Kurz-Arbeit zur langfristigen Sicherung von Erwerbsverläufen**

Weiterentwicklung der Instrumente des Beschäftigentransfers



Matthias Knuth | Gernot Mühge

**Von der Kurz-Arbeit  
zur langfristigen Sicherung von  
Erwerbsverläufen**

Weiterentwicklung der Instrumente  
des Beschäftigentransfers



**Knuth, Matthias**, Prof. Dr., Leiter der Forschungsabteilung „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“ im Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. Zahlreiche Publikationen zu den Themen Arbeitsmarktmobilität und Beschäftigtertransfer, Evaluierung und Reform der Arbeitsmarktpolitik, Governance der Arbeitsmarktpolitik, Altersübergang.

**Mühge, Gernot**, Dipl.-Soz.-Wiss., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. Seine zentralen Forschungsgebiete sind Beschäftigtertransfer, Restrukturierungen von Unternehmen und die personalwirtschaftliche Gestaltung interner Arbeitsmärkte.

© Copyright 2009 by Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf  
Printed in Germany 2009  
ISBN: 978-3-86593-137-5  
Bestellnummer: 13244

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages, der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung, der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Historische Entwicklung</b>	<b>11</b>
2.1	Sozialpläne	11
2.2	Ersatzarbeitsplätze und Beschäftigungspläne	12
2.3	ABS-Gesellschaften im ostdeutschen Strukturbruch	13
2.4	Von der Ersatzbeschäftigung zum Beschäftigtertransfer	14
2.5	Die unvollständige Aktivierung von Struktur- oder Transfer-KuG	16
2.6	Übergang in eine Transfergesellschaft durch „dreiseitigen Vertrag“	17
2.7	Über „Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen“ zu „Transfermaßnahmen“	19
2.8	Zwischenfazit	20
<b>3</b>	<b>Datenlage und Forschungsergebnisse</b>	<b>23</b>
3.1	Statistiken der Bundesagentur für Arbeit	23
3.2	Begleitforschung zu den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen	26
3.3	Evaluation der Hartz-Reformen	28
3.4	Die Trägerbefragung der G.I.B.	34
3.5	Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm	37
3.6	Zwischenfazit	39
<b>4</b>	<b>Strukturelle Probleme des Beschäftigtertransfers in Deutschland</b>	<b>41</b>
4.1	Ein negatives Image	41
4.2	Rechtliche Komplexität sät Misstrauen und verhindert öffentliches Verständnis	43
4.3	Spannungsverhältnis zwischen Verhandlungslogik der Betriebsverfassung und Anreizlogik der Arbeitsmarktpolitik	45
4.4	Intransparenz des Transfermarktes	47
4.5	Die strukturelle Benachteiligung von Beschäftigten aus Kleinbetrieben	49
4.6	Die passive Rolle der Arbeitsverwaltung	50

<b>5</b>	<b>Qualitätsdiskussion und -kriterien</b>	<b>53</b>
5.1	Aufbaujahre und Netzwerkentwicklung: 1998 bis 2005	53
5.2	Beschäftigtertransfer in der Kritik: Die Jahre 2005 ff.	57
5.3	Qualität im Beschäftigtertransfer – Impulse aus dem europäischen Vergleich	59
<b>6</b>	<b>Internationale Erfahrungen</b>	<b>61</b>
6.1	Staatliche Zentren zur beruflichen Neuorientierung in der Wallonie	61
6.2	Schweden: Tariflich geregelter Beschäftigtertransfer	64
6.3	„Arbeitsstiftungen“ in Österreich	66
6.4	Beschäftigtertransfer in Frankreich	68
6.5	Zwischenfazit	70
<b>7</b>	<b>Szenarien zur Weiterentwicklung des Beschäftigtertransfers in Deutschland</b>	<b>71</b>
7.1	Operative Lösungen	71
7.2	Tarifvertragliche Lösungen	75
7.3	Arbeitsförderungsrechtliche Lösungen	76
<b>8</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>79</b>
	<b>Über die Hans-Böckler-Stiftung</b>	<b>87</b>

# 1 Einleitung

Mit dem Beginn der Finanzkrise und ihrer Ausweitung zu einer allgemeinen Wirtschaftskrise im Verlauf des Jahres 2009 hat das Interesse der arbeitsmarktpolitischen Öffentlichkeit am Beschäftigentransfer zugenommen. Den Anlass für diese Expertise bildet nicht allein die erwartete Zunahme an Restrukturierungen und Massenentlassungen, sondern auch Erleichterungen beim „Schwesterinstrument“ Konjunkturkurzarbeitergeld, die im Rahmen der Konjunkturpakete II und III erfolgt sind: Die Verlängerung des Bezugs von Konjunktur-KuG auf 24 Monate sowie verschiedene Entlastungen bei den Kosten der Unternehmen führen dazu, dass erstmals seit der Öffnung des Instruments „Kurzarbeit“ für den Beschäftigentransfer die Konditionen für dessen „strukturerhaltende“ Variante großzügiger sind als die arbeitsmarktpolitische Unterstützung des Strukturwandels – denn die Regelungen zum Transfer-KuG nach § 216b und zu den Transfermaßnahmen nach § 216a SGB III sind bislang unverändert geblieben. Dieses offensichtliche Missverhältnis fordert dazu heraus, über die Weiterentwicklung des Beschäftigentransfers nachzudenken.

Angesichts der aktuellen Wirtschaftslage werden die Themen Personalabbau und Beschäftigentransfer weiter auf der Tagesordnung bleiben. Mit welcher Dynamik die Förderfälle im Transfer steigen werden, hängt vom weiteren Wirtschaftsverlauf sowie davon ab, inwiefern die derzeit aufgespannten „Rettungsschirme“ in Zukunft an Wirkung einbüßen. Dass die Wirkung betriebsinterner Instrumente der Kapazitätsanpassung begrenzt ist, konnte in der Anfangsphase der Krise bereits an den Arbeitszeitkonten abgelesen werden, die zunächst die notwendige Pufferleistung bereitgestellt haben.<sup>1</sup> Mit Beginn des Jahres 2009 hat die konjunkturelle Kurzarbeit nach § 170 SGB III die Rolle des zentralen Flexibilitätsinstruments übernommen, um Personal vor krisenbedingten Entlassungen zu schützen.

Erste Anzeichen deuten darauf hin, dass im Jahre 2010 die Fallzahlen im „Transfer-Kurzarbeitergeld“ (und damit i.d.R. in sog. Transfergesellschaften) den aktuell stark angestiegenen Fallzahlen beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld nacheilen werden. Insofern ist die Frage nach der Weiterentwicklung und Verbesserung der Instrumente berechtigt und notwendig.

1 O.V. (1) 2009.

Die Diskussion über die Zukunft des Beschäftigntentransfers ist auch deswegen notwendig, weil in der öffentlichen Berichterstattung die „Zweifel am Zauber- mittel Transfersgesellschaft“<sup>2</sup> im Vordergrund stehen: Weder bei den Betroffenen noch in der Öffentlichkeit besitzt der Beschäftigntenttransfer ein positives Image. Bei den Betroffenen rührt diese negative Einstellung schon allein daher, dass der Anlass für den Einsatz von Transfermaßnahmen stets eine existenzielle Bedro- hung ist. Die Wut über den Verlust des Arbeitsplatzes strahlt auf die Einschätzung der Leistung einer Transfersgesellschaft aus. Die öffentliche Debatte ist dadurch gekennzeichnet, dass es keine amtlich legitimierte Ergebnisstatistik und keine belastbaren Evaluationen von Transfermaßnahmen gibt, da die Bundesagentur für Arbeit in ihren Geschäftsdaten Teilnehmer an Kurzarbeit nicht individuell erfasst. Mangels repräsentativer Statistik können tatsächlich oder angeblich negative Ein- zelbeispiele in der Öffentlichkeit hochgespielt und verallgemeinert werden. Die Anbieter von Transfersgesellschaften werden von den Unternehmen beauftragt, wobei die Auswahl der Anbieter in der Praxis Gegenstand der Verhandlungen mit dem Betriebsrat ist und durch gewerkschaftliche Beratung der Betriebsräte beeinflusst wird. Es besteht kein transparenter, nach Kriterien des Erfolgswett- bewerbs strukturierter Markt, und daher stehen die Anbieter Rufmordkampagnen der Medien weitgehend hilflos gegenüber.

Vor diesem Hintergrund setzt sich die Expertise zum Ziel, die Debatte um den Beschäftigntenttransfer zu versachlichen, Problemfelder zu strukturieren und insbesondere das Verbesserungspotential im Transfer zu benennen.

- Die vorliegende Expertise beginnt mit der Nachzeichnung der historischen Entwicklung des Beschäftigntentransfers in Deutschland; vor dem historischen Kontext werden die vergleichsweise komplizierten Rahmenbedingungen der Instrumente Transfersgesellschaft und Transfermaßnahmen erklärt (Kapitel 2).
- Im Anschluss behandelt die Expertise die Datenlage zum Beschäftigntentransfer, einschließlich einer knappen Übersicht über die quantitative Bedeutung des Transfers, die aus Daten der Bundesagentur entwickelt wird. Die wissen- schaftliche Literatur über den Beschäftigntenttransfer ist wenig umfangreich und wird im Anschluss kritisch reflektiert (Kapitel 3).
- Mangels repräsentativer Statistik beruht die allgemeine Vorstellung vom Be- schäftigntenttransfer oft auf negativen Einzelbeispielen, die in der Presse verall-

2 O.V. (2) 2009.

gemeinert werden. In diesem Kontext versucht die Expertise, die Diskussion zu versachlichen, strukturelle Problemfelder des Beschäftigtentransfers zu benennen und zu systematisieren (Kapitel 3.5).

- Mit dem schlechten Image ursächlich verbunden ist die Qualitätsdiskussion über den Beschäftigtentransfer, die in Deutschland schon sehr lange und phasenweise sehr intensiv geführt wurde und wird. Diese Diskussion und ihre Ergebnisse sind Thema in Kapitel 5.
- Die kritische Diskussion um Qualität, Effizienz und Möglichkeiten der Weiterentwicklung des Beschäftigtentransfers hat wertvolle Impulse aus dem internationalen Vergleich und der Analyse von Transfermodellen in anderen Ländern erhalten. In dieser Expertise werden beispielhaft drei „vorbildliche“ Transfermodelle skizziert und Schlussfolgerungen für den deutschen Beschäftigtentransfer entwickelt (Kapitel 6).

Auf Basis der Entwicklungsmöglichkeiten und Verbesserungspotentiale, die in dieser Expertise in den verschiedenen Kapiteln entwickelt worden sind, schließt das Papier in Kapitel 7 mit verschiedenen Szenarien zur Weiterentwicklung des Beschäftigtentransfers in Deutschland.



## 2 Historische Entwicklung

### 2.1 Sozialpläne

Der Beschäftigentransfer geht zurück auf die Entwicklung der ersten Sozialpläne Ende der 1950er Jahre, die in den der Montanmitbestimmung unterliegenden Branchen über die Parität im Aufsichtsrat durchgesetzt wurden, noch bevor der Sozialplan 1972 im Betriebsverfassungsgesetz verankert wurde. Den Hintergrund bildeten Rationalisierungsprozesse, die Wanderungen des Bergbaus aufgrund der Erschöpfung von Abbaustätten sowie der beginnende sektorale Strukturwandel – bei gesamtwirtschaftlich wachsender Arbeitskräftenachfrage. Indem der Sozialplan für Umzugskosten, Verlust von an die Beschäftigungsdauer gekoppelten Ansprüchen sowie für vorübergehende Lohneinbußen entschädigte, war er in dieser Phase eine Mobilitätsprämie, keine „Stilllegungsprämie“ für nicht mehr benötigte Arbeitskraft.

Als sich jedoch der infolge des Ölpreisschocks von 1974 eingetretene Beschäftigungseinbruch in der zweiten Hälfte der 70er Jahre als Beschäftigungsdefizit zu verfestigen begann, wurde der Personalabbau zunehmend auf die höheren Altersgruppen konzentriert, die nach mindestens einem Jahr Arbeitslosigkeit mit 60 Jahren in eine vorgezogene Altersrente wegen Arbeitslosigkeit gehen konnten. Die Gesetzgebung kam dieser Praxis ab Mitte der achtziger Jahre durch Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere mit entsprechenden Beitragszeiten auf schließlich 32 Monate entgegen. Ab 1988 konnten derartige Altersübergänge durch vorherigen Bezug von „strukturbedingtem“ Kurzarbeitergeld (s. u.) noch früher einsetzen, was in Kombination mit Beihilfen der Montanunion bei Kohle und Stahl ein Ausscheiden aus aktiver Tätigkeit schon mit Erreichen des 52. Lebensjahres ermöglichte. So wurde der Sozialplan zum Instrument der personalpolitischen Teilstillegung – was dem in den 1980er Jahren verbreiteten Verständnis entsprach, dass man Arbeitslosigkeit durch Verringerung des Arbeitsangebots bekämpfen könne.

## 2.2 Ersatzarbeitsplätze und Beschäftigungspläne

Neben der Herausbildung und Verfestigung einer „Vorruhestandskultur“ gab es jedoch auch gegenläufige Entwicklungen, seit deutlich wurde, dass Arbeitsplatzmangel und Massenarbeitslosigkeit keine vorübergehenden, konjunkturellen Erscheinungen waren. Nach bereits vorausgegangenen Sozialplan-Aktionen und entsprechender Verjüngung der Belegschaften wurde der Spielraum für auf ältere Beschäftigte konzentrierte Personalanpassungen in manchen Betrieben eng. Zudem drängten in der ersten Hälfte der achtziger Jahre die „Baby-Boom“-Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt. Der erstmals auftretende Lehrstellenmangel brachte zu Bewusstsein, dass der „sozialverträgliche“ Abbau des Arbeitsplatzes, auf dem der Großvater beschäftigt gewesen war, dem Enkel die Beschäftigungsperspektiven nahm. Die Reaktionen der betroffenen Belegschaften und Gewerkschaften auf Massenentlassungen und Betriebsstilllegungen radikalisierten sich bis hin zu vereinzelt Betriebsbesetzungen. Diese erhielten Legitimation und Perspektive durch die Überzeugung, dass die Arbeitsplätze bei einer anderen als der vom Management eingeschlagenen Strategie wirtschaftlich lebensfähig gewesen wären. So kam es zur Aufstellung von Fortführungsplänen und damit zur verstärkten Auseinandersetzung der Gewerkschaften und Betriebsräte mit der Frage, welche Produkte die wirtschaftliche Grundlage für sichere Arbeitsplätze bieten und in welchen Rechts- und Finanzierungsformen Betriebe weitergeführt werden könnten, die nach dem Willen der Eigentümer geschlossen werden sollten.

Im Zusammenhang mit betrieblichen und regionalen Beschäftigungskrisen wurde vereinzelt schon ab Ende der 1970er Jahre die Forderung nach „Ersatzarbeitsplätzen“ erhoben. Die Ausstrahlung der Bürgerbewegungen gegen die Nato-Nachrüstung und die Erfahrungen der Belegschaften mit der Diskontinuität von Rüstungsaufträgen führten ab Anfang der 1980er Jahre zu Debatten über „Alternative Produktion“. Bald ging es nicht nur um Alternativen zur Rüstungsproduktion, sondern allgemein um Beschäftigungssicherung durch Produktinnovation. Der erste – nicht durchgesetzte – „Beschäftigungsplan“ von 1978 beim Werftunternehmen HDW in Kiel und Hamburg sah vor, etwa 2.000 überzählige Arbeitskräfte vorübergehend in Qualifizierungsmaßnahmen aufzufangen, während durch Entwicklung neuer Produkte und Technologien neue Beschäftigungsmöglichkeiten für sie geschaffen werden sollten. Diese Perspektive der Internalisierung des Strukturwandels entsprach dem Vorrang „interner Arbeitsmärkte“ im fordistischen Produktionsmodell, der Orientierung der Beschäftigten auf Unter-

nehmen, Branche und Beruf und den damit verbundenen organisationspolitischen Interessen der Gewerkschaften. Ein Konzept zum Beschäftigtertransfer konnte daraus erst werden, nachdem die einzelbetriebliche Restrukturierung als Element eines unumkehrbaren sektoralen Strukturwandels akzeptiert worden war, der die betroffenen Arbeitskräfte zum Betriebswechsel, wenn nicht gar zum Wechsel der Branche und des Berufs zwang.

Zur Verwirklichung von Beschäftigungsplänen kam es erst ab 1985. Insgesamt soll es in der zweiten Hälfte der 80er Jahre in der alten Bundesrepublik ca. 20-30 Beschäftigungspläne gegeben haben. Hoffnung und Versprechen waren immer die Rückkehr in das Unternehmen auf neu geschaffene Arbeitsplätze, Realität dagegen war die Qualifizierung für den externen Arbeitsmarkt oder Überbrückung bis zu einem Arbeitslosengeldbezug, der bis zur Rente reichte.

### **2.3 ABS-Gesellschaften im ostdeutschen Strukturbruch**

Als nach der deutschen Währungsunion die ostdeutschen Betriebe schlagartig von ihren osteuropäischen Märkten abgeschnitten und auf dem heimischen Markt von der westdeutschen Konkurrenz verdrängt wurden, erlebten die „Gesellschaften für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“ mit ca. 400 Anwendungsfällen und zeitweilig mehr als 100.000 Teilnehmer und Teilnehmerinnen in Ostdeutschland einen ungeahnten, wenngleich kurzen Siegeszug. Vorübergehend bestand über die Anwendung dieses Instrumentes ein breiter Konsens von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Bundesregierung, Treuhandanstalt, neuen Bundesländern sowie der Bundesanstalt für Arbeit. In der Produktion nicht mehr benötigte Beschäftigte der Treuhandunternehmen wechselten in diese rasch mit aktiver gewerkschaftlicher Unterstützung gegründeten Auffanggesellschaften, zunächst auf der Grundlage von „Struktur-KuG“ (s. u.), später von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und danach von speziell für die neuen Bundesländer eingeführten „strukturwirksamen“ Instrumenten geförderter Beschäftigung (§ 249h AFG, später Strukturanpassungsmaßnahmen). Diese Praxis entsprach den Interessen der genannten Akteure, weil sie folgende Funktionen vereinigte:

- Konfliktarme und sofortige (ohne Abwarten von Kündigungsfristen) Ausgliederung von Personal aus den Treuhandunternehmen, für die man nach erfolgter personeller „Verschlankung“ private Investoren zu finden hoffte;

- Vermeidung eines allzu raschen Anstiegs der Arbeitslosigkeit und einer Überforderung der jungen ostdeutschen Arbeitsämter durch einen Ansturm von Arbeitssuchenden;
- Aufbau einer arbeitsmarktpolitischen Trägerlandschaft, die im Osten zunächst fehlte;
- Beräumung von Industriebrachen und Beseitigung von Umweltschäden durch die freigesetzten Arbeitskräfte, ohne dass hierzu umfängliche Planungs- und Ausschreibungsprozeduren notwendig gewesen wären und ohne dass die ostdeutschen Kommunen wesentliche Mittel hätten einsetzen müssen, über die sie nicht verfügten. – Weitere Einsatzfelder bildeten u.a. die Entwicklung einer touristischen Infrastruktur (Rad- und Wanderwege, Wegweisersysteme usw.).

Während die „strukturwirksame“ öffentlich geförderte Beschäftigung von gerade erst Entlassenen eine historische Besonderheit der deutschen Einigung darstellte, erwies sich das damit etablierte Muster der geförderten Personalausgliederung über rechtlich eigenständige Gesellschaften, die als zeitweilige Ersatzarbeitgeber bestehende Arbeitsverhältnisse ablösen, als bis heute dauerhaft. Die gesetzliche Etablierung der ursprünglich in Ostdeutschland als Notlösung entstandenen Praxis soll im Folgenden nachgezeichnet werden.

## **2.4 Von der Ersatzbeschäftigung zum Beschäftigtertransfer**

Die deutsche Einigung setzte im Osten einen großen Nachhol-, Ersatz- und Investitionsbedarf frei, der – bei entsprechendem Transfer von privater wie öffentlicher Kaufkraft nach Osten – im Westen die Mitte der 80er Jahre begonnene wirtschaftliche Belebung bis 1992 verlängerte und im Gebiet der alten Bundesrepublik zum historischen Beschäftigungshöchststand führte. Der danach bis 1997 folgende Absturz war jedoch von bis dahin ungekannter Heftigkeit. Betroffen waren nunmehr viele Zweige des Verarbeitenden Gewerbes. Unter dem Einfluss zunehmender Internationalisierung brach sich der aufgestaute Strukturwandel Bahn. Neu am Verlauf dieses Beschäftigungszyklus war, dass die Einstellungen schon ab 1995 wieder leicht zunahmen, während gleichzeitig noch bis 1997 die Entlassungen über den Einstellungen lagen. Es erfolgte also nicht nur einfach konjunkturbedingter Ab- und Wiederaufbau von Beschäftigung, sondern eine massive Umschichtung von Beschäftigten. Diese Konstellation begünstigte die Entwicklung

des Beschäftigentransfers. Instrumentell anknüpfend an die ostdeutschen Erfahrungen, fand der Transfergedanke nunmehr auch im Westen breitere Akzeptanz und Anwendung. In der Chemieindustrie erzielten die Sozialpartner grundsätzliche Übereinkunft, bei der Gestaltung von Sozialplänen dem Transfer Vorrang gegenüber Abfindungen zu geben. Mit der Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch das Sozialgesetzbuch III fand der Beschäftigentransfer explizit Eingang in das gesetzliche Instrumentarium. Wie anfangs im Osten, bildete hierbei das Kurzarbeitergeld (KuG) den hauptsächlich instrumentellen Anknüpfungspunkt.

Die Zahlung von KuG war ursprünglich gebunden an die Voraussetzung, dass „zu erwarten ist, dass den Arbeitnehmern die Arbeitsplätze und dem Betrieb die eingearbeiteten Arbeitnehmer erhalten bleiben“ (§ 63 Abs. 1 AFG). Im Jahre 1988 (8. AFG-Änderungsgesetz) wurde erstmals eine „strukturbedingte“ Sonderform des KuG eingeführt, die bis 2003 nur mit immer wieder verlängerter Befristung galt, bis sie mit Geltung ab 2004 als „Transfer-KuG“ im SGB III festgeschrieben wurde. Voraussetzung für diese neue Form der Kurzarbeit war zunächst, dass der durch die Zahlung von KuG zu kompensierende Arbeitsausfall nicht auf einer vorübergehenden, konjunkturellen Verschlechterung beruhte, sondern „auf einer schwerwiegenden *strukturellen* Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges“ (§ 63 Abs. 4 AFG). Den betroffenen Arbeitnehmern wurde folglich auch nicht der Erhalt der Arbeitsplätze in Aussicht gestellt, sondern es sollten lediglich anzeigepflichtige Entlassungen im Sinne des § 17 KSchG vermieden, d.h. der Personalabbau gestreckt werden. Die letztlich zu entlassenden Arbeitnehmer mussten bis dahin in einer „betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit“ (beE) zusammengefasst werden, um zu verhindern, dass der Betrieb sich durch Rotation seines Personalüberhangs einen Kostenvorteil verschafft bzw. die – bis zur Krise 2009 – im Vergleich zum „konjunkturellen“ KuG stets längeren Bezugszeiten unberechtigt nutzt.

Die Anwendbarkeit dieses „Struktur-KuG“ war ursprünglich (1988) auf die Eisen- und Stahlindustrie beschränkt. Sie wurde im Zuge des ostdeutschen Strukturbruchs und der westdeutschen Restrukturierungskrise schrittweise auf alle Wirtschaftszweige ausgedehnt, und der Beurteilungsmaßstab verschob sich von einer anfänglich sektoralen Betrachtungsweise (Branchenkrise) auf eine rein betriebliche („betriebliche Restrukturierung“ – § 216b SGB III). Eine entscheidende Vorausset-

zung für die Entwicklung des KuG zum Transferinstrument war die Möglichkeit des KuG-Bezugs *nach* der (ggf. vorzeitigen) Auflösung des Arbeitsverhältnisses. 1991 stellte ein Erlass der Bundesanstalt für Arbeit klar, dass die beE auch eine *rechtlich selbständige Gesellschaft* sein kann, wenn sie in die Arbeitsverhältnisse der vom Arbeitsausfall betroffenen Arbeitnehmer eintritt und wenn in deren Herkunftsbetrieb die strukturbedingten Anwendungsvoraussetzungen gegeben sind (bzw. vor dem Ausscheiden gegeben waren – der Bezug von Transfer-KuG in einer Transfergesellschaft kann auch weitergehen, wenn der Betrieb liquidiert ist). Durch diesen Erlass wurden ursprünglich die ostdeutschen ABS-Gesellschaften als Beschäftigungsträger von strukturbedingt Kurzarbeitenden anerkannt. Diese Regelung wurde anschließend für die westdeutschen – seinerzeit noch so bezeichneten – „Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften“ übernommen.

## **2.5 Die unvollständige Aktivierung von Struktur- oder Transfer-KuG**

Doch die Wandlung von einem bloßen Ausgliederungs- zu einem Transferinstrument war ein langer und bis heute nicht abgeschlossener Prozess. Über zahlreiche Gesetzesänderungen und in wechselnden Formulierungen blieb es letztlich bei Sollvorschriften und Appellen. Bisher hat sich der Gesetzgeber nicht dazu durchringen können, klare und verbindliche Vorgaben für die Förderung von Arbeitnehmern im Beschäftigtertransfer zu machen, ihnen gar ein Recht auf Qualifizierung einzuräumen oder sie zur Teilnahme an ohne Ausnahme anzubietenden Maßnahmen zu verpflichten.<sup>3</sup> Der Grund für diese Zurückhaltung dürfte letztlich darin liegen, dass es sich beim Beschäftigtertransfer um eine Förderung handelt, die in der privatrechtlichen Sphäre des Betriebes angesiedelt ist. Die Arbeitsverwaltung fördert hier nicht individuelle Arbeitslose, sondern noch Beschäftigte kollektiv über ihren Betrieb – oder auf dem Umweg über den Betrieb in einer von diesem beauftragten Transfergesellschaft. Die konkreten Rahmenbedingungen des Beschäftigtertransfers werden im betrieblichen Einzelfall durch Sozialplan gestaltet; Teilnahmeverpflichtungen können nur in den mit den Maßnahmeträgern abzuschließenden Arbeitsverträgen geregelt werden.

3 Der Qualifizierungsanteil – Zahl der Qualifizierungsmaßnahmen in Relation zur Anzahl der Kurzarbeitenden in einer beE – lag in den Jahren 2003 und 2004 unter 50 Prozent. (Schneider u. a. 2006, S. 159).

Zwar wurde versucht, auch Kleinbetrieben ohne betriebliche Interessenvertretung den Zugang zum Beschäftigtertransfer zu öffnen, indem die unmittelbare rechtliche Anknüpfung an den Abschluss eines Sozialplans aufgegeben wurde. Faktisch aber blieb es dabei, dass betriebsratslose Betriebe allenfalls durch die Initiative arbeitsmarktpolitisch versierter Insolvenzverwalter in die Förderung kommen. Denn abgesehen von den Massenentlassungsanzeigen nach § 17 KSchG verfügt die Arbeitsverwaltung über kein Instrumentarium, betriebliche Beschäftigungsprobleme zu erkennen, und eingehende Anzeigen werden in der Praxis nicht genutzt, um auf die Betriebe zuzugehen. Die Inanspruchnahme einer arbeitsmarktpolitischen Flankierung von betrieblichen Beschäftigungskrisen ist folglich abhängig von einer Initiative aus dem betroffenen Betrieb, und diese ist ohne einen intensiv gewerkschaftlich beratenen Betriebsrat unwahrscheinlich.

## **2.6 Übergang in eine Transfergesellschaft durch „dreiseitigen Vertrag“**

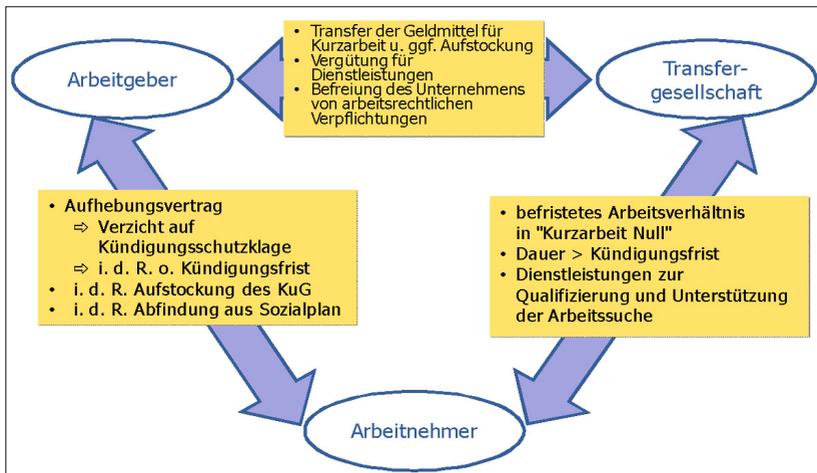
Bei der Bewältigung des ostdeutschen Strukturbruchs wurde die arbeitsrechtliche „Zauberformel“ des Beschäftigtertransfers erfunden, der so genannte „dreiseitige Vertrag“ – wobei dieser Name nicht den Umfang an Druckseiten bezeichnet, sondern die Anzahl der beteiligten Partner bzw. die Anzahl der vertraglichen Beziehungen zwischen jeweils zwei Partnern:

- (1) Die/der von Kündigung bedrohte *Arbeitnehmer/-in* löst seinen/ihren Arbeitsvertrag „freiwillig“ und i. d. R. vorzeitig auf, d. h. das Arbeitsverhältnis endet früher als bei fristgerechter Kündigung. Durch den Auflösungsvertrag wird auf die Möglichkeit verzichtet, gegen die Beendigung des Arbeitsverhältnisses gerichtlich vorzugehen.
- (2) Als Gegenleistung erhalten die Betroffenen von einem Dritten, d. h. von der *Transfergesellschaft* einen befristeten Arbeitsvertrag, der i. d. R. länger befristet ist als die Kündigungsfrist gedauert hätte. Inhalt dieses Arbeitsvertrages ist die mehr oder weniger präzise beschriebene Förderung durch die Transfergesellschaft und die ebenfalls mehr oder weniger deutlich ausgedrückte Verpflichtung des Arbeitnehmers, diese Angebote aktiv in Anspruch zu nehmen. Die Entlohnung erfolgt auf der Basis des Kurzarbeitergeldes plus ggf. eines im Sozialplan festgelegten Aufstockungsbetrages. Intelligent gestaltete Transfersozialpläne enthalten unterschiedliche Aufstockungsbeträge je nach

dem Aktivitätsgrad des Arbeitnehmers. Leider ist es jedoch eher selten, dass die Betriebsparteien sich bei der Ausgestaltung von Sozialplänen intensive Gedanken darüber machen, was nach dem Ausscheiden aus dem Betrieb in der Transfergesellschaft passiert.

- (3) Zwischen dem Betrieb und der Transfergesellschaft ist vertraglich zu regeln, dass letztere die notwendigen finanziellen Mittel erhält, insbesondere die auch bei Kurzarbeit verbleibenden Personalkosten für Feier- und Urlaubstage, Beiträge zur Sozialversicherung und zur Berufsgenossenschaft (sog. „Remanenzkosten“), sowie ggf. auch die Möglichkeit, Räume im Betrieb zu nutzen usw. Im Idealfall sollten auch die zu erbringenden Leistungen und die dabei einzuhaltenden Qualitätsstandards vertraglich festgeschrieben werden.

**Abbildung 1: Beschäftigtertransfer durch „dreiseitigen Vertrag“**



## 2.7 Über „Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen“ zu „Transfermaßnahmen“

Die Einführung des Sozialgesetzbuches III im Jahre 1998 brachte die Konsolidierung des Beschäftigtertransfers von einem bis dahin immer nur befristet geltenden Ausnahmeinstrument zu einem Regelinstrument der Arbeitsförderung. Der beginnende Paradigmenwechsel von der „aktiven“, geförderte Alternativen zur Arbeitslosigkeit anbietenden Arbeitsmarktpolitik zur „aktivierenden“, auf die Aufnahme einer neuen Beschäftigung gerichteten Arbeitsmarktpolitik<sup>4</sup> war eingebettet in eine Kritik an den bis dahin von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Politik gleichermaßen befürworteten Politik des „Vorruhestandes“.<sup>5</sup> Bestandteil der Reform waren verschärfte Regelungen zur Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld; auch die Sozialplanmittel sollten verstärkt „aktiviert“ werden.<sup>6</sup> Insbesondere in der Chemischen Industrie gingen die Tarifvertragsparteien diesen Weg weitgehend mit, indem sie sich – wenn auch ohne tarifrechtliche Verbindlichkeit – auf ein Rahmenkonzept für die Ausgestaltung von „Transfersozialplänen“ verständigten.<sup>7</sup> Die Verknüpfung der arbeitsmarktpolitischen Reformdebatte mit der Debatte über die Zweckbestimmung von Sozialplänen führte zur Entwicklung eines zweiten Instrumentes des Beschäftigtertransfers, das im Folgenden kurz vorgestellt werden soll.

Bis hierher hat sich die Darstellung konzentriert auf die Förderung des Transfers nach dem Ausscheiden aus dem Betrieb. Diese ist die historisch ältere und nach Förderfällen bedeutendere Form. Mit der Einführung des SGB III im Jahre 1998 wurde dieses Instrument jedoch ergänzt durch die Möglichkeit einer Förderung im alten Betrieb, d.h. noch während der Kündigungsfrist im auslaufenden Beschäftigungsverhältnis. Dieses Instrument hieß ursprünglich „Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen“ und wurde 2004 umbenannt in „Transfermaßnahmen“. Antragsteller für solche Maßnahmen können – ebenso wie bei allen Formen des Kurzarbeitergeldes – nur der Betrieb oder der Betriebsrat sein; trotzdem stehen beide Leistungen in der Systematik des SGB III im Vierten Kapitel „Leistungen an Arbeitnehmer“.

4 Zur idealtypischen Gegenüberstellung dieser Paradigmen vgl. Knuth u.a. 2004, S. 92.

5 Vgl. Knuth 1999; BDA 2000.

6 Vgl. Knuth 1998.

7 BAVC 1998 und 2003.

Diese Form der Förderung ist vor allem geeignet zur Anwendung bei strategisch geplante Personalabbau ohne akute wirtschaftliche Notlage, wenn also die betroffenen Arbeitnehmer bis zuletzt am Arbeitsplatz gebraucht werden und der Betrieb gar kein Interesse daran hat, die Kündigungsfrist abzukürzen. Beide Förderformen können auch hintereinander geschaltet werden, d.h. die Gekündigten oder zur Kündigung Vorgesehenen werden während der Kündigungsfrist durch Transfermaßnahmen gefördert, und wer zum Zeitpunkt des Ausscheidens noch keinen neuen Arbeitsplatz gefunden hat, wird dann von einer Transfergesellschaft in Transfer-KuG übernommen. Bei den Transfermaßnahmen beteiligt sich die Bundesagentur für Arbeit mit 50 Prozent, maximal aber 2.500 Euro pro Teilnehmer an den Kosten von „Maßnahmen zur Eingliederung von Arbeitnehmern in den Arbeitsmarkt“ – in der Praxis Orientierung, Bewerbungstrainings und Stellenbörsen. Im Unterschied zur Förderung in einer Transfergesellschaft stellt sich das Problem des Unterhalts der Teilnehmer hier nicht, weil diese ja noch beschäftigt sind und normal entlohnt werden. In der Praxis besteht ein wesentliches Umsetzungsproblem darin, die für die Maßnahme erforderliche Zeit zu finden bzw. sich darüber zu einigen, zu welchen Anteilen die Maßnahmen während oder nach der bezahlten Arbeitszeit stattfinden.

## **2.8 Zwischenfazit**

Der Beschäftigentransfer hat sich nicht in erster Linie aus der Arbeitsmarktpolitik, sondern aus den betrieblichen Sozialbeziehungen heraus entwickelt. Betriebliche Interessenvertretungen, Gewerkschaften und Betriebsleitungen haben auf der Suche nach Alternativen zur Arbeitslosigkeit bei unvermeidbarem Personalabbau schrittweise und gegen Widerstände der Arbeitsverwaltung Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in Dienst genommen und ihre Anwendungsmöglichkeiten ausgeweitet. Sprunghafte Fortschritte in dieser Richtung gab es jeweils in krisenhaften Situationen: In der Stahlkrise 1987/88, unmittelbar nach der deutschen Einigung in Ostdeutschland und in der westdeutschen Restrukturierungskrise Mitte der 90er Jahre. Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 dagegen hat zu einer massiven Ausweitung der konjunkturellen Kurzarbeit, aber bisher zu keinen Veränderungen der Instrumente des Beschäftigentransfers geführt.

Die Ausweitung des Beschäftigentransfers war letztlich nur dadurch möglich, dass auch die Arbeitgeber – hierbei die zur Privatisierung ehemals „volkseigener“

Betriebe in Ostdeutschland geschaffene Treuhandgesellschaft als Pionier – ihr Interesse an diesem Instrument entdeckten, insofern es dazu beiträgt, Personalabbau konfliktärmer und kalkulierbarer zu gestalten, ggf. durch Umwandlung von Kündigungsfristen in Beschäftigungszeiten in einer Transfergesellschaft die Lösung arbeitsrechtlicher Bindungen zu beschleunigen und dadurch Betriebe, Betriebsteile oder insolvente Unternehmen für potenzielle Investoren attraktiver zu machen. Diese Entstehungsgeschichte charakterisiert den Beschäftigtertransfer eindeutig als ein Element der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland, als „verhandelte Umstrukturierung“.<sup>8</sup> In Ostdeutschland nach der Wende war Beschäftigtertransfer ein wesentlicher Faktor bei der friedlichen Bewältigung des durch die Wirtschafts- und Währungsunion ausgelösten Strukturbruchs. In Westdeutschland war und ist Beschäftigtertransfer ein Instrument der korporatistischen Stabilisierung von Unternehmen und ihrer Kernbelegschaften sowie zum Schutz des Legitimitätsanspruchs der marktwirtschaftlichen Ordnung selbst bei Betriebsschließungen. Dieses wird erreicht durch sozialpolitische Begleitmaßnahmen, die den bisher Beschäftigten eine vorübergehende Besserbehandlung gegenüber Arbeitslosen sichern oder zumindest suggerieren und damit den drohenden Statusverlust abfedern. Insofern Personalabbau und Betriebsstilllegungen auf der betrieblichen Mikroebene die unerfreuliche Seite des auf der regionalen Meso- und der gesamtwirtschaftlichen Makroebene sich vollziehenden Strukturwandels darstellen, trägt Beschäftigtertransfer auch zur Akzeptanz des Strukturwandels und damit zur Modernisierung der Volkswirtschaft bei. Auf den Wirkungsebenen von Betrieb, Branche, Gesamtwirtschaft und industriellen Beziehungen wird man dem Beschäftigtertransfer seine Wirksamkeit nicht absprechen können. Im Gegenteil, soweit man das deutsche Beschäftigungsmodell als ein Erfolgsmodell bewerten will – und die im Vergleich zu unseren westeuropäischen Nachbarn und den USA bisher viel weniger dramatische Bewältigung der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise hat einer solchen Bewertung wieder neuen Auftrieb gegeben – hat Beschäftigtertransfer unzweifelbar Anteil an diesem Erfolg.

Hiervon zu unterscheiden ist die individuelle Wirkungsebene, die bei der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente im Vordergrund steht. Die schlichte, doch methodisch meistens nur mit Schwierigkeiten darstellbare Frage lautet, ob eine Person durch Teilnahme an einer Maßnahme im Hinblick auf Umfang, Stabilität und Wertigkeit anschließender Beschäftigung einen Vorteil gegenüber der hy-

8 Knuth 2008.

pothetischen Situation der Nichtteilnahme gehabt hätte. Diesen Erfolgsmaßstab an den Beschäftigentransfer heranzutragen stellt offensichtlich andere Kriterien und Motive in den Vordergrund als diejenigen, die bei der Entstehung und Entwicklung des Beschäftigentransfers handlungsleitend waren. Gleichwohl, da es sich trotz Einbettung in betriebliche und sektorale Verhandlungssysteme um ein Instrument der Arbeitsmarktpolitik handelt, das aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik mitfinanziert wird, ist die Legitimität einer solchen Bewertung nicht zu bestreiten.

Das folgende Kapitel handelt von den (weitgehend ungelösten) Schwierigkeiten, belastbare Antworten auf die Frage nach der Wirkung des Beschäftigentransfers auf der individuellen Ebene zu finden.

## 3 Datenlage und Forschungsergebnisse

### 3.1 Statistiken der Bundesagentur für Arbeit

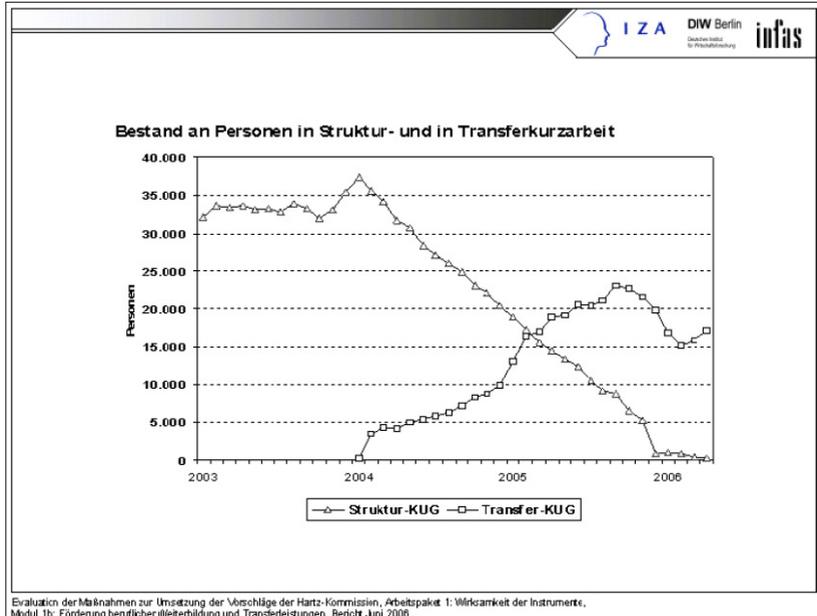
Informationen über Zuschüsse der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu Sozialplanmaßnahmen – bzw. seit 2004 zu Transfermaßnahmen – finden sich nur in der BA-Ausgabenstatistik und nur für vereinzelte Jahre, weshalb auf eine Darstellung verzichtet wird. Generell ist zu sagen, dass die im Internet verfügbaren BA-Statistiken wegen häufiger Umstellungen in der Systematik nur sehr eingeschränkt und mit erheblichem Arbeitsaufwand nutzbar sind.

Die Auszahlung von KuG erfolgt über die Betriebe bzw. die Transfergesellschaften, die anhand von Listen mit der Bundesagentur für Arbeit abrechnen. Anders als beim Bezug von Arbeitslosengeld oder bei der Teilnahme an Fördermaßnahmen für Arbeitslose erfasst die BA die KuG Beziehenden nicht individuell. Abgesehen vom Geschlecht, das als Merkmal in den Abrechnungslisten enthalten ist, weist die Statistik der BA die Kurzarbeitenden daher nur nach betrieblichen Merkmalen (Betriebsgröße und Wirtschaftszweig) sowie nach Regionen aus. Zeitreihen liegen nicht aufgeschlüsselt nach der Art der Kurzarbeit vor<sup>9</sup>; uns interessiert aber in diesem Zusammenhang vorrangig das Transfer-KuG bzw. das bis 2006 noch im Auslaufen befindliche Struktur-KuG. Diese Informationen liegen nur ab 2005 und nur in monatspezifischen Tabellen vor, aus denen der Nutzer Zeitreihen selbst erstellen muss.

Eine weiter zurückreichende Zeitreihe, die den Prozess der Ablösung des Struktur-KuG durch das Transfer-KuG zeigt, wurde im Rahmen der unten noch ausführlicher zu behandelnden Evaluierung der Hartz-Reformen veröffentlicht.

9 Vgl. [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/aktuell/iiii7/zr\\_kugd.xls](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/aktuell/iiii7/zr_kugd.xls). [Zugriff am 27.11.2009]. Einige bis 2003 zurückreichende Angaben finden sich bei Schneider u.a. 2006.

**Abbildung 2: Die Ablösung von Struktur-KuG durch Transfer-KuG**



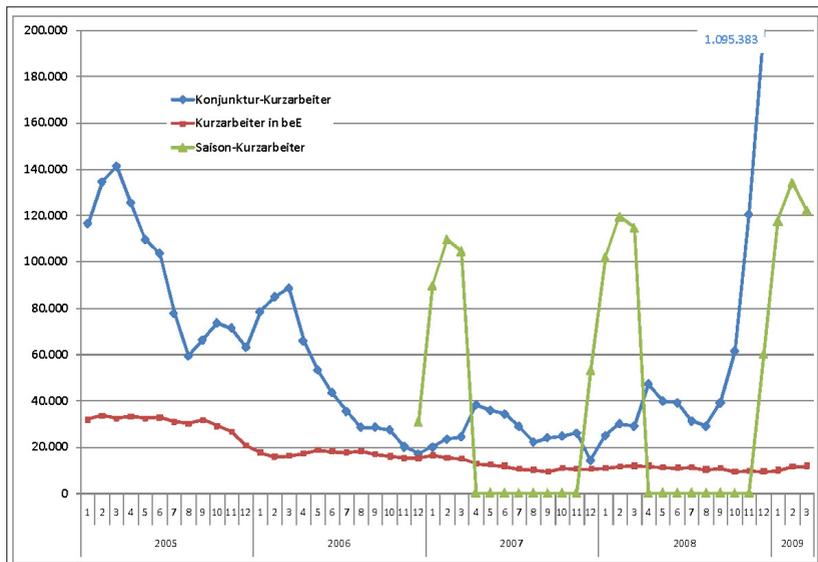
Quelle: Schneider u.a. 2006.

Nach einer leicht sprunghaften Zunahme Ende 2003, die ansonsten nicht jahreszeitlich ist und die folglich als „Torschluss-Effekt“ vor der Schließung des Struktur-KuG für Neuzugänge zum 1.1.2004 zu deuten ist, nehmen die Teilnehmerzahlen in Struktur-KuG kontinuierlich ab (Abbildung 2). Gleichzeitig nehmen die Teilnehmerzahlen in Transfer-KuG zu, ohne jedoch das Niveau vor der Reform wieder zu erreichen. Dieses mag teilweise der günstigeren Konjunktur ab 2006 geschuldet sein, die zu einem weiteren Absinken der Teilnehmerzahlen bis Ende 2008 führte (Abbildung 3). Jedoch dürfte die Halbierung der maximalen Bezugsdauer des KuG in einer beE (als Oberbegriff von Struktur- und Transfer-KuG) auch zu einer Abnahme der tatsächlichen Bezugszeiten geführt haben, was selbst bei gleich bleibenden Neueintritten bestandssenkend wirkt. Schließlich könnte es auch unabhängig von der Konjunktur eine Abnahme der Zugänge gegeben haben, weil das Instrument mit der gekürzten Bezugsdauer für die Betriebsparteien, die i.d.R. die Rahmenbedingungen für den Übergang in eine Transfergesellschaft aushandeln, weniger attraktiv geworden sein könnte. Die verfügbaren Daten erlauben es jedoch nicht, das relative Gewicht dieser drei hypothetisch zu unterstellenden

Einflussgrößen – Konjunktur, verringerte Bezugsdauer und verringerte Attraktivität – zu bestimmen.

Die relative Bedeutung der Kurzarbeit in einer beE im Verhältnis zu anderen Formen der Kurzarbeit verdeutlicht Abbildung 3: Im Vergleich zur konjunkturellen Kurzarbeit erweist sich die Kurzarbeit in einer beE als weniger konjunkturreagibel; die Teilnehmerbestände liegen – außer in wirtschaftlich sehr günstigen Zeiten – stets deutlich unter denen in konjunktureller Kurzarbeit. Um die Entwicklung der Teilnehmerzahlen im Transfer überhaupt sichtbar machen zu können, wurde die Skala nach oben abgeschnitten; die Teilnehmerzahlen in konjunktureller Kurzarbeit schießen infolge der aktuellen Krise über den Rahmen des Schaubildes hinaus und überschreiten bereits im März 2009 die Millionengrenze. Allerdings ist daran zu erinnern, dass die Kurzarbeit in einer beE einen vollständigen Arbeitsausfall bedeutet, während der Arbeitsausfall bei konjunktureller Kurzarbeit i.d.R. nur ein teilweiser ist. Eine Umrechnung der Kopffzahlen auf Vollzeit-Äquivalente ist mit den von der BA veröffentlichten Daten jedoch nicht möglich, weil zwar Bandbreiten des prozentualen Arbeitsausfalls ausgewiesen werden, jedoch nicht getrennt nach der jeweiligen Form der Kurzarbeit.

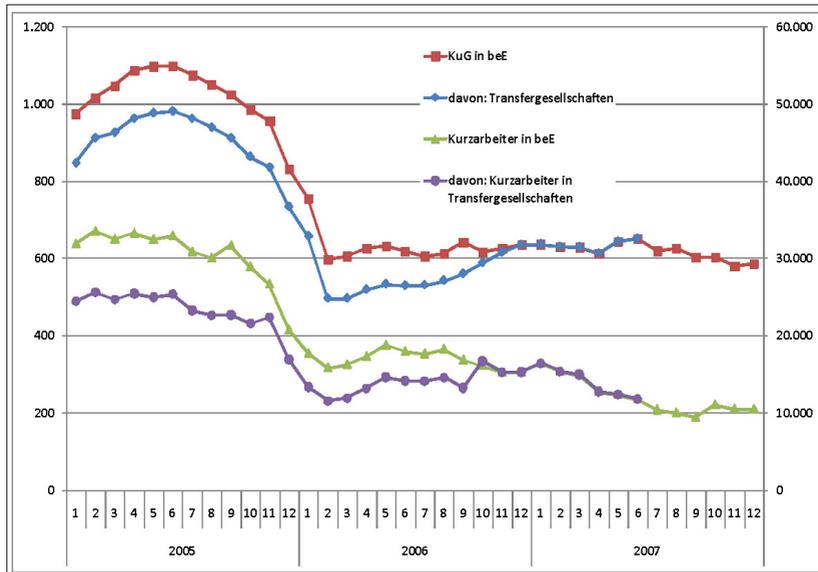
**Abbildung 3: Teilnehmerbestände in den drei Formen der Kurzarbeit**



Quelle: Internet-Angebot der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 4 zeigt sowohl nach Beständen der Kurzarbeitenden (rechte Skala) als auch nach Betrieben mit einer beE, wie die Transfergesellschaft als externe Form der beE bis Ende 2006 zur vorherrschenden Form der beE geworden sind, weshalb die BA die gesonderte Erfassung von Transfergesellschaften 2007 aufgab.

**Abbildung 4: Betriebe mit Kurzarbeit in einer beE und Kurzarbeiter in einer beE insgesamt und als/in Transfergesellschaft**



Quelle: Internet-Angebot der Bundesagentur für Arbeit.

### 3.2 Begleitforschung zu den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen

Die von 1998 bis 2000 im Auftrage des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durchgeführte Begleitforschung zur Einführungsphase der „Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen“ (§§ 154ff. SGB III a. F.), dem Vorläufer-Instrument der heutigen Transfermaßnahmen, führte zu folgenden Ergebnissen:<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Vgl. Kirsch u.a. 2001.

- Die Förderzahlen waren zunächst eher bescheiden, weil das Instrument noch wenig bekannt war. Die Inanspruchnahme der Förderung war regional sehr ungleichmäßig verteilt, was auf unterschiedliche Betroffenheit vom Strukturwandel, unterschiedlich entwickelte Netzwerke und unterschiedliche Praxis der seinerzeit für die Förderung zuständigen Landesarbeitsämter zurückzuführen war.
- Der Dienstleistungsbereich und die Kleinbetriebe wurden kaum erreicht: Die wenigen in die Förderung einbezogenen Kleinbetriebe waren überwiegend Insolvenzfälle, für die damals großzügigere Regelungen bezüglich der Eigenbeteiligung der Betriebe angewandt wurden.
- Die Personalstruktur der Betriebe, die das Instrument nutzten, und die Struktur des Personalabbaus bedingten eine vorrangige Einbeziehung von Männern mit langer Betriebszugehörigkeit, zumeist jenseits des 40. Lebensjahres, mit hohen Anteilen von Ausländern und Ungelernten.
- Die seinerzeit maximale Pro-Kopf-Förderung von ca. 16.000 DM<sup>11</sup> wurde im Durchschnitt zu knapp einem Drittel ausgeschöpft. Die Betriebe und die Bundesanstalt für Arbeit trugen die Kosten etwa hälftig; bei den Betrieben spielten jedoch Leistungen „in natura“ eine große Rolle, vor allem die Freistellung der Teilnehmer von der Arbeit. (Diese Form der betrieblichen Beteiligung wird heute bei „Transfermaßnahmen“ nicht mehr anerkannt.)
- Bei den geförderten Maßnahmen dominierten kurze Orientierungen und Bewerbungstrainings sowie berufsunspezifische Qualifizierungen insbesondere im EDV-Bereich. Die Maßnahmedauer war weniger durch die Ressource „Geld“ als durch die Ressource „Zeit“ beschränkt, d.h. durch kurze Kündigungsfristen, Zeitverlust bis zum Beginn der Maßnahmen und hohe Arbeitsbelastung oft gerade im „Endspurt“ vor einer (Teil-)Stilllegung.
- Arbeitgeber und Betriebsräte waren mit dem Instrument überwiegend zufrieden. Die Akzeptanz auch der Teilnehmenden war im Grundsatz hoch; beim inhaltlichen Angebot sahen allerdings etwa die Hälfte ihre persönlichen Wünsche und Interessen unzureichend berücksichtigt. Die letztlich erfolgreichen Teilnehmer führten ihre Wiederbeschäftigung mehrheitlich nicht ursächlich auf die Maßnahmen zurück.
- In den meisten Fällen wurden neben der Förderung im Rahmen von Sozialplanmaßnahmen auch individuelle Abfindungen gezahlt.

11 Der maximale Förderbetrag wurde jährlich neu berechnet aus den durchschnittlichen Aufwendungen an Arbeitslosengeld je Bezieher von Arbeitslosengeld.

- Die „Verbleibsquote“ der nach der Maßnahme nicht Arbeitslosen betrug 74 %; 60 % der Teilnehmenden waren wieder beschäftigt oder hatten sich beruflich selbständig gemacht, ein Viertel davon ohne zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit.

Da es seinerzeit keine Möglichkeit gab, die Geförderten in den Geschäftsdaten der BA zu identifizieren, war es nicht möglich, Netto-Effekte zu ermitteln. Es blieb also ungeklärt, ob im Rahmen einer Betriebsänderung Entlassene auch ohne Förderung zu 60 % wiederbeschäftigt werden.

Wie sich durch vergleichende Fallstudien zeigte,<sup>12</sup> war die Struktur-Kurzarbeit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber deutlich attraktiver als die Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen. Struktur-Kurzarbeit wurde seinerzeit zu einem großen Teil „passiv“ genutzt, d.h. ohne nennenswerte Qualifizierung oder Vermittlung, mit Konzentration auf Ältere und als Bestandteil der „Vorruhestands-Brücke“. Sozialplanzuschüsse als die alternative „schlanke“ und mobilitätsorientierte Lösung kamen vor allem in Betrieben zum Einsatz, die die Remanenzkosten der Kurzarbeit nicht aufbringen konnten oder wollten. Außerdem kam es – nach anfänglicher Unsicherheit über die Zulässigkeit – zu einem „Hintereinanderschalten“ von Sozialplanmaßnahmen zunächst für alle vom Personalabbau Betroffenen und der anschließenden Möglichkeit der Struktur-Kurzarbeit für diejenigen, die zum Zeitpunkt der Stilllegung noch keinen neuen Arbeitsplatz gefunden hatten. Diese Kombination stand Pate bei der zum 1.1.2004 wirksam gewordenen Novellierung des SGB III (s.o., 2.7).

### 3.3 Evaluation der Hartz-Reformen

Obwohl die Hartz-Kommission keine Vorschläge zur Reform des Beschäftigten-transfers<sup>13</sup> gemacht hatte, wurden die beiden bereits bestehenden Instrumente im Rahmen von „Hartz III“, also durch das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ mit Wirkung zum 1.1.2004 modifiziert. Die wichtigste Änderung bestand darin, dass die maximale Bezugsdauer der nunmehr als „Transfer-KuG“ bezeichneten Sonderform des Kurzarbeitergeldes von vorher 24

12 Vgl. Knuth 2001.

13 Vorgeschlagen und umgesetzt wurde die sanktionsbewehrte „frühzeitige Arbeitsuche“ (§ 38 Abs. 1), die für Teilnehmer am Beschäftigtentransfer zu einer widersprüchlichen Orientierung einerseits auf die Arbeitsagentur, andererseits die Transfergesellschaft führt.

auf nunmehr 12 Monate halbiert wurde. Dieses wurde im Gesetzentwurf damit begründet, dass „die Eingliederungschancen von Beziehern von Struktur-Kurzarbeitergeld nach den Erfahrungen aller Beteiligten nach einer Bezugsdauer von 12 Monaten erheblich abnehmen“ und dass die Neuregelung einer Frühverrentung effektiv entgegenwirke.<sup>14</sup> Die Änderungen boten Anlass, die Transferinstrumente in die Evaluation der Hartz-Reformen einzubeziehen.<sup>15</sup>

Die Geschäftsdaten der BA erlauben keine Identifizierung von Teilnehmenden, sondern nur von Betrieben, in denen Empfänger von Struktur-KuG bzw. Transfer-KuG beschäftigt waren.<sup>16</sup> Hierbei handelt es sich in erster Linie um Transfergesellschaften, aber diese beschäftigen auch Anleitungs- und Verwaltungspersonal. Folglich musste die aus den Beschäftigten solcher Betriebe gezogene Stichprobe zunächst daraufhin befragt werden, ob sie Transferteilnehmer oder Stammbeschäftigte waren; die weitere Befragung beschränkte sich dann auf Transferteilnehmer. Strukturell bestätigte sich das oben für die Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen festgestellte Bild: Überwiegend Männer, eher höheres Durchschnittsalter von 47 Jahren, mit Berufsausbildung, bis dato stabile Erwerbsverläufe, Ausgliederung aus größeren Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes. Merkwürdig ist der geringe Ausländeranteil unter den Teilnehmenden von nur 2 %<sup>17</sup>, da in den Betrieben der genannten Art hohe Anteile von Ausländern zu erwarten wären, die auch vom Personalabbau betroffen sind.

Als Kontrollpersonen zur Schätzung des *Maßnahmeeffekts* von Transfer-KuG wurden Nichtteilnehmer identifiziert und gematcht<sup>18</sup>, die sich wegen Kündigung durch den Arbeitgeber arbeitsuchend gemeldet hatten, aber noch nicht arbeitslos waren. Es wird unterstellt, dass diese Personen sich in ihrer Kündigungsfrist und

14 Bundesregierung 2003, S. 223.

15 Vgl. zum Folgenden Schneider u.a. 2006.

16 Die KuG-Datenbank der BA erwies sich als so wenig brauchbar (mehrheitlich keine Erfassung der Betriebsnummer), dass letztlich über eine Suche in Firmennamen („Transfer“ und „Gesellschaft“, „Beschäftigung“ und „Gesellschaft“ usw.) mehr Transfer-KuG-Betriebe gefunden wurden als über die Datenbank, Schneider u.a. 2006, S. 202. Für die durchführenden Institute dürfte das den angenehmen Nebeneffekt gehabt haben, dass man bei den auf Beschäftigtentransfer spezialisierten Unternehmen weniger „Beifang“ von außerhalb des KuG-Bezugs Beschäftigten hat als bei Betrieben mit einer internen KuG-beE.

17 Obwohl die Interviews offenbar nur auf Deutsch durchgeführt wurden, sind die sprachbedingten Ausfälle nach den Angaben im Methodenbericht so wenig zahlreich, dass von diesen Ausfällen keine wesentliche Verzerrung ausgegangen sein kann. Vgl. Schneider u.a. 2006, S. 206. [http://www.iza.org/de/webcontent/news/2007\\_01\\_08/Abschlussbericht%20-%20Anhang%20A-C.pdf](http://www.iza.org/de/webcontent/news/2007_01_08/Abschlussbericht%20-%20Anhang%20A-C.pdf), S. B-44 [Zugriff am 27.11.2009].

18 Dabei wurde eine Balance sowohl hinsichtlich individueller als auch betrieblicher Merkmale vorgenommen und nach üblichen Gütekriterien auch erreicht.

auf der Arbeitsuche und daher in der bestmöglichen Vergleichssituation zu den Transferteilnehmern befanden. Bei der Modellierung der zu vergleichenden Zielzustände kann jedoch nicht überzeugen, dass der KuG-Bezug als Arbeitslosigkeit gezählt wird, die gekündigte Beschäftigung der Kontrollgruppe aber offenbar nicht,<sup>19</sup> obwohl doch eigentlich beide Gruppen ihre Kündigungsfrist durchlaufen – nur mit dem Unterschied, dass diese im Falle des Transfers durch Kurzarbeitergeld subventioniert und dadurch meistens verlängert wird. Hinsichtlich des alternativ modellierten Zielzustandes „neue Beschäftigung“ ergibt sich das Problem, dass die Rückkehr von Transfer-Teilnehmern in den alten Betrieb als Erfolg gewertet wird, die Weiterbeschäftigung der Kontrollgruppe im alten Betrieb dagegen nicht.<sup>20</sup> Auf der eher schmalen Basis von letztlich 382 gematchten Interviews kommt die Analyse zu dem Ergebnis, dass die Teilnahme am Beschäftigtentransfer im Vergleich zur Arbeitsuche auf konventionellem Wege keinen statistisch nachweisbaren Effekt gehabt habe. Dieses sei jedoch insofern ein durch die Reform bedingter Fortschritt, als der Effekt beim Struktur-KuG negativ gewesen sei. Denn es wurden mit einem gleichartigen Kontrollgruppendesign auch (ehemalige) Teilnehmer befragt, die durch Struktur-KuG gefördert wurden. Das ermöglichte neben dem Vergleich der Wirkungen beider Instrumente auch einen deskriptiven Vergleich zwischen den Erwartungen und Erfahrungen der Teilnehmenden im alten und im neuen Instrument:<sup>21</sup>

- Rückgang der Orientierung auf Rentenübergang, leichte Zunahme der Erwartungen auf Qualifizierung und Unterstützung bei der Stellensuche, wobei letzteres auch real zunahm;
- häufigeres Hintereinanderschalten von Transfermaßnahmen und Transfer-KuG als früher von Sozialplanmaßnahmen und Struktur-KuG;
- leicht verstärkter Übergang in Zeitarbeit oder Betriebspraktikum während der Zugehörigkeit zu einer Transfergesellschaft;
- vermehrtes Profiling vor Eintritt in die Transfergesellschaft;
- sinkender Anteil der Teilnehmenden ohne jede Aktivierung während der gesamten Zugehörigkeit zur beE von 25 Prozent auf 19 Prozent.

19 Ebd., S. 212.

20 Ebd., S. 211. Die Gründe für diese Vorgehensweise bleiben im Dunkeln. Da die Daten auf einer Befragung beruhen, hätte man die Angehörigen der Kontrollgruppe ja durchaus fragen können, ob ihre andauernde Beschäftigung im alten Betrieb auf einer langen Kündigungsfrist oder auf einer Rücknahme der Kündigung beruht.

21 Ebd., S. 207 f.

Insgesamt wird als Ergebnis der Reform eine Tendenz zu einer etwas aktiveren Nutzung des Transfer-KuG im Vergleich zum Struktur-KuG erkennbar. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass zum Zwecke des Vergleichs auch die Struktur-KuG-Teilnehmer zu den Transfer-KuG-Teilnehmern gematcht wurden, d.h. die berichteten Tendenzen ergeben sich für nach Alter und Qualifikation vergleichbare Personen aus vergleichbaren Betrieben. Sofern die veränderten Konditionen zu veränderten Selektionen im Zugang in den Beschäftigtertransfer (z.B. weniger Ältere) und *damit* zu einer aktiveren Ausrichtung geführt haben sollten, wird diese Veränderung *gerade nicht* abgebildet, weil der Reformeffekt unabhängig vom Selektionseffekt untersucht werden soll. Die Feststellung, dass der im Beschäftigtertransfer „ohne Aktivitäten“<sup>22</sup> verbrachte Zeitanteil unverändert 66 Prozent ausmache, ist vor diesem Hintergrund zu sehen.

Bezogen auf aktuelle Debatten<sup>23</sup> über die Abschaffung oder Lockerung des „Rückkehrverbotes“<sup>24</sup> ist folgender Befund bedeutsam: Sowohl bei den mit Struktur-KuG als auch bei den mit Transfer-KuG Geförderten gaben jeweils 11 Prozent an, dass ihnen eine Wiederbeschäftigung im alten Betrieb in Aussicht gestellt worden sei; 25 Prozent der (ehemaligen) Empfänger von Struktur-KuG und sogar 30 Prozent der Empfänger von Transfer-KuG gaben an, dass Kollegen von ihnen wieder im alten Unternehmen beschäftigt worden seien.<sup>25</sup>

Bei den Transfermaßnahmen nach § 216a SGB III wurden ähnliche Teilnehmerstrukturen festgestellt wie beim Transfer-KuG, was angesichts einer Übergangsquote von Transfermaßnahmen in Transfer-KuG von 55 Prozent nicht überraschen kann. Nur das Durchschnittsalter und die Betriebsgröße lagen etwas niedriger,<sup>26</sup> d.h. es gab Jüngere in Transfermaßnahmen, die zu höheren Anteilen als die Ältern nicht anschließend in Transfer-KuG übergangen, und es gab kleinere Betriebe, die nur Transfermaßnahmen ohne die anschließende Möglichkeit des Übergangs in einer Transfergesellschaft anboten.

22 Ausweislich der Itemliste des CATI-Fragebogens im Anhang wurde nur nach von der Transfergesellschaft organisierten Aktivitäten, nicht nach Eigenaktivitäten gefragt.

23 Vgl. Metall NRW, IGM Bezirk Nordrhein-Westfalen 25.03.2009

24 „Der Anspruch [auf Transfer-KuG] ist ausgeschlossen, wenn die Arbeitnehmer nur vorübergehend in der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit zusammengefasst werden, um anschließend einen anderen Arbeitsplatz in dem gleichen oder einem anderen Betrieb des Unternehmens oder, falls das Unternehmen einem Konzern angehört, in einem Betrieb eines anderen Konzernunternehmens des Konzerns zu besetzen.“ (§ 216b Abs. 7 SGB III)

25 Ebd., S. 207.

26 Ebd., S. 217.

Die Analyse der Wirkungen von Transferleistungen im Hinblick auf die Wiederbeschäftigung wird von den Autoren der Evaluationsstudie wie folgt zusammengefasst:

*„Die quantitative Wirkungsanalyse zeigt, dass weder Transfermaßnahmen, noch Transferkurzarbeitergeldprogramme die Beschäftigungsaussichten der Teilnehmer über das hinaus verbessern, was an Vermittlungsleistungen durch die Agenturen für Arbeit ohnehin erbracht wird. Allerdings wird die Arbeitsmarktintegration durch die Teilnahme auch nicht negativ beeinflusst. Insofern kann die Reform als Erfolg angesehen werden, da Transferleistungen vor der Reform teilweise negative Folgen für die (kurzfristige) Integration in den Arbeitsmarkt aufwiesen. Da sich die Maßnahmen bislang nicht als wirkungsvoll erwiesen haben, liegt es nahe, sie einzustellen, zumal es sich dabei um ein vergleichsweise teures Instrument handelt.“*

(Schneider u.a. 2006, Kurzfassung, S. 17)

Mit dieser Aussage werden Modellschätzungen resümiert, die von den Autoren graphisch wie in Abbildung 5 wiedergegeben veranschaulicht werden. Gezeigt wird jeweils der relative Beschäftigungseffekt, der sich im Vergleich zur Kontrollgruppe ohne Teilnahme am Beschäftigtertransfer monatsweise ab Maßnahmeeintritt ergibt, wobei die gerasterten Bereiche den statistischen Unsicherheitsbereich angeben. Da die Wirkungen des Transfer-KuG nur bis 24 Monate nach Maßnahmeeintritt verfolgt werden konnten<sup>27</sup>, muss der Vergleich mit dem Struktur-KuG ebenfalls für den Zeitraum bis 24 Monate nach Maßnahmeeintritt vorgenommen werden.<sup>28</sup> Bezogen auf diesen Zeitpunkt müsste eine korrekte Verbalisierung der Analyseergebnisse wie folgt lauten:

■ *„Die Teilnahme am Beschäftigtertransfer mit Struktur-KuG hat im Vergleich zur Nichtteilnahme die Wiederbeschäftigungschancen mit großer Wahrschein-*

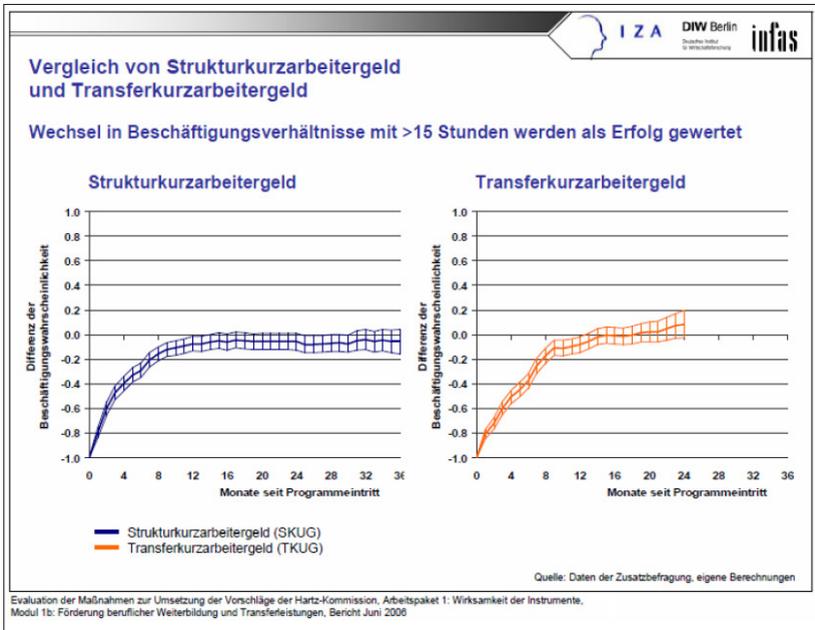
27 Das Transfer-KuG wurde mit Wirkung zum 1.1.2004 eingeführt, der Evaluationsbericht im Juni 2006 abgegeben. Folglich konnten nur die allerersten Zugänge in Transfer-KuG von Anfang 2004 über 24 Monate beobachtet werden.

28 Wollte man hiergegen einwenden, dass ja das Struktur-KuG bis zu 24 Monaten bezogen werden konnte, so müsste erstens gezeigt werden, dass die Teilnehmer in Struktur-KuG tatsächlich diese Zeiten ausgeschöpft haben (bzw. dass tatsächlich Transfergesellschaften mit so langer Laufzeit aufgelegt wurden), und außerdem würde sich dann die Frage stellen, warum man die beiden Instrumente überhaupt ab Maßnahmeeintritt und nicht ab Austritt miteinander vergleicht.

lichkeit negativ beeinflusst; es kann jedoch nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass die Wirkung Null war.

- Die Teilnahme am Beschäftigtingentransfer mit Transfer-KuG hat im Vergleich zur Nichtteilnahme die Beschäftigungschancen wahrscheinlich positiv beeinflusst; es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Wirkung Null war.“

Abbildung 5: Evaluationsergebnisse Struktur- und Transfer-KuG



Quelle: Schneider u.a. 2006.

Mit einer solchermaßen korrigierten Wiedergabe der Schätzergebnisse ließe sich jedoch nicht die Empfehlung rechtfertigen, das Instrument des Transfer-KuG abzuschaffen. Seit die Datenlage und das methodische Instrumentarium ökonomische Wirkungsschätzungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Deutschland erlauben, hat man sich daran gewöhnen müssen, dass viele Instrumente entweder überhaupt keine statistisch signifikanten Wirkungen zeigen – oder sogar signifikant negative. Unter diesen Bedingungen wäre es unverantwortlich, auf ein Instrument mit wahrscheinlich positiven Wirkungen zu verzichten, zumal dessen längerfristige Wirkungen aufgrund der zeitlichen Lage der Hartz-Evaluation nicht beobachtet werden konnten. Vielmehr sollte man durch Analyse der

betrieblichen und sonstigen Rahmenbedingungen der Implementation des Instruments<sup>29</sup> Vorschläge entwickeln, wie seine Wirkung gesteigert werden könnte.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der Beschäftigtertransfer Wirkungen nicht nur für die Beschäftigten im Transfer, sondern auch für die abgebenden Betriebe und damit für die verbleibenden Belegschaften hat. Der Beschäftigtertransfer kann insofern als ein öffentlicher Beitrag zum verhandelten und sozialverträglichen Personalabbau verstanden werden. Diese Dimension wurde in der Evaluation überhaupt nicht thematisiert.

### **3.4 Die Trägerbefragung der G.I.B.**

Seit dem Jahr 1996 berät die nordrhein-westfälische Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) Anbieter von Transfermaßnahmen, die in NRW ihren Sitz haben, oder, wenn sie in anderen Bundesländern beheimatet sind, in NRW Transfermaßnahmen durchführen. Die fehlenden Möglichkeiten, auf Basis der bestehenden BA-Daten den Verbleib von Teilnehmern im Beschäftigtertransfer zu ermitteln, veranlasste die Landesberatungsgesellschaft im Jahr 2001, eine regelmäßige Befragung der ihr bekannten Träger zu beginnen. Eingeschlossen in diese Befragung sind die etwa 60 Träger, die zum Klientel der G.I.B. gehören, wobei der Beschäftigtertransfer im Bergbau ausgeschlossen wurde<sup>30</sup>. Die Befragung wird seit 2001 halbjährlich durchgeführt, die Anzahl der Träger, die sich beteiligen, schwankt von Welle zu Welle zwischen 20 und 30.

Methodisch beruht die Befragung der G.I.B. auf freiwilligen Selbstauskünften der Träger, ihr Gegenstand sind einzelne Transferprojekte – Transferagenturen<sup>31</sup> oder -gesellschaften –, deren Laufzeit eine Schnittmenge mit dem Befragungshalbjahr besitzt. Die Träger übermitteln für jedes ihrer einzelnen Projekte bestimmte Daten zur Struktur und zum Verbleib der Teilnehmer an die G.I.B. Mit diesem Verfahren genügt die Befragung zwar keinen streng wissenschaftlichen Gütekriterien,

29 Die im Rahmen der Evaluation durchgeführte Implementationsanalyse wird von den Autoren selbst als „deutlich explorativ“ bezeichnet (Schneider u.a. 2006, S. 163). Mit einer Konzentration der Expertengespräche auf Arbeitsagenturen (die zur Hälfte gar keine Erfahrungen mit dem Instrument hatten) und einer nur kursorischen Einbeziehung einer nicht genannten Anzahl von Personalverantwortlichen, Betriebsräten und Führungskräften aus Transfergesellschaften (ebd., S. 172) ging die Anlage der Implementationsforschung offensichtlich an den Kernprozessen des Beschäftigtertransfers vorbei.

30 Lindner 2009.

31 Als „Transferagenturen“ werden in NRW Maßnahmen nach § 216a SGB III bezeichnet.

aber dennoch zählt sie zu den wenigen Informationsquellen über die Strukturen und den Erfolg des Beschäftigentransfers, umso mehr, da sie Betrachtungen über die Entwicklung des Transfers in der Zeit erlaubt.

Ein zentrales Datum der Befragung ist der Verbleib der Teilnehmer. Hier wird unterschieden zwischen Personen „in Arbeit“ und „in Existenzgründung“ als Erfolgskategorien, Verbleib in Arbeitslosigkeit ist die Kategorie zur Messung des Misserfolgs. Daneben unterscheidet die Befragung noch ehemalige Teilnehmer „in Qualifizierung“ sowie Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen. Eine letzte Kategorie ist „arbeitslos – Perspektive Rente“ zur Messung des Anteils an passiven, auf vorgezogenen Ruhestand ausgerichteten Teilnehmern.

Die unmittelbaren Erfolgs- und Misserfolgskriterien schwanken interessanter Weise von Welle zu Welle deutlich. Bei der Vermittlung in Arbeit und Existenzgründung liegen die unteren Werte mit 23 % in den Jahren 2004 und 2005, den besten Wert erreichen die Träger im darauf folgenden konjunkturellen Aufschwung im Jahr 2007 mit einer Quote von 48 %. Mit Beginn der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise im zweiten Halbjahr 2008 fällt diese wieder ab auf 36 %. Eine vergleichbare Spannweite im Zeitverlauf besitzt der Verbleib in Arbeitslosigkeit (ohne „Perspektive Rente“), deren Extreme bei 27 % (2002) bzw. 53 % (1 Hj. 2006) liegen.<sup>32</sup> Die G.I.B.-Zahlen sind damit ein deutlicher Indikator dafür, dass der Beschäftigentransfer bzw. seine Ergebnisse empfindlich auf konjunkturelle Veränderungen reagieren, weshalb die in einer einzelnen Maßnahmen erzielte Integrationsquote nicht unmittelbar als Indikator für die Leistungsfähigkeit des jeweiligen Trägers betrachtet werden kann.

Ein zweiter Wert der Befragung, der hier betrachtet werden soll, ist der Anteil der Teilnehmer, die aufgrund einer nahenden Rente die Transfergesellschaft und anschließende Arbeitslosigkeit als Teil eines kalkulierten Altersübergangs nutzen. Deren Zahl ist, wie Abbildung 6 zeigt, bis zum Jahr 2006 auf einen Tiefpunkt abgesunken, allerdings steigt der Wert in den Folgejahren wieder an. Ähnliches gilt für den Anteil der Älteren in Transfergesellschaften generell: „Lag im 1. Halbjahr 2004 der Anteil der über 50-Jährigen in Transfergesellschaften bei 62 %, hat er sich bis Ende 2007 mit 28 % mehr als halbiert (...)“.<sup>33</sup> Entschiedener als die Autoren der Hartz-Evaluierung (s.o., 3.3) zieht Lindner daraus den Schluss, dass die Reform des SGB III zu einer qualitativen Verbesserung des Transfers geführt habe: Die Reform, „die u.a. mit der Reduzierung der maximalen Förderdauer beim

32 Lindner 2009, S.138.

33 Ebd., S.134.

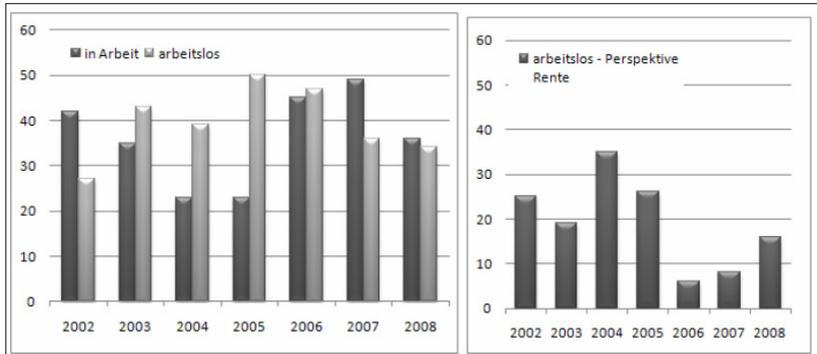
Transfer-KUG und des ALG I auf 18 Monate die Nutzung der Transferinstrumente stärker auf die Vermittlung in neue Arbeit statt auf vorgezogenen Ruhestand ermöglichte, hat insofern deutliche Wirkung gezeigt: Der Einsatz von Transferinstrumenten zielt heute vorrangig auf die Vermittlung in neue Beschäftigung<sup>34</sup>.

Betrachtet man die 2008er-Ergebnisse der G.I.B.-Befragung, zeigt sich, dass die nachlassende Konjunktur die Vermittlungsziele der Träger zu dämpfen scheint. Jedenfalls ist der Anteil der Teilnehmer mit „Perspektive Rente“ im zweiten Halbjahr 2008 wieder spürbar angestiegen, auch wenn er nicht die hohen Werte der Jahre vor der Reform bis 2004/2005 erreicht. Der Zuwachs der Älteren über 50 war im gleichen Zeitraum vergleichsweise moderat.

Die zukünftigen Werte der G.I.B. Befragung werden noch mehr Aufschluss darüber geben, wie stark die konjunkturelle Lage das Ausmaß von „Vorruhestandspraktiken“ im Transfer beeinflusst. Die Zukunft wird zeigen, ob und in welchem Ausmaß die derzeitige Wirtschaftskrise den positiven Effekten der Reform Grenzen setzt und eine Rückkehr in die alten, passiven Muster des Beschäftigtentransfers fördert.

34 Ebd.

**Abbildung 6: Verbleib der Teilnehmer aus Transfergesellschaften in den Daten der G.I.B.-Befragung**



Quelle: Lindner 2009 (bis 2007), G.I.B./Marx 2008, eigene Berechnungen; Daten für das jeweils zweite Halbjahr eines Jahres. Die Arbeitslosen mit „Perspektive Rente“ (rechte Grafik) sind nicht in den Arbeitslosen der linken Grafik enthalten.

### 3.5 Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit begleitet seit langem die komplementäre Förderung von BA-Maßnahmen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) durch wissenschaftliche Analysen.<sup>35</sup> In diesem Zusammenhang wurde kürzlich auch eine Untersuchung über Qualifikationsmaßnahmen während des Bezugs von Transfer-KuG vorgelegt.<sup>36</sup> Wie die anderen einschlägigen Untersuchungen leidet auch diese unter der Beschränkung, dass eine vollständige Datenbasis von Individualdaten der Teilnehmenden nicht vorliegt, so dass eine vergleichende Wirkungsanalyse nicht durchgeführt werden konnte. Auch kann die Qualifizierung während des Bezugs von Transfer-KuG nur insoweit ausgewiesen werden wie sie durch den ESF gefördert wurde.

Der Bericht über die Erfassung von Qualifizierungsdaten bei den Arbeitsagenturen bestätigt das bekannte Bild eines unzureichenden Monitoring des Beschäftigtentransfers durch die Bundesagentur für Arbeit.<sup>37</sup> Für diejenigen Teilnehmer an einer ESF-geförderten Qualifizierung, die letztlich ermittelt werden konnten, über deren Repräsentativität für alle Qualifizierungsteilnehmer oder alle Bezieher

35 Vgl. u.a. Deeke 1999; Deeke 2003; Deeke 2004; Schweigard 2007.

36 Deeke/Ohlert 2009.

37 Ebd., S. 14, 23.

von Transfer-KuG aber nichts gesagt werden kann, wurde für Zeitpunkte von 12, 18 und 24 Monaten nach dem Maßnahmeaustritt eine bemerkenswert stabile Wiederbeschäftigungsquote (sozialversicherungspflichtige ungeforderte Beschäftigung) um 44 % ermittelt.<sup>38</sup> Der Anteil der arbeitslos Gemeldeten erreicht nach 12 Monaten mit knapp 32 % seinen Höhepunkt, um bis nach 24 Monaten auf 23 % abzusinken, ohne dass der Beschäftigtenanteil weiter gestiegen wäre. Man wird annehmen müssen, dass viele Teilnehmer – besonders die älteren – nach längerer Arbeitslosigkeit in der „Stillen Reserve“ verschwinden oder durch Verrentung aus dem Arbeitsleben ausscheiden. Die Verbleibsverläufe sind je nach Austrittsjahr (und damit nach konjunktureller Lage) durchaus unterschiedlich.<sup>39</sup>

Multivariate Verbleibsanalysen nach den wenigen verfügbaren persönlichen Merkmalen (Alter, Geschlecht, Schulbildung, Berufsausbildung, gesundheitliche Einschränkungen, sehr lückenhaft: Nationalität) zeigen die aus vielfältigen Zusammenhängen bekannten ungleichen Chancenstrukturen am Arbeitsmarkt; Transfermaßnahmen können daran nichts Grundsätzliches ändern und weisen insofern in ihrer Wirkung keine Besonderheiten gegenüber anderen Formen arbeitsmarktpolitischer Förderung auf. Die regionale Arbeitsmarktsituation dagegen hat einen hoch signifikanten Einfluss auf den Verbleib in ungeforderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung 6 Monate nach Austritt. Bemerkenswert ist das insofern, als bei der Evaluation anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente oft nur ein geringer Einfluss der Regionalvariablen gefunden wurde. Nach 12, 18 oder 24 Monaten ergeben sich allerdings für den Verbleib in Beschäftigung nur noch wenige signifikante Werte für den „regionalen Vergleichstyp“ des Arbeitsmarktes, während die Werte für Verbleib in Arbeitslosigkeit oder für „sonstigen Verbleib“ überwiegend signifikant bleiben.<sup>40</sup> Leider wird von den Autoren nicht kommentiert, ob dieses Ergebnis allein auf im Zeitverlauf abnehmende Fallzahlen des Verbleibs in Beschäftigung zurückzuführen sein kann.

Die Studie bestätigt, dass es für die Evaluierung von TransferKuG bisher keine ausreichende Datenbasis gibt, folglich die negative Bewertung in Teilen der wissenschaftlichen Öffentlichkeit vorschnell und unseriös ist.

38 Ebd., S. 28.

39 Ebd., S. 29.

40 Ebd., S. 43, 35, 48.

### 3.6 Zwischenfazit

Der Beschäftigentransfer stellt, nach Teilnehmerzahlen betrachtet, eines der kleineren Instrumente der Bundesagentur für Arbeit dar. In deskriptiver Betrachtung schwankt der Verbleib in anschließender Beschäftigung oder in Arbeitslosigkeit sehr stark nach dem Austrittsjahr und damit der konjunkturellen Situation. Auch regionale Unterschiede in der Arbeitsmarktdynamik haben offensichtlich Auswirkungen auf die Transferergebnisse. Die aus Analysen von Arbeitsmarktübergängen im Allgemeinen sowie auch aus der Wirkungsanalyse anderer Instrumente bekannte ungleiche Chancenstruktur am Arbeitsmarkt schlägt sich auch beim Beschäftigentransfer nieder. Insofern lässt sich aus einzelnen Wiederbeschäftigungsquoten nach Beschäftigentransfer keine Bewertung ableiten: Es kommt immer darauf an, wann, in welcher Region und mit welchen Teilnehmenden Beschäftigentransfer versucht wurde.

Aussagekräftige Wirkungsanalysen sind daher nur mit Individualdaten und sinnvoller Weise auch nur mit längeren Beobachtungszeiträumen nach dem Austritt möglich. Tatsächlich gibt es jedoch nur eine Untersuchung, für die Individualdaten zur Verfügung standen, und die Beobachtungszeiträume waren kurz. Bei unvoreingenommener Bewertung der Befunde erbringt diese Studie weder einen Beweis für die Wirksamkeit noch für die Unwirksamkeit des Beschäftigentransfers.

Studien zur Implementation des Beschäftigentransfers und zu ihrem interessenpolitischen Umfeld haben jedoch viele Anhaltspunkte für erfolgshemmende Bedingungen erbracht, aus denen sich Reformmöglichkeiten mit Verbesserungspotenzial ableiten lassen.



## 4 Strukturelle Probleme des Beschäftigten-transfers in Deutschland

### 4.1 Ein negatives Image

Der Anlass für den Einsatz von Instrumenten des Beschäftigtentransfers ist für die Betroffenen immer ein unerfreulicher. Betriebliche Umstrukturierungen, Personalabbau, Betriebsschließungen und Insolvenzen sind stets mit Unsicherheiten der weiteren beruflichen Perspektive verbunden und werden vielfach als existenzbedrohend wahrgenommen. In der Tendenz dürfte dieses für alle Länder gelten; aber die Intensität der subjektiven Wahrnehmung von Beschäftigungsunsicherheit differiert stark in Abhängigkeit vom jeweiligen nationalen Beschäftigungsmodell.<sup>41</sup> Die Kehrseite der für das deutsche Modell charakteristischen weitgehenden Internalisierung von Flexibilitätsanforderungen und der Orientierung auf stabile betriebsinterne Erwerbskarrieren ist, dass erzwungene externe Mobilität als massive Bedrohung wahrgenommen wird. Der internationale Vergleich deutet darauf hin, dass die Beschäftigten in Ländern, die stärker dem „Flexicurity“-Modell folgen, etwas gelassener auf derartige Veränderungen reagieren: Sie machen öfter die Erfahrung, dass ein Wechsel des Arbeitgebers zu bewältigen und keine existenzielle Katastrophe ist.

Die öffentliche Berichterstattung trägt zum negativen Image des Beschäftigtentransfers bei. „Positive“ Aspekte betrieblicher Umstrukturierungen werden nur auf den Börsenseiten notiert; in den Reportagen über spektakuläre Fälle von Personalabbau dominieren Betroffenheits- und Verzweiflungsperspektiven. Langfristige Betrachtungen über Personen, die derartige Situationen mit Erfolg für ihren Erwerbsverlauf bewältigt haben<sup>42</sup>, sind selten – sie haben keinen aktuellen Nachrichtenwert, und sie würden den Autoren erheblich aufwändigere Recherchen abverlangen. Vermeintliche oder tatsächliche Misserfolge einzelner Transfergesellschaften eignen sich zur medienwirksamen Skandalisierung, hinter der die Kritik am Arbeitsplätze abbauenden Unternehmen zurücktritt. Als privat rechtlich verfasste und privatwirtschaftlich agierende Anbieter, die in Konkurrenz

41 Vgl. Erlinghagen 2007.

42 Selbst bei erzwungenem Arbeitsplatzwechsel ist nach Grund 2001 der Anteil der Personen, die ihre Beschäftigungssituation verbessern, größer als der Anteil der Verschlechterungen. Allerdings blieben Personen ohne Wiederbeschäftigung bei dieser Analyse ausgeklammert.

zueinander stehen und sich gelegentlich auch gegenseitig anschwärzen<sup>43</sup>, sind Transfergesellschaften in der Öffentlichkeit vogelfrei. Obwohl sie mit öffentlichen Geldern arbeiten, erhalten sie ihre Aufträge nicht von öffentlichen Stellen, die zur Rechtfertigung ihrer Vergabeentscheidungen einer Skandalisierung entgegenzutreten müssten. Ebenso wenig sind Transfergesellschaften in Deutschland offiziell eingebunden in korporatistische Arrangements zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden; wo einzelnen Anbietern eine Nähe zur einen oder anderen Seite nachgesagt wird, ist dieses eher ein weiterer Anlass für Skandalisierung als dass diese Nähe in der Öffentlichkeit einen Schutz bieten würde.

Die Politik hat sich zur arbeitsmarktpolitischen Begleitung des Strukturwandels immer nur reaktiv verhalten. Wie in Kapitel 2 gezeigt, entstanden die heutigen Praktiken des Beschäftigentransfers durch schrittweise „Dehnung“ und „Umfunktionierung“ traditioneller arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die von der Politik und der Arbeitsverwaltung aufgrund von Notlagen infolge der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion oder regional konzentrierter wirtschaftliche Umbrüche eher widerstrebend akzeptiert wurden. Für die Gewerkschaften als die eigentlichen Erfinder des Beschäftigentransfers hatte immer die Verteidigung der Arbeitsplätze Priorität, so dass der Transfer nur als Notlösung erscheinen konnte. In den großen arbeitsmarktpolitischen Reformdebatten war der Beschäftigentransfer immer nur negativ konnotiert – niemals gab es eine politische Initiative, die die arbeitsmarktpolitische Begleitung in beruflichen Umbrüchen als eine positive Errungenschaft kommuniziert hätte.

- Bei der Einführung von Sozialplanzuschüssen im Kontext des Übergangs vom AFG zum SGB III ging es um die Eindämmung des Vorruhestandes, die Umwidmung von Sozialplanmitteln und die Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld – also letztlich um den Angriff auf als illegitim dargestellte Besitzstände.
- In den Vorschlägen der Hartz-Kommission kam die Problematik des Arbeitsplatzverlustes nur als dann auch tatsächlich eingeführte Verpflichtung zur frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung und damit im Ergebnis als ein weiterer Sanktionstatbestand in der Arbeitslosenversicherung vor.

43 „Hinter vorgehaltener Hand ziehen die Betreiber kräftig über die Konkurrenz vom Leder. ‚Wenn man Transfergesellschaften als Verwahranstalten betrachtet und die Menschen als durchlaufende Posten behandelt, wie es viele tun, dann kann man damit gutes Geld verdienen‘, ereifert sich ein Geschäftsführer, der selbst im Transfer-Business mitmischt und daher nicht mit Namen genannt werden will. Die ‚Selbstbedienungsmentalität der Betreiber‘, klagt ein anderer Transfer-Manager aus Berlin, sei ‚ein heißes Eisen, das niemand anzupacken wagt‘. Vgl. Demmer 2009.

- Bis heute könnte selbst ein im Umgang mit Gesetzen geübter Beobachter aus der Lektüre der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen des SGB III ohne Vorkenntnisse und Kontextwissen nicht nachvollziehen, wie Beschäftigten-transfer in Deutschland funktioniert. Er ist nicht als ein positives Angebot der Arbeitsmarktpolitik an von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte präsent. Konsequenz: Wenn in der Berichterstattung über einen betrieblichen Krisenfall das Wort „Transfergesellschaft“ auftaucht, dann weiß zwar kaum jemand genau, was das ist, aber inzwischen wissen alle: Das ist das Ende.

## **4.2 Rechtliche Komplexität sät Misstrauen und verhindert öffentliches Verständnis**

Der „dreiseitige Vertrag“, der den Übergang der Beschäftigten in eine Transfergesellschaft regelt (siehe Abschnitt 2.6), verknüpft individual- und kollektiv-arbeitsrechtliche, arbeitsförderungsrechtliche und privatrechtliche Beziehungen und Konstruktionen zu einem Knäuel, das nur Experten verstehen. Im Kontext international vergleichender Forschungsprojekte hat es sich als außerordentlich schwierig erwiesen, Wissenschaftlern aus anderen Ländern diese Konstruktion verständlich zu machen.<sup>44</sup> Entsprechend unwahrscheinlich ist es, dass betroffene Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen wirklich verstehen, auf was sie sich einlassen. Sie müssen letztlich glauben, was man ihnen empfiehlt, und fühlen sich nicht selten „über den Tisch“ gezogen. Nachträglich entsteht bei den Betroffenen der Eindruck, sie seien um ihr Kündigungsschutzrecht betrogen worden – auch wenn dieses Recht in den allermeisten Fällen von geringem Wert gewesen wäre. Dieses Misstrauen trägt zum negativen Image des Beschäftigtentransfers bei, dürfte aber auch die selbstbewusste und selbstbestimmte Nutzung der dadurch organisierten Angebote als Sprungbrett für eine neue berufliche Orientierung und damit den Erfolg von Transfermaßnahmen behindern.

Die rechtliche Komplexität des Beschäftigtentransfers gibt juristischer Expertise einen hohen Stellenwert, was in manchen Fällen zu Lasten des arbeitsmarktpolitischen Sachverständes gegangen sein dürfte. Das hat auch mit dem zeitlichen Ablauf von Transferfällen zu tun: Bei akuten betrieblichen Beschäftigungskrisen steht für die betrieblichen Akteure zunächst die Frage im Vordergrund, wie man

44 Vgl. als viele Male aus didaktischen Gründen überarbeiteter Versuch Knuth/Mühge 2008.

Beschäftigte so rasch wie möglich im „sozialverträglichen“ Einvernehmen aus dem Betrieb herausbekommt – die Frage, wie man sie in andere Betriebe wieder hineinbekommt, wird erst später aktuell, und sie ist nicht das primäre Problem eines Arbeitgebers und eines Betriebsrats<sup>45</sup>, die darüber verhandeln, wie man lebensfähige Kerne sanieren und möglichst viele Arbeitsplätze retten kann.

Insbesondere ist der Status der Transferteilnehmer und Transferteilnehmerinnen ambivalent und in mancherlei Hinsicht eigenartig:

- Sie sind nicht arbeitslos, sondern beschäftigt, obwohl ihr Arbeitsplatz bereits weggefallen ist.
- Um das zu ermöglichen, wechseln sie zu einem Ersatzarbeitgeber, für den sie aber nicht etwa einen Produktionsfaktor darstellen, sondern für den sie Kunden und Kundinnen einer Dienstleistung sind. Diese Dienstleistung besteht zum einen darin, sie durch Simulation einer Beschäftigung vor dem Status der Arbeitslosigkeit zu bewahren, zum anderen in der Unterstützung beim beruflichen Übergang.
- Die Transferbeschäftigten müssen sich bei den Arbeitsagenturen als arbeitssuchend registrieren, werden aber zur Unterstützung ihrer Arbeitsuche überwiegend auf die Transfergesellschaft verwiesen – obwohl diese nicht im unmittelbaren Auftrag der Arbeitsagenturen tätig wird.
- Inhalt der „Beschäftigung“ bei der Transfergesellschaft sind Arbeitsuche und Qualifizierung – es ist aber höchst zweifelhaft, wie ein „Arbeitgeber“, der kein Arbeitsentgelt zahlen kann, sondern das KuG der Arbeitsagentur und ggf. Aufstockungszahlungen des früheren Arbeitgebers „durchreicht“, ein Direktionsrecht ausüben kann, und das noch bezüglich einer Tätigkeit, die ausschließlich auf das Fortkommen der eigenen Person des Arbeitnehmers gerichtet ist.<sup>46</sup>

Die Eigenartigkeit dieser Situation, die ansonsten auf dem Arbeitsmarkt keine Parallele kennt, dürfte zu Orientierungsschwierigkeiten der Betroffenen beitragen.

45 In Ausnahmefällen haben sich Betriebsräte selbst mit Erfolg als Arbeitsvermittler für ihre vom Personalabbau betroffenen Kollegen betätigt (vgl. die Fallstudie: Mühge u.a. 2009). Derartige Erfolge tragen nicht zur Wertschätzung von Transfergesellschaften bei – obwohl klar sein dürfte, dass Betriebsräte in Konzern- und Branchenzusammenhängen über Kontakte verfügen, die ein externer Anbieter gar nicht haben kann.

46 Fragen nach dem Inhalt, d.h. den wechselseitigen Rechten und Pflichten eines derartigen „Transferarbeitsverhältnisses“ wurden u.W. noch nicht gerichtlich geklärt, da Transfergesellschaften es bisher vermieden haben, Transferbeschäftigte wegen Schlechtleistung zu kündigen.

Natürlich haben Journalisten die gleichen Schwierigkeiten, Logik und Mechanismen des Beschäftigtertransfers zu verstehen, wie alle anderen Betroffenen oder am Diskurs Beteiligten. Sie behandeln Beschäftigtertransfer wie andere gesetzlich normierte Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und fragen nach deren Wirksamkeit und Effizienz. Es ist öffentlich nicht vermittelbar, dass jeder betriebliche Einzelfall hinsichtlich der finanziellen Ausstattung und der verhandelten Rahmenbedingungen ein Unikat darstellt und dass die Bundesagentur für Arbeit Transferfälle in ihrer Geschäftsstatistik nicht so erfasst, dass eine Wirkungsanalyse möglich wäre. Auch deshalb können Negativbeispiele so leicht verallgemeinert werden.

### **4.3 Spannungsverhältnis zwischen Verhandlungslogik der Betriebsverfassung und Anreizlogik der Arbeitsmarktpolitik**

Zwar ist die Inanspruchnahme von Transferleistungen seit 2004 formal nicht mehr an Betriebsverfassung und Sozialsplan gebunden; in der Praxis jedoch bleibt die Bindung – mit der Ausnahme von Kleinbetriebs-Insolvenz, die durch arbeitsmarktpolitisch versierte Insolvenzverwalter abgewickelt werden – an das Vorhandensein handlungsfähiger, in aller Regel gewerkschaftlich beratener Betriebsräte erhalten, weil es ohne diese Voraussetzung niemanden gibt, der Transfermaßnahmen durchsetzen könnte. Auch wenn Betriebsrat und Arbeitgeber i.d.R. bemüht sind, Transferleistungen als ein Zusatzpaket darzustellen, das Geldleistungen aus dem Sozialplan nicht mindert – solange Arbeitgeber nicht in jedem Falle von Personalabbau aufgrund von Gesetz oder Tarifvertrag zur Finanzierung von Transferleistungen verpflichtet sind, sich aber andererseits finanziell beteiligen müssen, wenn eine arbeitsmarktpolitische Förderung in Anspruch genommen wird, und solange beides sachlich zwingend zeitgleich verhandelt werden muss, solange erscheint der Finanzierungsanteil des Arbeitgebers zwangsläufig als etwas, was die Arbeitnehmer bei Verzicht auf Beschäftigtertransfer hätten bekommen können. Die für aktive Förderung verwendeten finanziellen Mittel werden in dieser Sichtweise den Arbeitnehmern weggenommen und dem Dienstleister gegeben, der die Transfergesellschaft durchführt. Wie bereits erwähnt, war ja auch die Umwidmung von Sozialplänen von der „passiven“ Abfindung zur „aktiven“ Förderung im Reformprozess ein öffentliches Thema. Wenn dann bei den Betroffenen Unzu-

friedenheit mit den Dienstleistungen der Transfergesellschaft aufkommt und die Presse sich auch noch skandalisierend einschaltet, dann ist das Misstrauen gegen den Beschäftigentransfer perfekt.

Die Einbindung in die betriebliche Verhandlungslogik hat auch zur Folge, dass Sozialpläne oft nicht so ausgestaltet sind, dass sie den Beschäftigentransfer unterstützen. Eine aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Sicht optimale Gestaltung von Abfindungen im Sozialplan würde etwa so aussehen:<sup>47</sup>

- Wer die Angebote der Transfergesellschaft aktiv in Anspruch nimmt, erhält eine höhere Aufstockung des Transfer-KuG als wer den Beschäftigentransfer zu Hause abwartet.
- Wer früher aus der Transfergesellschaft in neue Beschäftigung übergeht, erhält – bei ansonsten gleichen Bedingungen wie Betriebszugehörigkeit, Alter und Verpflichtungen für den Unterhalt von Kindern – eine höhere Abfindung als derjenige, der die gesamte Transferzeit in Anspruch nimmt.
- Wer ein geringer bezahltes Arbeitsangebot annimmt und nicht unter die Regelungen der Entgeltsicherung für Ältere Arbeitnehmer nach § 421j SGB III fällt, erhält einen gleichwertigen Zuschuss zum Arbeitsentgelt aus dem Sozialplan.
- Für Existenzgründer können Sozialplanmittel kapitalisiert werden; darüber hinaus stehen Mikrokredite zu günstigen und unbürokratischen Bedingungen zur Verfügung.
- Wer zumutbare Arbeitsangebote ablehnt, muss mit Kürzung der Abfindung rechnen.

In einer eher traditionellen Kompensationslogik hätte ein Sozialplan dagegen folgenden Grundsätzen zu genügen:

- 1) Da die Abfindung eine Entschädigung für den Arbeitsplatzverlust darstellt, ist eine Koppelung an das Verhalten in der Transfergesellschaft nicht akzeptabel. Es handelt sich um ein erworbenes Recht auf eine betriebliche Leistung, die nicht der Sanktionslogik der Arbeitslosenversicherung unterworfen werden darf.
- 2) Eine höhere Abfindung erhält derjenige, der auch nach Ende des Transferzeitraums noch keinen Arbeitsplatz hat – denn offensichtlich haben diese Personen durch den Arbeitsplatzverlust den größten Nachteil erlitten und haben daher ein Recht auf den höchsten Nachteilsausgleich.

47 Annähernd war diese Logik verwirklicht beim Transferfall BASF Coatings – vgl. Müller 2000.

Bewusst wurde hier die „traditionelle“ Logik in einer positiven, keineswegs denunziatorischen Weise formuliert, so dass sie ohne weiteres als „gerecht“ akzeptiert werden kann – was sie in der betrieblichen Praxis ja auch wird. Das Problem besteht nicht darin, dass uninformierte Betriebsparteien „schlechte“ Sozialpläne aushandeln würden, sondern darin, dass betriebliche Logik und arbeitsmarktpolitische Logik verschieden sind und in Gegensatz zueinander geraten können. Die Betriebsparteien sind nun einmal nicht die Erfüllungsgehilfen der Arbeitsmarktpolitik und sollten auch nicht dazu gemacht werden. Wenn aber der Sozialplan – wie in der zweiten Alternative demonstriert – deutliche Anreize *gegen* einen Wiederbeschäftigungserfolg der Transfergesellschaft setzt<sup>48</sup>, dann wird man diese schwerlich für geringe Eingliederungserfolge verantwortlich machen können.

Ein Nebeneffekt der Einbindung des Beschäftigtentransfers in die betriebliche Verhandlungsarena besteht auch darin, dass die Ausstattung von Transferprojekten aus der Insolvenz heraus begrenzt wird durch die Vorschriften zum Sozialplan in der Insolvenz (§ 123 InSO). Dadurch sind Insolvenz-Transfers und die davon betroffenen Arbeitnehmer i.d.R. benachteiligt.

#### **4.4 Intransparenz des Transfermarktes**

Wie bereits mehrfach erwähnt, werden die Dienstleister, die als Transfergesellschaft tätig werden oder auch Transfermaßnahmen nach § 216a SGB III durchführen, vom Arbeitgeber (oder für diesen vom Insolvenzverwalter) beauftragt. Sofern es sich um einen mit dem Betriebsrat verhandelten Transferfall handelt, wird die Beauftragung nicht ohne die Zustimmung des Betriebsrats erfolgen; faktisch treffen also meistens die Betriebsparteien die Auswahl über den zu wählenden Dienstleister, in den meisten Fällen mit Beratung ihrer Verbände.

Bei dieser Auswahlentscheidung handeln die Betriebsparteien unter vielfacher Unsicherheit. Sofern es sich um den ersten Transferfall in der Betriebsgeschichte handelt, haben die Betriebsparteien keine Erfahrung mit der Materie. Handelt es sich nicht um den ersten Fall, werden sie sich am ehesten auf einen in früheren Fällen „bewährten“ Anbieter einigen können, ohne dass sie über Kriterien verfügen, ob dieser wirklich die erste Wahl ist. Denn der Transfermarkt bietet auch nicht ansatzweise Transparenz über die Leistungsfähigkeit der Anbieter. Das ist nicht den Anbietern anzulasten, denn eine derartige Transparenz besteht nicht einmal

48 So z.B. im Transferfall BenQ.

für sie selbst. Da ihre Ex-Beschäftigten ihnen nicht auskunftspflichtig sind, haben sie keine wirklich verlässlichen Informationen über deren Berufswege. Wenn man annimmt, dass die „Dunkelziffer“ des Erfolgs oder Misserfolgs in allen Transferfällen in etwa gleich ist, dann fehlt es dennoch an einer Vergleichbarkeit hinsichtlich Teilnehmerstruktur, konjunktureller und regionaler Arbeitsmarktsituation im kritischen Zeitraum, und Ausstattung des jeweiligen Transferfalles (betriebliche Leistungen, Anreizstruktur des Sozialplans, ergänzende Förderungen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) oder Globalisierungsfonds (EGF)). Folglich beruht die Einschätzung einzelner Anbieter auf kaum überprüfbareren Gerüchten.

Hinzu kommt die Volatilität des Transfergeschäfts. Die Leistung eines Anbieters steht und fällt mit dem Fachpersonal, über das er verfügt. Dieses kann aber nicht an allen Orten gleichzeitig zur Verfügung stehen und lässt sich kaum über einen ganzen Konjunkturzyklus mit im Aufschwung geringerer Nachfrage nach Transferleistungen halten. Günstige oder ungünstige Auskünfte über einen bestimmten Anbieter aus einem einzelnen Transferfall sind daher für den gleichen Anbieter in einer anderen Region oder in einem anderen Zeitraum nicht ohne weiteres aussagekräftig. Eine echte Vergleichbarkeit der von einzelnen Anbietern in der Vergangenheit erbrachten Leistungen wäre folglich nur mit erheblichem analytischen Aufwand herstellbar – und dennoch für die Zukunft von geringem Aussagewert.

Transferanbieter teilen diese Situation mit Bildungsträgern. Was sie anbieten, ist ein „Vertrauensgut“, das sich exakter ex-ante-Bewertung entzieht. Man behilft sich in solchen Fällen mit der Selbstverpflichtung auf Qualitätskriterien und evtl. mit Zertifizierungen. Eine Nachahmung dieses Ansatzes deutet sich in § 216a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 an, wenn von den „Dritten“, die Transfermaßnahmen durchführen sollen, die Anwendung „eines“ Systems zur Sicherung der Qualität verlangt wird. Hier ist man jedoch auf halbem Wege stehen geblieben, wenn erstens nicht gesagt wird, welche Qualität (im Hinblick auf welche Ziele oder Verfahrensweisen) überhaupt gesichert werden soll, und wenn zweitens für das finanziell und nach Teilnehmerzahlen bedeutendere Instrument, die Förderung im Bezug von Transfer-KuG in einer Transfergesellschaft, eine solche Vorschrift nicht gilt.

Einige der Transferanbieter haben die politische Dimension der Intransparenz auf dem Transfermarkt erkannt und, um ihre Position zu stärken, im Jahr 2008 den Bundesverband der Träger im Beschäftigtentransfer gegründet. Der Interessenverband zählt insgesamt 19 Träger als Mitglieder (September 2009). Ziel des Verbands ist es, die defensive Position zu verlassen, die Träger oft einnehmen in Rechtfertigung für schlechte Einzelbeispiele einnehmen müssen. Wirtschaftlich zielen die Mitglieder darauf, einen komparativen Vorteil gegenüber den vermeintlich „schlechten“ Anbietern zu gewinnen. Im Zentrum der Verbandsarbeit steht die Qualitätssicherung über ein standardisiertes Zertifizierungsverfahren zum „Qualitätslabel Beschäftigtentransfer“, dessen Erteilung von unabhängigen Zertifizierungsgesellschaften vorgenommen wird (vgl. Abschnitt 5.2).

#### **4.5 Die strukturelle Benachteiligung von Beschäftigten aus Kleinbetrieben**

Beschäftigte aus Kleinbetrieben, die ihren Arbeitsplatz durch betriebliche Umstrukturierungen und Personalabbau verlieren, kommen in aller Regel nicht in den Genuss von Leistungen des Beschäftigtentransfers. Das hat mehrere Gründe:

- In Betrieben mit weniger als 100 Beschäftigten besteht mehrheitlich kein Betriebsrat,<sup>49</sup> der einen Sozialplan vereinbaren und auf das Angebot arbeitsmarktpolitischer Transferleistungen drängen könnte.
- Kleinbetriebe verfügen i.d.R. nicht über die finanziellen Reserven, um den auf den Arbeitgeber entfallenden Kostenanteil von Transferleistungen tragen zu können. Sie nutzen generell das Instrument der Kurzarbeit weniger, also auch nicht das Transfer-KuG.<sup>50</sup>
- Eine einzelne Transfergesellschaft für einen Kleinbetrieb lässt sich für den Anbieter kaum wirtschaftlich betreiben, und schon gar nicht kann sie ein differenziertes Angebot für Arbeitnehmer unterschiedlichen Alters und unterschiedlicher Ausgangsqualifikationen bereitstellen. Dieses wäre nur möglich durch die Zusammenfassung von kleinbetrieblichen Transferfällen in einer

49 Ellguth/Kohaut 2008.

50 Zur Tradition der Nicht-Nutzung dieses Instruments trägt bei, dass die Inanspruchnahme der früheren Sonderform des Kurzarbeitergeldes nach § 175 SGB III („Struktur-KuG“) an Größenschwellen der anzeigepflichtigen Massenentlassungen nach § 17 Abs. 1 KSchG gebunden war, die u.U. nicht erreicht wurden. Der Wegfall dieser Einschränkung hat in der Praxis nicht wirklich etwas geändert.

stark von Umstrukturierungen betroffenen Region. Der „Markt“, d.h. die einzelbetriebliche und privatwirtschaftliche Logik des Beschäftigentransfers, lässt solche Verbundlösungen jedoch nicht spontan entstehen; hierzu bedarf es eines öffentlichen Anstoßes und einer öffentlich garantierten Infrastruktur, auch wenn sich die eigentlichen Aktivitäten dann finanziell selbst tragen.<sup>51</sup>

#### 4.6 Die passive Rolle der Arbeitsverwaltung

Nach übereinstimmenden Ergebnissen der vorliegenden Studien<sup>52</sup> nimmt die Arbeitsverwaltung eine eher passive Rolle bei betrieblichen Umstrukturierungen ein. Der Vorschlag der Hartz-Kommission, die seinerzeitigen Landesarbeitsämter umzugestalten zu Kompetenzcentern für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung<sup>53</sup> wurde nicht aufgegriffen; statt dessen wurde die bis dahin bei den Landesarbeitsämtern gebündelte Kompetenz für das „Struktur-KuG“ (und damit die Transfergesellschaften) bei der Reform zum „Transfer-KuG“ auf die örtlichen Agenturen für Arbeit verlagert. Die Rolle der Arbeitsverwaltung ist dadurch keine aktivere geworden; an der Auswahl der Maßnahmeträger waren die Agenturen kaum beteiligt, und ihr wichtigstes Qualitätskriterium war die Lieferung der gesetzlich geforderten Berichte.<sup>54</sup>

Als Verwalterin der Arbeitslosenversicherung tut sich die deutsche Arbeitsverwaltung mit der Umsetzung einer „betriebsnahen“, gar „präventiven“ Arbeitsmarktpolitik bereits vor dem Eintreten des „Versicherungsfalles“ traditionell eher schwer. Die gesetzlich geforderten Ankündigungen von „Massenentlassungen“ nach § 17 KSchG werden in den meisten Regionen nicht einmal statistisch aufbereitet, geschweige denn dazu genutzt, mit Angeboten auf die betroffenen Betriebe zuzugehen. Ein Grund hierfür besteht darin, dass die Betriebe zur Vermeidung von kündigungsbeschränkenden Rechtsfolgen die Anzeigen nach § 17 KSchG vorsorglich vornehmen. Sie sind folglich allenfalls ein Indikator für wachsendes beschäftigungspolitisches Risikobewusstsein in den Betrieben, aber kein sicheres Anzeichen für tatsächlich zu erwartende Kündigungen und folglich auch kein

51 Ein Beispiel ist der Beratungsverbund Phoenix im Raum Bielefeld – siehe <http://phoenix-transfer.de/de/index.html> [Zugriff am 27.11.2009].

52 Kirsch u.a. 2001; Schneider u.a. 2006.

53 Hartz u.a. 2002, S. 231.

54 Schneider u.a. 2006, S. 166 ff.

geeigneter Anknüpfungspunkt für Beratungen der Betriebe durch die Arbeitsagentur.

Folglich warten die Arbeitsagenturen, bis ein Betrieb – meistens dann schon gemeinsam mit einem von den Betriebsparteien ausgewählten Dienstleister – mit Anträgen auf Förderung von Transfermaßnahmen oder Gewährung von Transfer-KuG auf sie zukommen. In diesem Stadium wäre es dann für die Arbeitsagenturen selbst bei begründeten Bedenken kaum opportun, einen Dienstleister abzulehnen, weil sie damit eine bereits bestehende betriebliche Einigung gefährden würden.

So kommt es, dass sich die Rolle der Arbeitsverwaltung beim Beschäftigten-transfer auf Antragsgewährung und administrative Kontrolle beschränkt; in Einzelfällen kommt es auf Anfrage von Betriebsparteien zu Beratungen. Eine wie auch immer geartete steuernde und gestaltende Rolle kann die Arbeitsverwaltung dagegen aus strukturellen Gründen, die in den Punkten 4.3 und 4.4 bereits dargelegt wurden, nicht wahrnehmen. Die parallele Verantwortung der Arbeitsagenturen aufgrund der Verpflichtung zur frühzeitigen Arbeitsuchendenmeldung hat ihre Rolle im Beschäftigtentransfer keineswegs klarer gemacht.



## 5 Qualitätsdiskussion und -kriterien

Die Diskussion über die Qualität im Beschäftigntentransfer wird in Deutschland seit Jahren intensiv geführt und bildet eine Besonderheit des deutschen Beschäftigntentransfers, wenn man ihn mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten oder auch mit dem Transfer im europäischen Ausland vergleicht. An dieser Stelle wird die Debatte kurz wiedergegeben und reflektiert, wobei zwei verschiedene „Epochen“ unterschieden werden: Bis Mitte 2005 galt Beschäftigntentransfer tendenziell als Instrument mit innovativem Potenzial, dessen Aufbau es zu fördern galt; ab 2005 sind die Instrumente trotz ihrer ab 2004 wirksamen Reform zunehmend in die Kritik geraten. Gerade die jüngere, kritische Diskussion um den Transfer hat zu interessanten Reaktionen und Ergebnissen geführt, so z.B. zur Gründung eines Interessenverbands von Trägern im Beschäftigntentransfer sowie zur Einführung verschiedener Zertifikate und Qualitätslabels.

### 5.1 Aufbaujahre und Netzwerkentwicklung: 1998 bis 2005

Angesichts der Entwicklungsgeschichte des Beschäftigntentransfers (vgl. Abschnitt 2) sprechen zwei Gründe dafür, den Beginn der Qualitätsdiskussion auf das Jahr 1998 zu datieren.

- Erstens wurden die Transferinstrumente in diesem Jahr mit der Einführung des SGB III als Regelinstrumente festgeschrieben und damit vom Status des Provisoriums befreit, weiterhin gab es die erste systematische Begleitforschung zu den damaligen neuen Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen.<sup>55</sup>
- Zweitens wurden mit dem Regierungswechsel von 1998 die Bündnisse für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit in Leben gerufen. Im Länder-Bündnis NRW wurde unter Führung des NRW-Arbeitsministeriums eine Untergruppe „Transfergesellschaften“ implementiert, die im Laufe ihrer Arbeit ein erstes Positionspapier zur Qualität verfasst hat.<sup>56</sup>

Was waren die Rahmenbedingungen für den Beschäftigntentransfer Ende der 1990er Jahre? Die späte rechtliche Etablierung der Transferinstrumente hatte u.a. zur Folge, dass der Beschäftigntentransfer mehr als notwendige Stufe im Vorr-

55 Knuth 2001; Kirsch u.a. 2001, vgl. Abschnitt 3.2.

56 Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW 2001.

bestand denn als Instrument „echter“ Arbeitsmarktpolitik zur beruflichen Neuorientierung genutzt wurde.<sup>57</sup> Wenn Personalabbau ohne Vorruhestand stattfand, dann bedeutete das vor allem: konventioneller Personalabbau mit Abfindung. Vor diesem Hintergrund war die Erhöhung der Förderfälle mit echter Transferabsicht das vorrangige Ziel der politischen Initiativen. Die Zielgruppe bildeten Personalverantwortliche, Betriebsräte sowie Multiplikatoren; sie sollten über die Instrumente aufgeklärt, informiert und von ihrem Nutzen überzeugt werden. In diesem Zeitraum, Ende der 90er Jahre bis Anfang/Mitte 2000 wurde die Diskussion, sei es im Bündnis für Arbeit oder in anderen Zusammenhängen, wenig kontrovers geführt. Es bestand Einigkeit über den Sinn der „Aktivierung von Sozialplänen“ bzw. den „Transfersozialplan“,<sup>58</sup> die als Schlagwörter für ein Gegenmodell zum passiven Abfindungssozialplan standen.

Im selben Zeitraum entstanden auch die „Label“, unter denen die zwei Transferinstrumente bis heute kommuniziert werden: „Bei unvermeidbaren Personalabbau helfen Transfergesellschaften und Transferagenturen“, so ein Titel aus den „Infos für Unternehmen“ vom NRW-Arbeitsministerium aus dem Jahr 2000.<sup>59</sup> Zahlreiche Informationsbroschüren und Handlungshilfen entstanden, um Transparenz über die Fördervoraussetzungen herzustellen. Zu diesen gehörte die Broschüre des DGB mit dem Titel „Wenn Personalabbau droht – Beschäftigungshilfen bei betrieblichen Krisen“ von 1998,<sup>60</sup> Handlungshilfen der Hans-Böckler-Stiftung,<sup>61</sup> des Arbeitsministeriums NRW<sup>62</sup> oder der nordrhein-westfälischen Gesellschaft für innovative Beschäftigung<sup>63</sup> oder des lokalen Kompetenznetzwerks Dortmund,<sup>64</sup> um nur einige Beispiele zu nennen.

Die Aufzählung der Handlungshilfen zeigt bereits, dass Beschäftigtertransfer mit Nordrhein-Westfalen ein regionales Zentrum zu haben schien. In der Tat konzentrierten sich sowohl die Diskussion um Qualität- und Weiterentwicklung als auch die Förderfälle auf dieses Bundesland.<sup>65</sup> Zwei der Besonderheiten NRWs, die zu dieser Konzentration beigetragen haben, stehen im engen Zusammenhang zur Qualitätsdiskussion und verdienen es, an dieser Stelle ausgeführt zu werden:

57 Vgl. z.B. Kirsch 2001.

58 BAVC 1998.

59 O.V. (3), 2000.

60 Kohl 1998, (Neuaufgaben 2000 und 2002).

61 Harder/Sass 2001.

62 Knuth/Stolz 1998.

63 Herrmann/Kratz 2000, Neuaufgabe 2004.

64 Mühge/Müller 2000.

65 Vgl. Kirsch u.a. 2001, S. 28, 132.

Zum einen das regionale Bündnis für Arbeit, Wettbewerb, Ausbildung und Beschäftigungssicherheit NRW, zum anderen die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung G.I.B. und ihre Rolle im Beschäftigtertransfer.

### **5.1.1 Die Arbeitsgruppe Transfergesellschaften im Bündnis für Arbeit NRW**

Die Arbeitsgruppe „Transfergesellschaften“ wurde 1999 im Rahmen des Bündnisses für Arbeit NRW konstituiert<sup>66</sup>. Sie zielte – unter anderem – auf die Weiterentwicklung der Transferinstrumente und die Entwicklung von „Unterstützungsstrukturen für Transfergesellschaften“ auf Landesebene (Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW 2000). Die Bündnispartner einigten sich auf ein Positionspapier mit dem Titel „Instrumente des Beschäftigtertransfers: Ziele, Entscheidungs- und Qualitätskriterien“, in dem die grundsätzlichen Ziele, die mit dem Transfer verbunden sein sollen, benannt wurden.<sup>67</sup> Des Weiteren wurden Entscheidungskriterien für die Auswahl von Transferanbietern entwickelt, um den Beschäftigtertransfer für betriebliche Akteure möglichst praktikabel zu machen. Ziel des Papiers war die „Verbreitung von Maßnahmen guter Praxis“ und die Förderung der Transparenz über Qualität, ferner wollte man angesichts der geringen Fallzahlen „für die vorhandenen Maßnahmen werben“.<sup>68</sup>

Das Positionspapier beinhaltet eine Mischung aus ex-post-Bewertungs- und (ex-ante-) Auswahlkriterien zu Transferanbietern und zur Bewertung von Transferkonzepten, wodurch – hier zeigt sich eine Schwäche des Papier – Ziel und Zielgruppe eher verschwommen bleiben. Inhaltlich fordert es in sich geschlossene und am „Oberziel ‚Vermeidung von Arbeitslosigkeit‘“ orientierte Transferkonzepte, die sowohl die individuelle Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer als auch Bedingungen des regionalen Arbeitsmarkts berücksichtigen. Weitere Kriterien, die das Papier als „Entscheidungskriterien für Unternehmensleitungen und

66 Gründungsmitglieder waren der Handwerkstag NRW, IHK NRW, Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände NRW, IG Metall Bezirk NRW, HBV Landesleitung, DGB Landesbezirk NRW, Landesregierung NRW. Spätere Mitglieder der Arbeitsgruppe waren das Landesarbeitsamt NRW, die G.I.B. Bottrop sowie das damalige Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.

67 „Oberstes Ziel des Beschäftigtertransfers ist es, die von unvermeidbaren, betriebsbedingten Entlassungen Bedrohten und Betroffenen bei ihren Bemühungen um neue, existenzsichernde Erwerbstätigkeit zu unterstützen“ (Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW 2001, S. 3).

68 Ebd.

Betriebsräte“ bereitstellt, sind die regionale Verankerung der Träger, Referenzen, Erfolgsbilanzen, Kompetenznachweise usw.<sup>69</sup>

Neben dem Qualitätspapier wurden durch das Bündnis für Arbeit NRW in den Jahren 1999 und 2000 insgesamt 15 regionale Kompetenznetzwerke zum Beschäftigtertransfer gegründet.<sup>70</sup> Sie hatten die Aufgabe, die möglichen Akteure vor Ort sowie die vorhandenen Kompetenzen zum Thema zu identifizieren und in Arbeitsgruppen vor Ort zusammen zu bringen. Das Ziel der Kompetenznetzwerke bestand darin, die Rahmen-, Förderbedingungen und die Möglichkeiten des Transfers möglichst vielen betriebsnahen Akteuren und Multiplikatoren – Kammern, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Wirtschaftsförderung etc. - bekannt zu machen letztlich in die Betriebe zu tragen. Zudem sollten die Kompetenznetzwerke als regionale Frühwarnsysteme fungieren: Sobald ein Netzwerkmitglied vor Ort von einer betrieblichen Krise hört, sollte mit Unterstützung des Netzwerks Beschäftigtertransfer als Teil der Lösung möglichst schnell den Akteuren nahe gebracht werden.

Die Initiative zu den Kompetenznetzwerken charakterisiert eine Stärke der Arbeitsgruppe Transfergesellschaften, der es gelungen ist, sowohl auf Landes- als auch auf regionaler Ebene intensive Diskussionsprozesse über die Möglichkeiten und Entwicklungen des Beschäftigtertransfers mit einer großen Zahl von Akteuren anzustoßen.

### **5.1.2 Die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung G.I.B. in Bottrop**

Hinsichtlich der Pflege von Netzwerken zum Beschäftigtertransfer spielte und spielt die Landesberatungsgesellschaft G.I.B. in Bottrop eine zentrale Rolle. Seit 1996 berät sie für das nordrhein-westfälische Arbeitsministerium Unternehmen und Betriebsräte zu den Möglichkeiten des Beschäftigtertransfers, sie ist inzwischen zur einer zentralen Beratungseinrichtung im Beschäftigtertransfer avanciert und in dieser Rolle über NRW hinaus bekannt. Neben der direkten, neutralen Beratung von Unternehmen und Betriebsräten organisiert die G.I.B. Veranstaltungen, verfasst Handlungshilfen und Veröffentlichungen zum Beschäftigtertransfer und unterstützt das Landesarbeitsministerium in seinen Aktivitäten zum Thema. Seit Mitte der 2000er Jahre zielen die Aktivitäten der G.I.B. auch zunehmend auf die

69 Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW 2001, S. 5 ff.

70 Einen Sonderfall bildete das sechzehnte Kompetenznetzwerk in Dortmund, das 1999 als „Lokales Kompetenznetzwerk Beschäftigtertransfer – LoKon“ gegründet wurde.

Anbieter von Transferdienstleistungen, sie organisiert Fachtagungen und Fortbildungen für Transfergesellschaften und führt eine halbjährliche Befragung von Transferanbietern über deren Aktivitäten und Vermittlungserfolge durch (zu den Ergebnissen der Befragung siehe Abschnitt 3.4). Außerdem verfasst sie Stellungnahmen zur Förderung von Transfergesellschaften mit Mitteln des Landes. Eine zentrale Rolle spielt die G.I.B. in der Organisation eines Arbeitskreises, an dem alle Transferanbietern teilnehmen können, die in NRW tätig sind.

Ein wichtiger Nebeneffekt nicht nur dieses Arbeitskreises, sondern auch der vormaligen regionalen Kompetenznetzwerke war und ist der permanente Erfahrungsaustausch unter einer Vielzahl von Akteuren und Transferanbietern in NRW. Diese Vernetzung hat wesentlich zur Verbreitung von technischem Wissen über Transfergesellschaften, zur Kenntnis über Fördermöglichkeiten, zu persönlichen Kontakten zu den relevanten Transferpartnern, und – insbesondere, wenn man die Arbeit der G.I.B. betrachtet – zur Professionalisierung der Träger beigetragen.

Die spezifischen Aktivitäten innerhalb NRWs haben zeitweise zu einer hohen Konzentration von Förderfällen auf dieses Bundesland geführt. Auf den Landesarbeitsamts-Bezirk NRW<sup>71</sup> konzentrierten sich in den drei Anfangsjahren der Förderung der Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen von 1998 bis 2001 53 % der Förderfälle und 59 % der Teilnehmer.<sup>72</sup>

## **5.2 Beschäftigentransfer in der Kritik: Die Jahre 2005 ff.**

Bis in die Mitte der 2000er Jahre war die arbeitsmarktpolitische Öffentlichkeit im Grundsatz von Konzept und Nutzen des Beschäftigentransfers überzeugt. Diese „Aufbaujahre“ des Beschäftigentransfers fanden im Jahre 2005 ein jähes Ende. Den Wendepunkt der Entwicklung markiert die massive Kritik an der Transfergesellschaft zum Opel-Personalabbau, die im Oktober 2005 in einem Fernsehbeitrag der ARD in der Sendung Monitor geäußert wurde.<sup>73</sup> In der folgenden Zeit kam es immer wieder zu negativen Beiträgen über den Beschäftigentransfer in der Presse. Viele Autoren argumentieren mit dem Bild eines Parkplatzes: Auf diesen würden die Betroffenen abgeschoben, anstatt für Mobilität in neue Jobs zu

71 Heute Regionaldirektion NRW.

72 Kirsch u.a. 2001, S. 28.

73 Monitor Nr. 540, gesendet am 13. Oktober 2005.

sorgen.<sup>74</sup> Andere thematisieren die Interessen der Akteure: Von der Entscheidung für einen „aktiven Sozialplan“ profitieren Träger, Betriebsräte, Gewerkschaften, Unternehmen; die Beschäftigten und die öffentliche Hand seien die Verlierer.<sup>75</sup>

Weitere kritische Impulse, die zum Perspektivenwechsel beigetragen haben, gingen von der in den Jahren 2004 und 2006 durchgeführten wissenschaftlichen Evaluation der Transfermaßnahmen aus (siehe Abschnitt 3.3); von den beteiligten Instituten wurde schon während des laufenden Forschungsprozesses Skepsis an der Effektivität des Transfers geäußert.<sup>76</sup> Auch wenn sich die Argumente später nicht mit den Ergebnissen bestätigen ließen, haben sie praktisch zum Imageverlust des Beschäftigentransfers beigetragen.

Der hohe Druck und die immer stärker werdenden öffentlichen „Zweifel am Zaubermittel Transfergesellschaften“<sup>77</sup> hatten den positiven Effekt, dass sie für viel Bewegung und Widerspruch unter den Akteuren des Beschäftigentransfers gesorgt haben. Die Träger profitierten in dieser Diskussion von den bereits bestehenden Strukturen des Erfahrungsaustauschs über die G.I.B. in Bottrop und waren damit in der Lage, mit der Veröffentlichung eines Positionspapiers zu Effektivität und Qualität des Beschäftigentransfers eine offensive Gegenposition einzunehmen.<sup>78</sup> Der äußere Druck, der auf dem Beschäftigentransfer gelastet hat, hat die Kooperation unter den Trägern intensiviert und schließlich, mit der Gründung des „Bundesverbands der Träger im Beschäftigentransfer – BVTB e.V.“ im Frühjahr 2008 zur Gründung eines eigenen Interessenverbands geführt. Bemerkenswerter Weise ist die Mitgliedschaft von Transferanbietern im Verband an ein Zertifizierungsverfahren gebunden und ermöglicht das Führen des „Qualitätslabels Beschäftigentransfer“. Das Zertifizierungsverfahren wird von inzwischen fünf unabhängigen Beratungsunternehmen angeboten, ein erfolgreicher Abschluss ermöglicht die Mitgliedschaft im BVTB. Das Zertifizierungsverfahren prüft Mindeststandards wie zum Beispiel ein bestimmter Betreuungsschlüssel, zeitliche Vorgaben im Transferprozess, Beratungsumfang, Zielvereinbarungen mit den Teilnehmern usw.

Auch die Bundesagentur für Arbeit hat die Qualitätsdebatte aufgegriffen und in den Jahren 2006 bis 2008 einem gemeinsamen Arbeitskreis mit dem BMAS

74 „Parkplatz für Überzählige“, Demmer 2009, „Parkplatz für die Mitarbeiter“, Dommer 2009; vgl. auch Böge 2008.

75 Demmer 2009; Meyer-Timpe 2006.

76 Vgl. G.I.B.-Info 1/2006.

77 O.V. (2) 2009.

78 BVTB 2007.

zur Qualität und Weiterentwicklung der Instrumente nach §216 a und b SGB III implementiert. Ein Ergebnis neben anderen sind neue „Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen“ (HEGA) zum Beschäftigentransfer, die darauf zielen, die Position der Agenturen für Arbeit im Transferprozess zu stärken. Bestand die vormalige Praxis der Bundesagentur vor allem in der administrativen Abwicklung der finanziellen Förderung der Transfergesellschaften, sind die jüngeren Geschäftsanweisungen als Versuch zu verstehen, sowohl eine stärkere Kontrolle der Träger zu gewährleisten als auch die Kooperation zwischen Agentur und Träger und so die arbeitsmarktpolitische Effektivität im Transfer zu verbessern.<sup>79</sup> Seit dem Jahr 2008 gibt es einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen der Bottroper G.I.B. und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit.

### **5.3 Qualität im Beschäftigentransfer – Impulse aus dem europäischen Vergleich**

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass in der Debatte um die Qualität und Effizienz des Beschäftigentransfers das arbeitsmarktpolitische Angebot und die Qualität der Träger im Mittelpunkt standen und stehen. In der für den Beschäftigentransfer lebhaften Zeit der Jahre 2005 und 2006 wurde am Institut Arbeit und Qualifikation gemeinsam mit verschiedenen europäischen Partnern das Projekt MIRE – „Monitoring Innovative Restructuring in Europe“ durchgeführt. Ein erster und wichtiger Eindruck aus dem dort vorgenommenen Vergleich war der, dass eine auf den Vergleich der Instrumente und Maßnahmen beschränkte Perspektive nicht ausreicht: Obwohl die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik im Beschäftigentransfer im internationalen Vergleich relativ große Ähnlichkeit besitzen, zeigen sich große Unterschiede hinsichtlich des Vermittlungserfolgs, aber auch hinsichtlich der Akzeptanz und des Image des Beschäftigentransfers: In Schweden und Belgien/Wallonie besitzt der Transfer sowohl gutes bis hervorragendes Image mit unkritischen arbeitsmarktpolitischen Ergebnissen, gegenteilige Situationen finden sich in Deutschland bzw. Frankreich.<sup>80</sup>

79 Kritisch: Mühge 2008.

80 Die empirische Basis für diese Arbeit bildeten 28 Fallstudien, die durch fünf Länderreports zum Thema Restrukturierung ergänzt wurden. Die Aufgabe des IAQ innerhalb des Projektverbunds bestand darin, das empirische Material in Bezug auf Beschäftigentransfer auszuwerten und innovative Elemente in einzelnen Ländern zu identifizieren.

Das Projekt MIRE hat die Qualitätsdiskussion in Deutschland durch einen neuen Aspekt bereichert: Der europäische Vergleich hat gezeigt, dass nicht allein die Qualität der Maßnahmen ausschlaggebend ist, sondern auch die institutionellen Rahmenbedingungen des Transfers die Ergebnisse und das Image beeinflussen. Vor diesem Hintergrund beleuchtet das nachfolgende Kapitel die Transfermodelle aus vier europäischen Ländern und Regionen: Die Zentren zur beruflichen Neuorientierung in der belgischen Wallonie, schwedische Arbeits-Sicherheits-Stiftungen, das Modell der Arbeitsstiftungen in Österreich sowie Beschäftigtertransfer in Frankreich.

## 6 Internationale Erfahrungen

### 6.1 Staatliche Zentren zur beruflichen Neuorientierung in der Wallonie<sup>81</sup>

In Belgien fällt die Arbeitsmarktpolitik in den Kompetenzbereich der Regionen<sup>82</sup> und ist dort unterschiedlich ausgestaltet. An dieser Stelle wird der Blick auf die wallonische Region gerichtet: Gerade in der südlichen Hälfte Belgiens ist der Beschäftigtentransfer besonders entwickelt, was eng mit der einstmals durch Kohle, Stahl und Textil geprägten Wirtschaftsstruktur und dem damit verbunden regionalen Strukturwandel zusammenhängt. Der Ursprung des Transfers liegt in der Stahlkrise Ende der 1970er Jahre, in der die wallonische Regionalregierung, die für aktive Arbeitsmarktpolitik zuständige Einheit der wallonischen Arbeitsverwaltung Forem<sup>83</sup> sowie verschiedene Gewerkschaften die so genannten PAR - Plans d'Accompagnement des Reversions entwickelt hatten. Kam es zu einer Restrukturierung, konnten die Sozialpartner einen derartigen „Plan zu Begleitung der beruflichen Neuorientierung“ aufstellen, der die Einrichtung einer der Transfergesellschaft vergleichbaren „Cellule de Reconversion“ vorsah. Diese Zentren zur beruflichen Neuorientierung<sup>84</sup> zielten darauf, die Betroffenen durch Beratung, Training und Vermittlungshilfen eine neue berufliche Perspektive zu bieten. Sie wurden projektbezogen und zeitlich begrenzt eingerichtet, von der Arbeitsverwaltung Forem finanziert und durch die Sozialpartner geführt.

In den frühen 2000er Jahren gerieten die PAR-basierten Zentren in die Kritik. Ihnen wurde unter anderem vorgeworfen, dass die PAR in der Regel ad-hoc, ohne ausreichende Planung aufgestellt wurden, dass die Sozialpartner wenig Interesse an einer strategischen oder methodischen Weiterentwicklung hätten und dass die

81 Die folgenden zwei Absätze sowie der Abschnitt zu Frankreich beruhen im wesentlichen auf Expertengesprächen und Workshops mit belgischen, schwedischen und französischen Partnern, die im Rahmen des Projekts MIRE – Monitoring Innovative Restructuring in Europe in den Jahren 2005 bis 2007 geführt worden sind. Siehe <http://www.mire-restructuring.eu>, zuletzt aufgerufen am 24.9.2009.

82 Belgien ist in drei Regionen geteilt: wallonische Region, flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt.

83 Forem ist die Einheit der wallonischen Arbeitsverwaltung, die für aktive Arbeitsmarktpolitik zuständig ist („Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi“).

84 Darga/Lindner (2007, S. 15) sprechen von „Integrationszentren“, hier wird dem Begriff „Zentren zur beruflichen Neuorientierung“ den Vorzug gegeben, da er näher am Original liegt.

Arbeitsverwaltung nicht hinreichend in die Einrichtungen eingebunden war. Die wallonische Diskussion um den Beschäftigtertransfer hatte eine Weiterentwicklung der PAR zum Ergebnis, wobei vor allem die Steuerung und Finanzierung der Zentren zur beruflichen Neuorientierung neu geregelt wurde. Ein Meilenstein innerhalb dieses Prozesses war die Aufwertung der Zentren zu einem gesetzlichen Regelinstrument der wallonischen Arbeitsverwaltung im Jahr 2004. Die „neuen Cellule de Reconversion“ zeichnen sich durch verschiedene institutionelle Besonderheiten aus:

- Träger der Zellen ist Forem und damit eine Einheit der staatlichen wallonischen Arbeitsverwaltung. Die Ressourcen und die Hauptlinien der Arbeitsmarktpolitik in den Zentren werden nicht mehr von den Sozialpartnern, sondern per Gesetz bzw. von Forem festgelegt.
- Die industriellen Beziehungen spielen immer noch eine starke Rolle: Die Zellen werden auf Antrag der im Betrieb vertretenen Gewerkschaften eingerichtet, die Einrichtungen werden zwischen sektoralen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Forem abgestimmt. Die Gewerkschaften sind zudem intensiv in die praktische Umsetzung der Zellen eingebunden und übernehmen oftmals operative Aufgaben, etwa als Transferberater. Außerdem wird zu jedem Zentrum ein Komitee aus Vertretern des Arbeitsministeriums, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Forem eingerichtet.
- Die Gründung der Zentren erfolgt immer projektbezogen, für einzelne Restrukturierungsfälle – d.h., sie sind keine dauerhafte Einrichtung. Es ist möglich, mehrere kleine Restrukturierungen verschiedener Unternehmen in einem Zentrum zu bündeln. Die Mindestgröße einer Cellule de Reconversion liegt bei etwa 100 Teilnehmern.
- Die Teilnehmer sind im Prinzip arbeitslos, bekommen aber in der Regel einen besonderen Status, wenn sie einen „contrat de reconversion“ unterzeichnen.
- Die Laufzeit eines Zentrums liegt zwischen zwölf und 24 Monaten.

Hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik besitzen die Cellule de Reconversion einige Besonderheiten, die in der wallonischen Entwicklungsgeschichte des Beschäftigtertransfers begründet sind und einige Beachtung verdienen. Wichtigstes Merkmal der Arbeitsmarktpolitik in den Zentren ist die Orientierung bzw. die Aufrechterhaltung des Kollektivs der Betroffenen. Zu diesem Zweck ist die Schaffung eines Raums – in Deutschland würde man sagen: eines Jobcafés – ein zentrales

Anliegen und Teil der arbeitsmarktpolitischen Methode: Die Zentren legen Wert auf die räumliche Nähe der Teilnehmer untereinander und den alltäglichen Kontakt zu den Transferberatern, sowie der Schaffung einer guten Arbeitsumgebung für die berufliche Neuorientierung. „The Reconversion Unit is first and foremost a venue“, so charakterisiert die englischsprachige Imagebroschüre von Forem ihre Zentren. Organisation der Zentren und deren räumliche Struktur hängen also eng zusammen und werden durch eine Vielzahl kleiner Regelungen und Stellschrauben ständig weiterentwickelt. Die Teilnehmer erhalten etwa ein kleines Zusatzentgelt für die Zeit, die sie in den Zentren verbringen, ferner stehen dort geschützte Räume für Büroarbeiten, Telefonate usw. zur Verfügung, Existenzgründer können Räumlichkeiten im Zentrum nutzen usw.

Leider ist uns von keiner wissenschaftlichen Evaluation der „Cellules de Reconversion“ bekannt. Zur Bewertung des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs können daher nur die Zahlen herangezogen werden, die Forem selbst angibt: So seien 60 % der Teilnehmer nach einem Jahr in neuer Beschäftigung, 75 % nach zwei Jahren.<sup>85</sup>

Vergleicht man die Entwicklungen in der Wallonie und in Deutschland, dann scheinen die Zentren zur beruflichen Neuorientierung in der Evolution des Transfers einen wichtigen Schritt voraus. In der Wallonie hat man bereits Ende der 90er Jahre erkannt, dass die Gestaltung und Organisation des Transfers allein durch die Sozialpartner wichtige arbeitsmarktpolitische Innovationen blockiert und wenig effizient ist. Durch eine Verlagerung der Steuerung von PAR/Sozialpartner auf Gesetz und eine funktionierende Arbeitsverwaltung, die selbst aktive Arbeitsmarktpolitik betreibt, scheint es in der Wallonie gelungen zu sein, den Beschäftigtertransfer deutlich zu professionalisieren. Wichtigste Anregungen für Deutschland sind dabei erstens, dass der Beschäftigtertransfer in der Wallonie nicht von der betrieblichen Finanzstärke des abgebenden Betriebs oder von Verhandlungsergebnissen zwischen den Sozialpartnern im Restrukturierungsfall abhängt. Zweitens lohnt der Blick auf die arbeitsmarktpolitischen Konzepte, die trotz der dortigen Monopolstruktur auf der Anbieterseite einer kontinuierlichen Verbesserung unterliegen.

85 Vgl. Poncin 2006.

## 6.2 Schweden: Tariflich geregelter Beschäftigtertransfer

Im Unterschied zu Belgien oder Deutschland existiert in Schweden ein eigenständiges, beitragsfinanziertes System zum Beschäftigtertransfer, das auf Tarifverträgen basiert und unabhängig von der Arbeitslosenversicherung arbeitet. Die Träger dieses Modells sind die so genannten Arbeitsplatz-Sicherungs-Stiftungen (Trygghetsråden). In Schweden sind insgesamt elf dieser Stiftungen tätig, die für jeweils verschiedene Branchen oder Teilbereiche der Wirtschaft zuständig sind und alles in allem etwa zwei Millionen Arbeitnehmer<sup>86</sup> einbeziehen. Diese Stiftungen sind in einer eigens geschaffenen (und steuerbefreiten) Rechtsform (Kollektivavtalsstiftelse) organisiert. Die Mittel für die Stiftungen kommen allein aus Beiträgen von Mitgliedsunternehmen. Diese betragen in der Regel 0,3 % der Lohnkosten für die Beschäftigten, die in den entsprechenden Tarifvertrag fallen.<sup>87</sup> Die Steuerung der Stiftungen erfolgt über paritätisch besetzte Gremien.

Eine erste Besonderheit des schwedischen Systems besteht darin, dass die Dienstleistung der Stiftungen nicht an eine Mindestgröße von Entlassungen gebunden ist: Das Angebot steht jedem Beschäftigten zu, der zu einem angeschlossenen Unternehmen gehört und unfreiwillig seine Stelle verliert. Für diesen Fall sehen die Tarifverträge vor, dass die Kündigungsfrist des Betroffenen verdoppelt wird, und die Beschäftigten werden im Falle einer Kündigung sofort für die Maßnahmen des Outplacements freigestellt. Darüber hinaus gibt es keinen eigenen arbeitsrechtlichen Status für die Teilnehmer, d.h., nach Ablauf der Kündigungsfrist werden die Betroffenen arbeitslos, auch wenn die Stiftungen davon unabhängig ihre Arbeit fortsetzen. Die Gesamtdauer der Stiftungsarbeit ist für jeden Einzelnen auf maximal zwei Jahre begrenzt, bei bestimmten Ausnahmen ist eine längere Betreuung möglich.

Hinsichtlich ihrer Größe und in der Ausgestaltung des Beschäftigtertransfers unterscheiden sich die einzelnen Stiftungen untereinander. Zwei Beispiele:

- TRR (*Trygghetsrådet TRR*) ist für die Angestellten der Privatwirtschaft zuständig<sup>88</sup> und gehört mit dem Gründungsjahr 1973 (Ölkrise) zu den ältesten schwedischen Arbeits-Sicherungs-Stiftungen. Zu ihr gehören etwa 34.000 Unternehmen und insgesamt ca. 700.000 Beschäftigte. TRR führt alle arbeits-

86 Diedrich/Bergström 2006, S. 9.

87 Kirsch/Mühge 2008, S. 96.

88 Inzwischen ist die Stiftung auch für „blue collar workers“ bzw. für die Gruppe der Arbeiter geöffnet.

marktpolitischen Maßnahmen in Eigenregie durch und beschäftigt dazu über 180 Transferberater, die sich auf ein dezentrales Netz von 40 Niederlassungen verteilen.

- Das Tarifabkommen zu TSn (*Trygghetsstiftelsen*) wurde 1990 abgeschlossen und umfasst ausschließlich Angestellte von öffentlichen Arbeitgebern. Dabei handelt es sich um etwa 250 Unternehmen mit etwa 245.000 Angestellten.<sup>89</sup> Allerdings ist der Bereich von TSn von einer hohen Restrukturierungsdynamik geprägt, im Gründungsjahr 1990 umfasste das Abkommen zu TSn noch 400.000 Angestellte. Im Unterschied zu TRR führt TSn die Maßnahme nur in wenigen Fällen mit eigenen Beschäftigten durch, sondern lagert Vieles an dritte arbeitsmarktpolitische Dienstleister aus. So gibt es lediglich vier Niederlassungen, die sich auf die großen Zentren Schwedens verteilen und insgesamt 38 Mitarbeiter beschäftigen.

Typisch für die schwedische, aktive Arbeitsmarktpolitik ist die Orientierung auf eine individuelle Beratung,<sup>90</sup> in der die Stärkung der Eigenverantwortung der Betroffenen im Mittelpunkt steht und die sich allgemein am Coaching-Ansatz orientiert. Jeder Teilnehmer bekommt einen persönlichen Berater, der mit ihm sein individuelles Transferprojekt gestaltet. Im Ergebnis führt dies zu einem hohen Grad an maßgeschneiderten Maßnahmen, wobei die Berater große Freiräume haben.

Die Stiftungen unterstützen ihre Teilnehmer auch finanziell: Es gibt in Höhe und Laufzeit je nach Stiftung unterschiedlich ausgestattete Einkommensgarantien für die Teilnehmer, die sich sowohl auf Arbeitslosengeld als auch auf Arbeitsentgelte beziehen. TSn spricht zum Beispiel eine volle Einkommensgarantie für zwei Jahre aus, für die anschließenden zwei Jahre wird ein halbiertes Aufstockungsbeitrag gezahlt. Dieser Einkommenszuschuss dient dem Zweck, Lohndifferenzen zwischen Vor- und Anschlussbeschäftigung zu überbrücken und Anschlussbeschäftigung auch in niedriger bezahlten Branchen oder Bereichen akzeptabel zu machen.

Im Unterschied zum deutschen „Transfermarkt“, der aus einer Vielzahl unterschiedlicher Anbieter besteht, ist der Anbietermarkt in Schweden eher monopolistisch strukturiert. Ein gewisser Wettbewerbsdruck baut sich darüber auf, dass Unternehmen den Tarifvertrag verlassen können (dies gilt vor allem für KMU) oder eigene Transfersysteme neben oder zusätzlich zu den Stiftungen einführen. Zwar sind die Abflüsse von Unternehmen und Beschäftigten aus den Stiftungen eher

89 Stand 2006, Diedrich/Bergström 2006, S. 19.

90 Vgl. auch Kirsch/Mühge 2008, S. 91 ff.

gering,<sup>91</sup> aber der potentielle Druck, der auf den Arbeits-Sicherungs-Stiftungen lastet, hat dazu geführt, dass sich viele von ihnen ihre arbeitsmarktpolitischen Ergebnisse von unabhängigen Prüfern evaluieren lassen. Für TRR kommen die Prüfer zum Ergebnis, dass nach 10 Monaten für 90 % der Teilnehmer eine positive Lösung gefunden worden ist: Beschäftigung, Selbständigkeit oder Aufnahme eines Studiums; vier Fünftel dieser Abgänge haben eine Arbeit, die gleich oder besser bezahlt ist als die alte Tätigkeit beim Vorarbeitgeber.

### 6.3 „Arbeitsstiftungen“ in Österreich<sup>92</sup>

Der Beschäftigtertransfer in Österreich hat mit Deutschland gemeinsam, dass Bezeichnungen verwendet werden, die etwas anderes suggerieren als was sie tatsächlich bezeichnen: Arbeitsstiftungen<sup>93</sup> sind keine Stiftungen nach Stiftungsrecht, und der Begriff „Arbeitsstiftung“ kommt im Gesetz nicht vor. Die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften finden sich im österreichischen Arbeitslosenversicherungsgesetz:

#### *§ 18 Dauer des Bezuges*

*(1) Das Arbeitslosengeld wird für 20 Wochen gewährt. Es wird für 30 Wochen gewährt, wenn in den letzten fünf Jahren vor Geltendmachung des Anspruches arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigungen in der Dauer von 156 Wochen nachgewiesen werden.*

...

*(5) Die Bezugsdauer verlängert sich um höchstens 156 Wochen um Zeiten, in denen der Arbeitslose an einer Maßnahme im Sinne des Abs. 6 teilnimmt.*

...

*(6) Eine Maßnahme im Sinne des Abs. 5 ist von der Landesgeschäftsstelle anzuerkennen, wenn*

*a) ein oder mehrere Unternehmen für arbeitslos gewordene Arbeitnehmer eine Einrichtung bereitstellen, die für die Planung und Durchführung von Maßnahmen der in lit. b genannten Art nach einem einheitlichen Konzept verantwortlich ist und diesem Konzept von den für den Wirtschaftszweig in Betracht kommenden kollektivvertragstauglichen Körperschaften der Dienstgeber und Dienstnehmer zugestimmt worden ist,*

*b) es sich um Maßnahmen handelt, die dem Arbeitslosen die Wiedererlangung eines Arbeitsplatzes insbesondere durch eine Ausbildung oder Weiterbildung im Rahmen des*

91 Diedrich/Bergström 2006, S. 16 f.

92 Vgl. zu diesem Abschnitt: Muth 2000, S. 115 ff.; Eberle 2001.

93 Zum Zeitpunkt der Gründung der ersten „Arbeitsstiftung“ bei der VOEST Alpine holte man sich Anregungen aus dem Saarland, wo 1987 eine „Stahlstiftung Saar“ gegründet wurde – vgl. Bosch 1990, S. 79 ff.

*Unternehmens, der Einrichtung oder von anderen Schulungseinrichtungen erleichtern sollen und nach dem Inhalt und nach den angestrebten Zielen den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen dienen,*

*c) die Maßnahme eine Vollauslastung des Arbeitslosen gleich einem Arbeitnehmer unter Berücksichtigung von Freizeiten, üblichen Urlaubsansprüchen u. dgl. bewirkt, ...*

*d) die Realisierung des Konzeptes unter Bedachtnahme auf lit. a und b durch ausreichende Bereitstellung der finanziellen, organisatorischen, sachlichen und personellen Voraussetzungen von der Einrichtung sichergestellt ist, und*

*e) dem Arbeitslosen eine Zuschußleistung vom Träger der Einrichtung während seiner Zugehörigkeit zu ihr gewährt wird.*

*(7) Anstelle eines Unternehmens kann die Einrichtung im Sinne des Abs. 6 lit. a auch bereitgestellt werden*

*1. durch eine Gebietskörperschaft oder eine andere geeignete juristische Person, wenn ein Unternehmen infolge von Insolvenztatbeständen im Sinne des § 1 Abs. 1 des Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetzes, BGBl. Nr. 324/1977, oder aus anderen schwerwiegenden Gründen dazu nicht in der Lage ist, oder*

*2. durch die gesetzliche Interessenvertretung der Arbeitgeber im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten in bestimmten Wirtschaftszweigen.*

Im Vergleich zum deutschen Beschäftigentransfer ist hervorzuheben:

- Die Funktion des Transfer-KuG übernimmt in Österreich ein verlängerter Bezug von Arbeitslosengeld. Bei normalerweise im Vergleich zu Deutschland kurzer Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (30 Wochen für längerfristig Beschäftigte) ist die Möglichkeit der Versechsfachung der maximalen Bezugsdauer (mit hier nicht wiedergegebenen, noch weiter gehenden Sonderregelungen für Ausbildung und Studium) attraktiv.
- Der intendierte Schwerpunkt der Maßnahmen ist eindeutig „investiv“: Zeitliche Vollauslastung in einer Qualifizierung in einem Ausmaß, das einem Beschäftigungsverhältnis vergleichbar ist; Förderung für die erforderliche Dauer.
- Die Zuschussleistung des Unternehmens ist obligatorisch; jedoch können auch Gebietskörperschaften und Branchenverbände die erforderliche Einrichtung „stiften“ (Branchen- oder Regionalstiftung).
- Es besteht eine klare Einbindung der Sozialpartner, jedoch weder eine rechtliche noch faktische Notwendigkeit betrieblicher Vereinbarungen.
- Die Maßnahmeträger begründen mit den Teilnehmer und Teilnehmerinnen keine Beschäftigungsverhältnisse. Die Sanktion im Falle unzureichender Aktivität ist klar und einfach: Wer nicht vollzeitig an den Maßnahmen teilnimmt,

hat keinen Anspruch auf verlängertes Arbeitslosengeld. Es besteht auch keine Notwendigkeit, den Kündigungsschutz durch das Angebot eines ersatzweisen Beschäftigungsverhältnisses abzukaufen, da der allgemeine Kündigungsschutz in Österreich schwach ausgeprägt ist.

- Da die Abfindung („Abfertigung“) in Abhängigkeit von der Beschäftigungsdauer gesetzlich geregelt ist, fällt diese in jedem Fall bei Ausscheiden aus dem Betrieb und Übergang in die „Arbeitsstiftung“ (die den Arbeitslosengeldbezug verlängernde Maßnahme) an. Es gibt folglich keine Notwendigkeit der Abstimmung zwischen betrieblichen Regelungen und arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen.

Ob die Förderung in Arbeitsstiftungen in Österreich effektiver oder effizienter ist als der deutsche Beschäftigtertransfer, lässt sich mangels vergleichbarer Wirkungsstudien nicht beurteilen. Auf jeden Fall jedoch erscheinen die österreichischen Regelungen etwas einfacher und leichter einsichtig als die deutschen. Das liegt daran, dass die Sphären des Betriebes (Arbeitsrecht, Kündigungsfristen, Abfertigungen), der Arbeitslosenversicherung (Voraussetzungen eines verlängerten Leistungsbezugs) und der Maßnahmenförderung in „Einrichtungen“ deutlicher getrennt sind, mit jeweils klaren Verantwortlichkeiten. Dadurch und aufgrund des Status der Teilnehmenden als Leistungen beziehende Arbeitslose vollzieht sich die Förderung der beruflichen Neuorientierung in Arbeitsstiftungen eher in einem öffentlichen Raum mit uneingeschränkten Kontrollmöglichkeiten der Arbeitsverwaltung und Möglichkeit der individuellen statistischen Erfassung und nicht im „halb-betrieblichen“ Raum einer Transfergesellschaft. Die Möglichkeit für Unternehmensvereinigungen und Gebietskörperschaften, ersatzweise für handlungsunfähige Betriebe tätig zu werden, unterstreicht diese öffentliche Verantwortung.

## 6.4 Beschäftigtertransfer in Frankreich

Beschäftigtertransfer in Frankreich ist komplex und besteht aus mehreren, unterschiedlichen Ansätzen. Das wichtigste Instrument ist die in bestimmten Restrukturierungsfällen bestehende Verpflichtung, im Sozialplan Maßnahmen zu benennen, die auf die Vermeidung von Entlassung zielen. Werden bestimmte Größenschwellen in Bezug auf Unternehmensgröße und Personalabbau erreicht, müssen im Sozialplan für die Betroffenen Outplacement-Maßnahmen definiert werden. Im Unterschied zu Deutschland ist der französische Sozialplan kein Ver-

handlungsergebnis der Betriebsparteien, sondern er wird vom Arbeitgeber allein formuliert.<sup>94</sup> Der Betriebsrat – anders zusammen gesetzt und mit anderen Aufgaben als in Deutschland – hat lediglich eine Kontrollfunktion und kann unter gewissen Umständen einen Sozialplan zurückweisen.

Die Outplacement-Maßnahmen, die verpflichtender Bestandteil des Sozialplans sind, werden von einem Vertreter des französischen Arbeitsministeriums genehmigt. Prüfungskriterien sind dabei vor allem die Angemessenheit der Maßnahmen in Bezug auf Größe und Finanzkraft des Unternehmens. Anhand der Finanzkraft des Unternehmens wird zudem entschieden, ob eine Ko-Finanzierung der Maßnahmen mit Mitteln der französischen Arbeitslosenversicherung erfolgt. Die Durchführung schließlich wird, ähnlich wie in Deutschland, in der Regel an private Outplacement-Anbieter übertragen.

Wie in Deutschland wird in Frankreich der Beschäftigtertransfer im betrieblichen Einzelfall geregelt, dadurch variieren Ressourcen und Konzepte von Fall zu Fall. Er ist in Frankreich vor allem abhängig von der Finanzstärke des Unternehmens, und den eingeschränkten Möglichkeiten der Akteure – Betriebsräte, Arbeitsministerium – Einfluss auf die Sozialplangestaltung zu nehmen. Große Ähnlichkeiten zu Deutschland weist auch die vielfältige Landschaft der privaten Dienstleister auf, die mit der Durchführung der Maßnahmen beauftragt werden.

Die Ähnlichkeit zwischen Deutschland und Frankreich zeigt sich auch bei zwei weiteren Aspekten: In der französischen Transferphilosophie gilt, ähnlich wie in Deutschland, die Nachrangigkeit des Beschäftigtertransfers, konkret erfolgt der Einsatz erst dann, wenn von „unvermeidbarem Personalabbau“ gesprochen werden kann. Im französischen Fall äußert sich dies in der Verpflichtung des Arbeitgebers, zu dokumentieren, dass er bereits alle Maßnahmen und Mittel ergriffen hat, um den Personalabbau abzuwenden.

Zweitens besitzt Beschäftigtertransfer auch in Frankreich ein eher schlechtes Image. Hauptkritikpunkt der Beschäftigten ist, dass sich Abfindungssummen zu Gunsten von Outplacement schmälern, zudem zweifelt man am arbeitsmarktpolitischen Nutzen des Transfers.<sup>95</sup> Die schlechte Datenlage erschwert die Diskussion, da es keine systematischen Vermittlungskennziffern gibt. Je nach Interesse der Akteure werden in der öffentlichen Diskussion die Argumente mit den vorhandenen Positiv- oder Negativbeispielen des Transfers verdeutlicht.

94 Darga/Lindner 2007, S.16.

95 Petrovski u.a. 2008.

## 6.5 Zwischenfazit

Der Beschäftigtertransfer in Deutschland leidet darunter, dass seine institutionellen Rahmenbedingungen in der Qualitätsdiskussion bisher zu wenig diskutiert werden. Ein Qualitätssprung im deutschen Beschäftigtertransfer wäre vor allem dann möglich, wenn die Transfergesellschaften aus den Sozialplanverhandlungen herausgelöst würden und die Definition von Maßnahmen und Ressourcen auf überbetrieblicher Ebene erfolgte. Vor diesem Hintergrund gehen auch die Argumentationen fehl, die für schlechte Ergebnisse allein die Träger verantwortlich machen, da diese von den betrieblichen Sozialpartnern und den Sozialplänen oft widrige, d. h. nicht anreizkompatible Rahmenbedingungen vorgesetzt bekommen.<sup>96</sup>

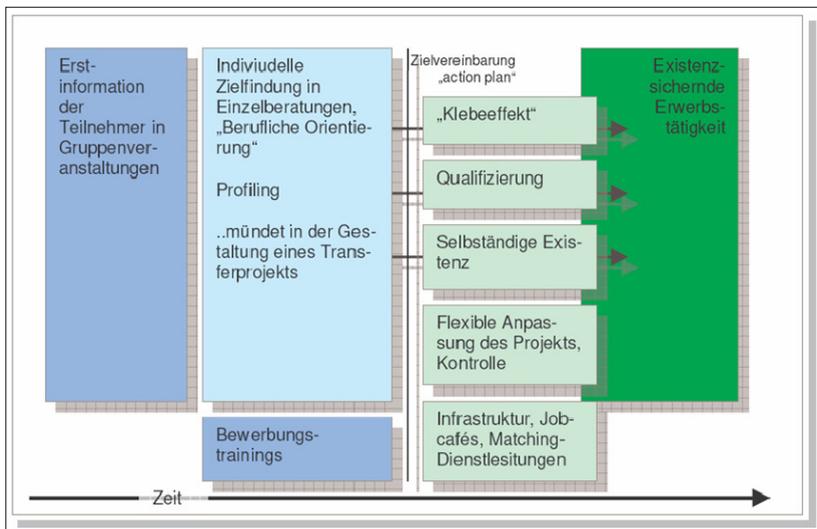
96 Knuth 2008; Mühge 2008; Mühge 2009.

# 7 Szenarien zur Weiterentwicklung des Beschäftigtentransfers in Deutschland

## 7.1 Operative Lösungen

Die Expertise hat das Verbesserungspotential für den Beschäftigtentransfer eher im institutionellen Rahmen als im Bereich der operativen Arbeit identifiziert. Dies macht sich unter anderem daran fest, dass das arbeitsmarktpolitische Angebot, das von Trägern bereitgehalten wird, sowohl eine hohe Spannweite hat als auch – etwa im internationalen Vergleich – durchaus dem state-of-the-art entspricht.<sup>97</sup>

**Abbildung 7: Arbeitsmarktpolitisches Programm von Transferanbietern**



Quelle: eigene Darstellung.

Die Ziele des Transfers, die Beratungskonzepte und die Methoden der Arbeitsmarktpolitik zwischen deutschen und ausländischen Trägern stimmen in großen Teilen überein: Die Basis des Konzepts ist in der Regel ein individuelles, auf den einzelnen Teilnehmer abgestimmtes Transferprojekt, das eine relativ feste Abfolge

97 Mühge 2009.

von bestimmten Kernelementen aus Beratung und Neuorientierung, Zielvereinbarung, Qualifizierung und Vermittlungsleistungen beinhaltet.<sup>98</sup>

Das Kernproblem des Transfers ist eher ein Problem der Nachfrageseite, da hier die zentralen Weichenstellungen für das spätere operative Geschäft vorgenommen werden. Eine wichtige Frage ist z.B. die nach den Ressourcen, die für den Transfer bereitgestellt werden, oder das Verhältnis dieser Ressourcen zur Abfindungshöhe, sowie deren individuelle Berechnung- und Auszahlung. Die Antworten bzw. Entscheidungen, die gefällt werden, sind zum einen von Eigeninteressen der betrieblichen Sozialpartner beeinflusst, zum anderen sind die Sozialpartner keine arbeitsmarktpolitischen Experten, denen die arbeitsmarktpolitischen Wechselwirkungen der Sozialplanregelungen bewusst sind. Vor diesem Hintergrund ist Unterstützung, Information und Aufklärung über konsistente, arbeitsmarktpolitisch hochwertige Sozialplänen (immer noch) das vorrangige Ziel operativer Verbesserungen, dazu gehört die Definition einer Dienstleistung, die bestimmte Mindeststandards nicht unterschreitet.

Die Betriebsparteien stehen in der Gestaltung des Sozialplans vor dem Dilemma, dass der Beschäftigentransfer sowohl eine versorgende als auch eine aktivierende Funktion bzw. Logik hat: Zur ersteren gehören neben der Abfindung das Transfer-KuG und seine Aufstockung aus Sozialplanmitteln, die den Lebensunterhalt sichern. Sozialplanmittel für Qualifizierungen usw. (ggf. plus Mittel aus ESF/EGF) machen den aktivierenden Teil des Sozialplans aus.

Abschnitt 4.3 hat gezeigt, dass aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive das Verhältnis zwischen Versorgung und Aktivierung spannungsgeladen und mit widersprüchlichen Wirkungen in Sozialplänen verbunden sein kann. Betrachtet man aktuelle Sozialpläne (z.B. BenQ, Nokia), dann räumen Beschäftigte, Betriebsräte und Gewerkschaften der passiven Absicherung auf hohem Niveau eine hohe Priorität ein: Im Mittelpunkt der Verhandlung steht die Abfindung, Transferleistungen werden als „Zusatzpaket“ verhandelt, in dem auch die passive Versorgung der Betroffenen eine zentrale Rolle spielt: Wichtige Regelungspunkte sind die Aufstockungsbeträge zum Transfer-KuG sowie die zeitliche Dauer der Absicherung: Der Zeitpunkt des Übergangs aus der Transfergesellschaft in ALG I soll möglichst spät nach dem faktischen Personallabbau erfolgen.

Aus der Perspektive der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die Versorgung auf hohem Niveau kein grundsätzliches Problem, wenn die Instrumente und der aktive

98 Vgl. Abbildung 7, vgl. auch BVTB 2007.

Teil des Sozialplans dies angemessen berücksichtigen. Eine effektive „Aktivierung“ setzt voraus, dass der Sozialplan die Mobilität der Betroffenen unter den selbst gesetzten Rahmenbedingungen unterstützt. Dazu zwei Beispiele:

- Ist etwa die finanzielle Absicherung der Transferteilnehmer hoch, dann muss die Mobilitätsbereitschaft durch finanzielle Anreize bei der Aufnahme neuer Beschäftigung gesichert werden: Dazu gehören so genannte Sprinterprämien oder eine Entgeltsicherung, wie sie in Abschnitt 4.3 skizziert ist.<sup>99</sup> Letzteres Instrument wird in Deutschland nur in Ausnahmefällen eingesetzt, interessanter Weise gehört es in Schweden (vgl. Abschnitt 6.2) zum Standardinstrumentarium des Beschäftigentransfers.
- In vielen Restrukturierungsfällen wird auf eine möglichst lange zeitliche Absicherung der Betroffenen Wert gelegt, etwa, wenn Kündigungsfristen voll ausgeschöpft werden und/oder die Transfergesellschaft die maximale Laufzeit besitzt. In diesen Fällen sollte der Sozialplan sicherstellen, dass gerade wegen der langen Laufzeit die Aktivierung rasch, möglichst unmittelbar nach dem faktischen Arbeitsausfall beginnt. Phasen von niedriger arbeitsmarktpolitischer Aktivität – etwa bei langen Kündigungsfristen unter Freistellung – und geringer Betreuungsdichte wirken sich nachteilig aus (wie im Fall der Nokia-Werksschließung in Bochum), da sie die rasche Orientierung auf neue berufliche Perspektiven verhindern und das Risiko bergen, die (noch) latente Arbeitslosigkeit zu verfestigen.

Eine Orientierung in der ebenfalls entscheidenden Frage nach der Auswahl der Träger bietet der Verband der Träger im Beschäftigentransfer BVBT. Seine Gründung kann als qualitativer, institutioneller Verbesserungsschritt in die richtige Richtung gewertet werden, da der Verband die Transparenz über die Leistungen erhöht und damit die Nachfrager nach Transferdienstleistungen – in der Regel die Betriebsparteien – in der Auswahl eines geeigneten Anbieters unterstützt. Die eigentliche Leistung des Verbands besteht darin, Mindeststandards in Bezug auf das arbeitsmarktpolitische Programm und die Ressourcen in der Transfergesellschaft gesetzt und mit einer gewissen Breitenwirkung versehen zu haben. Zwar bedeuten die Existenz des Verbandes und seine Arbeit nicht, dass Betriebsparteien zwingend einen Träger aus dem Verband auswählen müssen, aber sie können die vorgegebenen Qualitätskriterien als Anhaltspunkte für ihre Auswahlentscheidung nutzen. Es ist positiv, dass der Verband die Nichtmitglieder unter den Transferan-

99 Ein Fallbeispiel liefert Müller 2000.

bietern unter höherem Rechtfertigungsdruck setzt; sie sind nun eher gezwungen, ihre Standards und Arbeitsweise offen zu legen.

Die Sicherung der Qualität durch ein allgemeines Zertifizierungsverfahren kann auch als Versuch interpretiert werden, von Seiten der Träger ein funktionales Äquivalent zu den überbetrieblichen Regelungen nach schwedischem oder belgischem Muster zu schaffen und zur Standardisierung des Beschäftigtertransfers auf gutem Niveau beizutragen – allerdings wird dieses Ziel mit Mindeststandards nur zum Teil erreicht.

Im Prinzip könnte auch die Bundesagentur für Arbeit die notwendige Kontrolle der „realisierten Nachfrage“ nach Transfermaßnahmen vornehmen. Diese Kontrolle wäre möglich, wenn die Förderung von Transfer-KuG an bestimmte Elemente im Sozialplan gebunden würde. Eine solche Initiative würde allerdings die Förderbedingungen noch weiter verkomplizieren, und zwar ohne dass das Grundproblem damit gelöst wäre. Sowohl der Gesetzgeber als auch die Arbeitsverwaltung stehen vor dem Dilemma, dass der Beschäftigtertransfer einerseits Ergebnis betrieblicher Verhandlungen sein soll (die im Regelfall in Sozialplänen ihren Ausdruck finden), andererseits will man nur jene Sozialpläne fördern, die den Leitvorstellungen von Aktivierung gerecht werden. Dieser Grundkonflikt bleibt bei allen Träger- und Qualitätsinitiativen der Bundesagentur bestehen, wenn die Definition von Ressourcen und Maßnahmen im Betrieb verbleibt (ganz abgesehen von der seit Jahren geführten Diskussion, wie man den Transfergedanken an kleine und mittlere Unternehmen heranträgt, ein Problem, das ebenfalls hier seine Ursache hat).

Aus diesen Gründen werden in den folgenden Abschnitten überbetriebliche Lösungen skizziert, mit dem Ziel, die Frage nach den Ressourcen und der besten Arbeitsmarktpolitik bei Personalabbau nicht den betrieblichen Akteuren zu überlassen, sondern in einem stabilen Rahmen zu definieren und Möglichkeiten der kontinuierlichen Verbesserung und Professionalisierung des Transfers zu ermöglichen. Dazu zählen zum einen Lösungen auf Basis eines Tarifvertrags (Abschnitt 7.2), zum anderen Lösungen auf der Ebene des Arbeitsförderungsrechts (Abschnitt 7.3).

Neben diesen „harten“ Bedingungen des Transfers gibt es aber auch „weiche Faktoren“, die Praxis und Ergebnis des Beschäftigtertransfers positiv beeinflussen und die an dieser Stelle kurz genannt werden sollen. Die regionale Entwicklungsgeschichte des Transfers mit ihrem Schwerpunkt in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass Praxis und Niveau des Transfers von einem unterstützenden Umfeld

profitieren. Dazu gehört eine neutrale Beratungsinfrastruktur für Unternehmen, wie sie in NRW durch die G.I.B Bottrop dargestellt wird, ebenso wie die Entwicklung und Pflege von regionalen Akteursnetzwerken zum Beschäftigentransfer. So ist es kein Zufall, sondern hängt von eben diesen Umfeldbedingungen ab, dass sich der Verband der Träger im Beschäftigentransfer in NRW gegründet hat, von den positiven Nebeneffekten durch die Verbandsgründung wie Vernetzung, Wissenstransfer, Professionalisierung der Kommunikation nach außen usw. einmal abgesehen.

Wünschenswert und punktuell leicht umzusetzen wäre ein Erfahrungsaustausch zwischen deutschen und ausländischen Akteuren, besser wäre es, wenn daraus ein regelmäßiger, institutionalisierter transnationaler Austausch zum Beschäftigentransfer entstehen würde. Dies gilt sowohl für die strategische Ebene als auch für die Transferberater, zum Beispiel durch Hospitation bei Trägern im Ausland und umgekehrt, um andere Transfermodelle zu verstehen und Anregungen für die eigene Transferphilosophie und -arbeit zu gewinnen.

## **7.2 Tarifvertragliche Lösungen**

Das deutsche System der industriellen Beziehungen bietet grundsätzlich die Voraussetzungen für tarifvertragliche Lösungen nach schwedischem Vorbild. Die Schaffung von Einrichtungen zur Umverteilung einzelbetrieblicher Risiken innerhalb einer Branche durch Vereinbarung der Sozialpartner ist insbesondere aus der Bauindustrie bekannt (SOKA-Bau). Anlass zur Skepsis bietet allerdings die Tatsache, dass neue derartige Einrichtungen schon lange nicht mehr geschaffen wurden; insofern wäre die Gestaltungskraft des deutschen Tarifsystems zur überbetrieblichen Begleitung und Gestaltung des Strukturwandels erst noch zu beweisen.

Wenn man diese Bedenken beiseite lässt, so ließe sich eine tarifvertragliche Lösung auf Branchenebene – ohne Änderung des gesetzlichen Rahmens – wie folgt skizzieren:

- Die Rahmenbedingungen für den Beschäftigentransfer werden in einem Transfer-Tarifvertrag geregelt. Dieser kann die Umwandlung tariflicher Kündigungsfristen in Transferzeiten, Grundsätze für die Personalauswahl,

die anreizkompatible Gestaltung von Abfindungen und Mindestregeln für die Aufstockung von Transfer-KuG einschließen.

- Die durch den Transfer-Tarifvertrag gebundenen Betriebe speisen durch Umlagen einen Fonds für die Förderung von Maßnahmen des Beschäftigentransfers.
- Der Fonds ist so auszustatten, dass mindestens die betrieblichen Anteile an den Maßnahme- und Overheadkosten daraus abgedeckt werden (50 % der Maßnahmekosten bei Transfermaßnahmen, 100 % der Verwaltungskosten von Transfergesellschaften sowie ihre Maßnahmekosten, soweit nicht durch ESF oder EGF abgedeckt). Will man allerdings ernsthaft auch die kleineren Betriebe in den Beschäftigentransfer einbeziehen, dann müssen auch die Remanenzkosten des Transfer-KuG sowie tarifvertraglich festgelegte Aufstockungszahlungen auf das Transfer-KuG durch den Fonds übernommen werden.
- Der Fonds berät Betriebe mit Beschäftigungsproblemen in Fragen des Beschäftigentransfers. Die Beauftragung von Dienstleistern erfolgt durch den Fonds im Einvernehmen mit den jeweiligen Betriebsparteien. Der Fonds führt eine Erfolgskontrolle und Qualitätssicherung durch und veröffentlicht die Ergebnisse.
- Der Fonds unterstützt die jeweiligen Dienstleister bei der regionalen Bündelung ihrer Maßnahmen und bei der Erschließung von Transfermöglichkeiten zwischen den Betrieben der Branche. Der Fonds könnte unter günstigen regionalen Bedingungen die Gründung von Arbeitskräftepools<sup>100</sup> initiieren und dadurch Leistungen des Beschäftigentransfers einsparen.

### **7.3 Arbeitsförderungsrechtliche Lösungen<sup>101</sup>**

Im Rahmen des Arbeitsförderungsrechts sind Weiterentwicklungen denkbar, die mit tarifvertraglichen Lösungen kombinierbar sind, aber auch für sich allein geeignet wären, die Rahmenbedingen für eine Professionalisierung des Beschäftigentransfers zu verbessern.

- Das Transfer-KuG wird abgelöst entweder durch (a) eine unter definierten Bedingungen verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach österreichischem Vorbild oder durch (b) die Einführung einer besonderen Leistung

100 Vgl. Weinkopf 1996; Mühge/Knuth 2009.

101 Vereinfacht und aktualisiert nach Kirsch u.a. 2001, S. 138 ff.

analog zum früheren Unterhaltsgeld bei der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen, im vorliegenden Kontext dann als „Transfergeld“ zu bezeichnen. Die Schaffung einer eigenständigen Leistung eröffnet die Option, durch eine etwas höhere Lohnersatzrate als beim Arbeitslosengeld einen Anreiz zur Teilnahme zu setzen; für die Politik attraktiv dürfte sein, dass die Teilnehmenden dann wie bisher nicht als „arbeitslos“ gelten.<sup>102</sup>

- Unabhängig von der Bezeichnung und Begründung der Leistung entfällt durch die Loslösung vom Konstrukt „Kurzarbeit“ die Notwendigkeit, mit den Teilnehmenden Ersatz-Beschäftigungsverhältnisse einzugehen und sie in „betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten“ zusammenzufassen; sie sind in jedem Fall Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und befinden sich im außerbetrieblichen Raum. Die Dienstleistung von Transfergesellschaften, als Ersatzarbeitgeber in Beschäftigungsverhältnisse einzutreten, wird nicht mehr benötigt; die Dienstleister können sich auf die arbeitsmarktpolitische Förderung konzentrieren.
- Die Dauer der Zahlung von verlängertem Arbeitslosengeld oder Transfergeld richtet sich nach der Dauer der für sinnvoll befundenen Maßnahmen; der bisherige einheitliche und eng bemessene Förderungszeitraum entfällt. Der Verzicht auf die Konstruktion von „betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten“ ermöglicht es, Teilnehmende von Transfermaßnahmen regional nach Art und Dauer der Maßnahme statt wie bisher nach Herkunftsbetrieb und Entlassungszeitpunkt zusammenzufassen.
- Eine tarifvertragliche, betriebliche oder einzelvertragliche Vereinbarung zum Übergang in eine Transfermaßnahme mit Bezug von verlängertem Arbeitslosengeld oder Transfergeld (je nach Variante a) oder b) im vorstehenden Punkt) unter Abkürzung der Kündigungsfrist führt nicht zur Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe nach § 144 SGB III, sofern die Transfermaßnahme mindestens so lange dauert bis die Kündigungsfrist geendet hätte und der Teilnehmende aktiv an den Transfermaßnahmen teilnimmt. Unter den gleichen Voraussetzungen entfällt auch das Ruhen des Leistungsanspruches bei Entlassungsschädigung nach § 143a SGB III.
- Aufstockungen des verlängerten Arbeitslosengeldes oder Transfergeldes durch den Arbeitgeber sind steuer- und beitragsfrei möglich; als zusätzlicher Anreiz und zur Vermeidung von Nachteilen in der Alterssicherung ist es jedoch

<sup>102</sup> Allerdings gibt es auch im bisherigen Recht die Möglichkeit, bei Fortsetzung des ALG-Bezuges an einer Maßnahme teilzunehmen und dann nicht als arbeitslos zu gelten.

auch möglich, zusätzliche Beiträge zur Rentenversicherung zu leisten, die den Arbeitnehmer maximal so stellen, als hätte das Arbeitsverhältnis bis zum Ende der Transferzeit fortbestanden (Analogie zu § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1.b) AltTZG).<sup>103</sup>

- Die Arbeitsverwaltung kann ihre Zustimmung zu anzeigepflichtigen Entlassungen (§ 18 KSchG) von der Durchführung von Transfermaßnahmen abhängig machen. Sie berät Arbeitgeber, die Entlassungen anzuzeigen, über die entsprechenden Möglichkeiten.

103 Die schwer verständliche Formulierung im AltTZG führt zu einer Absicherung der Rentenbeiträge auf maximal 90 Prozent; es ist aber nicht einzusehen, warum es nicht möglich sein sollte, zusätzliche Beiträge bis 100 Prozent zu zahlen.

## 8 Literaturverzeichnis

- Böge, Friederike: Heimvorteil. In: brand eins, Jg. 2008, Heft 07, S. 142-147.
- Bosch, Gerhard: Qualifizieren statt Entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis. Opladen, 1990.
- Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. (BAVC): Transfer-Sozialplan. Neues Denken und neue Wege zur gemeinsamen Gestaltung des Strukturwandels in der chemischen Industrie, Heidelberg, 1998.
- Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. (BAVC): Transfer-Sozialplan der chemischen Industrie. Veränderungen anders gestalten, 3. Aufl., Heidelberg, 2003.
- Bundesregierung: Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2003.
- Bundesverband der Träger im Beschäftigtentransfer (BVTB): Qualität und Effizienz im Beschäftigtentransfer. Positionspapier, Düsseldorf, 2007.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA): Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer Arbeitnehmer. Ein Diskussionspapier der BDA, Berlin, 2000.
- Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW: Verbesserung der Unterstützungsstruktur für Transfergesellschaften in NRW. Positionspapier. In: Arbeitsgemeinschaft Engere Mitarbeiter der Arbeitsdirektoren Stahl, Fachausschuss VQB: Transfergesellschaften weiterentwickeln. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier, Nr. 11, Düsseldorf, 2000, S. 39-41.
- Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW: Instrumente des Beschäftigtentransfers. Ziele, Entscheidungs- und Qualitätskriterien. Beschluss des Arbeitskreises „Transfergesellschaften“ im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW, Bottrop, 2001.
- Darga, Irena/Lindner, Thomas: „Mobilität und Personaltransfer in Europa“ - ausgewählte Instrumente im transnationalen Vergleich. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung, G.I.B, Arbeitspapiere 15, Bottrop, 2007.
- Deeke, Axel/Ohlert, Clemens: Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall. Analysen zur Förderung im Rahmen des

- ESF-BA-Programms 2000 bis 2006 und zum Verbleib nach der Teilnahme, IAB-Forschungsbericht, Nr. 3, Nürnberg, 2009.
- Demmer, Christine: Parkplatz für Überzählige. In: Süddeutsche Zeitung, 18./19. Juli 2009.
- Diedrich, Andreas/Bergström, Ola: The Job Security Councils in Sweden. School of Business, Economics, and Law, Göteborg University and Institute of Management of Innovation and Technology (IMIT), IMIT Report, Göteborg, 2006.
- Dommer, Martin: Parkplatz für die Mitarbeiter. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 107, 9./10. Mai 2009.
- Eberle, Christa: Bewältigung von Personalentlassungen durch Gestaltung von Übergangsmärkten: Ein deutsch-österreichischer Vergleich der Umsetzungsbedingungen und Erfolgchancen, Gelsenkirchen, 2001.
- Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2007. In: WSI Mitteilungen, Heft 9, 2008.
- Erlinghagen, Marcel: Beschäftigungsunsicherheit in Europa. In: WSI Mitteilungen, 2007, Heft 3, S. 123–130.
- Grund, Christian: Der zwischenbetriebliche Arbeitsplatzwechsel. Determinanten, Konsequenzen und empirische Befunde für die Bundesrepublik Deutschland, München/Mering, 2001.
- Harder, Dieter/Sass, Erich: Beratungsangebote zu Transfergesellschaften und Transferagenturen in Deutschland, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier, Nr. 35, Düsseldorf, 2001.
- Hartz, Peter, u.a.: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin, 2002.
- Herrmann, Gerhard/Kratz, Arnold: Arbeitsmarktpolitische Instrumente zum Beschäftigtentransfer. In: G.I.B. (Hrsg.): Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW, Arbeitspapier, Nr. 8, Bottrop 2000.
- Kirsch, Johannes/Knuth, Matthias/Krone, Sirikit/Mühge, Gernot/Müller, Angelika: Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen. Langsame Fortschritte bei der Gestaltung betrieblicher und beruflicher Umbrüche. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 242, Nürnberg, 2001.
- Knuth, Matthias : Vom passiven zum aktiven Sozialplan. In: SPI Service Gesellschaft (Hrsg.): Job Transfer. Frühzeitige und betriebsnahe Arbeitsmarktpo-

- litik - Perspektiven bei Personalabbau. Tagungsbericht 24./25. November 1997, Berlin, 1998.
- Knuth, Matthias: Senkung der Arbeitslosigkeit durch Ausstieg aus dem Vorruchstand. Gesellschaftliche und betriebliche Innovationserfordernisse im Umgang mit dem strukturellen und demographischen Wandel. In: Brödner, Peter/Helmstädter, Ernst/Widmaier, Brigitta (Hrsg.): Wissensteilung. Zur Dynamik von Innovation und kollektivem Lernen, München/Mering, 1999, S. 107–144.
- Knuth, Matthias (Hrsg.): Sozialplanzuschüsse in der betrieblichen Praxis und im internationalen Vergleich von Instrumenten des Beschäftigtentransfers, IAB-Projektbericht, Gelsenkirchen/Nürnberg, 2001.
- Knuth, Matthias/Mühge, Gernot: Germany: negotiated restructuring. In: Gazier, Bernard; Bruggeman, Frédéric (Hrsg.): Restructuring work and employment in Europe. Managing change in an era of globalisation. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, 2008, S. 120–140.
- Knuth, Matthias/Schweer, Oliver/Siemes, Sabine: Drei Menüs - und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2004.
- Knuth, Matthias/Stolz, Günter: Sanierungsstrategien und Arbeitsmarkthilfen bei Beschäftigungskrisen: ein Handlungsleitfaden, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 1998.
- Kohl, Heribert: Wenn Personalabbau droht: Beschäftigungshilfen bei betrieblichen Krisen, Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Abteilung Arbeitsmarktpolitik und internationale Sozialpolitik, Handlungshilfe für Betriebsräte, Düsseldorf, 1998.
- Lindner, Thomas: Beschäftigtentransfer in Nordrhein-Westfalen – Auswertung der Befragungen 2001 bis 2007. In: Backes, Siegfried: Transfergesellschaften: Grundlagen, Instrumente, Praxis, 2., überarb. Auflage, Saarbrücken, 2009, S. 134-138.
- Metall NRW/IGM Bezirk Nordrhein-Westfalen: Chancen in der Krise schaffen und nutzen. Bei Kurzarbeit mit neuen Konzepten qualifizieren. Struktursozialplan als neues Element zielt auf Rückkehr in den Betrieb, Düsseldorf, 2009.
- Meyer-Timpe, Ulrike: Die Abschieber. In: Die Zeit, Ausgabe 42, 2006.

- Mühge, Gernot: Über den Tellerrand hinaus. Für eine Fortführung und Erweiterung der Qualitätsdiskussion im Beschäftigtertransfer. In: Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung: G.I.B.-Info, Heft 3, 2008, S. 70-73.
- Mühge, Gernot: Qualitätsmerkmale des Beschäftigtertransfers im europäischen Vergleich, in: Backes, Siegfried: Transfergesellschaften: Grundlagen, Instrumente, Praxis. 2., überarb. Auflage, Saarbrücken, 2009, S. 123-133.
- Mühge, Gernot/Müller, Angelika: Die Umsetzung von Beschäftigtertransfer bei Stellenabbau im Betrieb. Ein Handlungsleitfaden. In: Lokales Kompetenznetzwerk Dortmund: Handlungsleitfaden Beschäftigtertransfer, Dortmund, 2000, S. 7-20.
- Mühge, Gernot/Jeske, Debora/Kieselbach, Thomas/Knuth, Matthias: Beschäftigtertransfer und Gesundheitsförderung: Schalker Verein (St. Gobain), Gelsenkirchen. In: Kieselbach, Thomas/Knuth, Matthias/Jeske, Debora/Mühge, Gernot (Hrsg.): Innovative Restrukturierung von Unternehmen: Fallstudien und Analysen, München/Mering, 2009, S. 147–172.
- Mühge, Gernot/Knuth, Matthias: Flexibilität und Sicherheit im KMU: Der Arbeitskräftepool KIM, Braunschweig. In: Kieselbach, Thomas/Knuth, Matthias/Jeske, Debora/Mühge, Gernot (Hrsg.): Innovative Restrukturierung von Unternehmen: Fallstudien und Analysen, München/Mering, 2009, S. 32–49.
- Müller, Angelika: Personalentwicklung und Beschäftigtertransfer bei betrieblichen Umstrukturierungen. Das Beispiel BASF Köln-Bickendorf. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier, Nr. 15, Düsseldorf, 2000.
- Muth, Josef: Berufliche Neuorientierung im Vorfeld von Entlassungen. Projektabschlussbericht unter Mitarbeit von Diana Schumann, Petra Albert und Doris Beer. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik Nr. 2000-04, Gelsenkirchen, 2000.
- Ohne Verfasser (o.V.), 1: In der Krise leeren sich die Arbeitszeitkonten. In: Die Welt, 2.2.2009.
- Ohne Verfasser (o.V.), 2: Zweifel am Zaubermittel Transfergesellschaften, FAZ, 17.04.2009.
- Ohne Verfasser (o.V.), 3: Bei unvermeidbarem Personalabbau helfen Transfergesellschaften, Transferagenturen und Kompetenznetzwerke. In: Zoom – Infos für Unternehmen NRW, Nr. 5, Dezember 2000.

- Petrovski, Maxime/Beaujolin-Bellet, Rachel/Bruggeman, Frédéric/Triomphe, Claude Emmanuel: France: law driven restructuring. In: Gazier, Bernard; Bruggeman, Frédéric (Hrsg.): Restructuring work and employment in Europe. Managing change in an era of globalisation. Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA, 2008, S. 120–140.
- Poncin, Anny: Linking the past with the present: old and new solutions for redundant workers in Wallonia, 2006.
- Schneider, Hilmar/Brenke, Karl/Jesske, Birgit/Kaier, Lutz/Rinne, Ulf/Schneider, Marc/Steinwede, Jacob/Uhlendorff, Arne: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, IZA Research Report Nr. 10, Bonn/Berlin, 2006.
- Schweigard, Eva: Sprachförderung für arbeitslose ALG-II-Bezieher mit Migrationshintergrund. Eine explorative Untersuchung zur Umsetzung, IAB-Forschungsbericht, Nr. 8, Nürnberg, 2007.
- Weinkopf, Claudia: Arbeitskräftepools. Überbetriebliche Beschäftigung im Spannungsfeld von Flexibilität, Mobilität und sozialer Sicherheit, München/Mering, 1996.

**edition** der Hans-Böckler-Stiftung  
Bisher erschienene Reihentitel ab Band 210

	Bestellnr.	ISBN	Preis / €
Hermann Groß Betriebs- und Arbeitszeitmanagement in tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Betrieben	13210	978-3-86593-091-0	10,00
Thorsten Ludwig, Jochen Tholen Schiffbau in Europa	13211	978-3-86593-092-1	30,00
Stephan Ricken Verbriefung von Krediten und Forderungen in Deutschland	13213	978-3-86593-094-1	16,00
Judith Aust, Volker Baethge-Kinsky, Till Müller-Schoell, Alexandra Wagner (Hrsg.) Über Hartz hinaus	13214	978-3-86593-096-5	25,00
Oliver Pfirrmann Stand und Perspektiven der Beschäftigung in der Nanotechnologie in Deutschland	13215	978-3-86593-097-2	10,00
Ulrich Zachert Verfahren und Kosten von Betriebsverlagerungen in ausgewählten Europäischen Ländern	13216	978-3-86593-098-9	10,00
Hans-Joachim Voth Transparency and Fairness in The European Capital Market	13217	978-3-86593-099-6	12,00
Klaus Maack, Judith Beile, Stefan Schott, Eckhard Voß Zukunft der Süßwarenindustrie	13218	978-3-86593-100-9	15,00
Wolfgang Schroeder, Dorothea Keudel Strategische Akteure in drei Welten. Die deutschen Gewerkschaften im Spiegel der neueren Forschung	13219	978-3-86593-107-8	12,00
Ralf-Peter Hayen, Manuela Maschke (Hsg.) Boombranche Zeitarbeit – Neue Herausforderungen für betriebliche Akteure	13220	978-3-86593-106-1	10,00
Peter Thomas Ein Bündnis für Arbeit und Umwelt zur integralen energetischen Gebäudemodernisierung	13221	978-3-86593-108-5	15,00
Wolfgang Schroeder Zur Reform der sozialen Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Kasseler Konzept	13222	978-3-86593-109-2	12,00
Rolf Dobischat, Marcell Fischell, Anna Rosendahl Auswirkungen der Studienreform durch die Einführung des Bachelorabschlusses auf das Berufsbildungssystems	13223	978-3-86593-110-8	15,00

	BestellNr.	ISBN	Preis / €
Lutz Bellmann, Alexander Kühl Expansion der Leiharbeit Matthias Kemm, Christian Sandig, Judith Schuberth Fallstudien zu Leiharbeit in deutschen Betrieben	13224	978-3-86593-113-9	20,00
Henry Schäfer, Beate Frank Derivate Finanzinstrumente im Jahresabschluss nach HGB und IFRS	13225	978-3-86593-114-6	18,00
Tobias Wolters Leiharbeit – Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz (AÜG)	13226	978-3-86593-110-8	15,00
Klaus Löbke Die Chemiefaserindustrie am Standort Deutschland	13227	978-3-86593-116-0	30,00
Siegfried Roth Innovationsfähigkeit im globalen Hyperwettbewerb – Zum Bedarf strategischer Neuausrichtung der Automobilzulieferindustrie	13229	978-3-86593-118-4	18,00
Hans-Erich Müller Autozulieferer: Partner auch in der Krise?	13230	978-3-86593-120-7	10,00
Judith Beile, Ina Drescher-Bonny, Klaus Maack Zukunft des Backgewerbes	13231	978-3-86593-121-4	15,00
Ulrich Zachert Demografischer Wandel und Beschäftigungssicherung im Betrieb und Unternehmen	13232	978-3-86593-122-1	12,00
Gerd Busse, Hartmut Seifert Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung	13233	978-3-86593-123-8	15,00
Wolfgang Böttcher, Heinz-Hermann Krüger Evaluation der Qualität der Promotionskollegs der Hans-Böckler-Stiftung	13234	978-3-86593-124-5	25,00
Winfried Heidemann, Michaela Kuhnhenne (Hrsg.) Zukunft der Berufsausbildung	13235	978-3-86593-125-2	18,00
Werner Voß, Norbert in der Weide Beschäftigungsentwicklung der DAX-30- Unternehmen in den Jahren 2000 – 2006	13236	978-3-86593-126-9	22,00
Markus Sendel-Müller Aktienrückkäufe und Effizienz der Aufsichtsratsarbeit	13237	978-3-86593-128-3	29,00
Svenja Pfahl, Stefan Reuyß Das neue Elterngeld	13239	978-3-86593-132-0	28,00

Ihre Bestellungen senden Sie bitte unter Angabe der Bestellnummern an den Setzkasten oder unter Angabe der ISBN an Ihre Buchhandlung. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Bänden können Sie dem aktuellen Gesamtverzeichnis der Buchreihe **edition** entnehmen.

Setzkasten GmbH  
Kreuzbergstraße 56  
40489 Düsseldorf  
Telefax 0211-408 00 90 40  
E-Mail mail@setzkasten.de



## Über die Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

## Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

## Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

## Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

## Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

## Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

### Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39 Telefon: 02 11/77 78-0  
40476 Düsseldorf Telefax: 02 11/77 78-225

