ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Eichhorst, Werner; Rinne, Ulf

Book — Published Version

Brücken in die Zukunft. Arbeitsmarktpolitik in Zeiten der Transformation: Möglichkeiten und Grenzen

Suggested Citation: Eichhorst, Werner; Rinne, Ulf (2025) : Brücken in die Zukunft. Arbeitsmarktpolitik in Zeiten der Transformation: Möglichkeiten und Grenzen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, https://doi.org/10.11586/2025106

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/340907

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Brücken in die Zukunft

Arbeitsmarktpolitik in Zeiten der Transformation: Möglichkeiten und Grenzen



BertelsmannStiftung

Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Dezember 2025

Herausgeber
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Autoren
Werner Eichhorst
Ulf Rinne

Lektorat
Jan W. Haas

Verantwortlich
Luisa Kunze

© Titelfoto: Bertelsmann Stiftung

DOI: 10.11586/2025106

Brücken in die Zukunft

Arbeitsmarktpolitik in Zeiten der Transformation: Möglichkeiten und Grenzen

Werner Eichhorst, IZA | Institute of Labor Economics; Universität Bremen

Ulf Rinne, IZA | Institute of Labor Economics

Die Autoren dieser Studie bedanken sich herzlich bei Lenya Häusler und Ben Mrakovcic für ihre hilfreiche Unterstützung bei den Recherchearbeiten. Außerdem danken sie zahlreichen Expertinnen und Experten, die wichtige Impulse, Hinweise und Einschätzungen in Interviews oder im Rahmen eines Workshops mit uns teilten. Ein besonderer Dank gilt den Ansprechpersonen bei der Bertelsmann Stiftung – Luisa Kunze, Eric Thode und Roman Wink – für ihre sehr wertvollen inhaltlichen Anregungen und den äußerst vertrauensvollen Austausch während des gesamten Bearbeitungszeitraums dieser Studie.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen wurden von den Autoren in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen.

Inhalt

Tabellenverzeichnis **5**

Abkürzungsverzeichnis **6**

Das Wichtigste in Kürze **7**

1 Einleitung **10**

2 Bestandsaufnahme auf Instrumentenebene **12**

2.1 Die betrachteten Instrumente im Überblick 13

2.2 Kurzarbeitergeld 17

2.3 Transfer-Kurzarbeitergeld und Transfergesellschaften 21

2.4 Entgeltsicherung 26

2.5 Förderung regionaler Mobilität 30

2.6 Berufliche (Teil-)Qualifizierung 34

2.7 Arbeitsmarktinformation und -vermittlung 39

2.8 „Arbeitsmarktdrehscheiben“ und tarifliche Regelungen 43

2.9 Stärken und Schwächen der betrachteten Instrumente 47

3 Ausgewählte Fallstudien **51**

3.1 Transformationspolitik im Saarland 51

3.2 Die österreichischen Arbeitsstiftungen 56

3.3 Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherheit in Schweden 67

4 Fazit und Gestaltungsoptionen **76**

4.1 Zur Rolle von Arbeitsmarktpolitik in der Transformation 76

4.2 Potenziale und Ansätze zur Weiterentwicklung des Instrumenten-Portfolios 78

Literaturverzeichnis **82**

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1 Typologie der betrachteten Instrumente.....14
Tabelle 2.2 Weitere Merkmale der betrachteten Instrumente 15
Tabelle 2.3 Effektivität, Effizienz und Skalierbarkeit der betrachteten Instrumente.....49
Tabelle 3.1 Arbeitsstiftungen/Stiftungs-ALG: Bestand, Zugang, Dauer und Ausgaben 59
Tabelle 3.2 Anzahl der Personen in einer Arbeitsstiftung (untergliedert nach Stiftungstyp) 60

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AlVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz (Österreich)
AMS	Arbeitsmarktservice (Österreich)
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz (Österreich)
ASI	Arbeitsstiftung *Implacement* (Österreich)
ASO	Arbeitsstiftung *Outplacement* (Österreich)
AUSPED	Ausbildungs- und Unterstützungsverein Spedition (Österreich)
BA	Bundesagentur für Arbeit
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFTR	Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EFI	Expertenkommission Forschung und Innovation
ETA	*Employment transition agreement* (Schweden)
ESF	Europäischer Sozialfonds
GeTS	Gesellschaft für Transformationsmanagement Saarland
IWAK	Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur
JSC	*Job Security Councils* (Schweden)
KG	Kommanditgesellschaft
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
LO	Landsorganisationen (Schweden)
MKK	Main-Kinzig-Kreis
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PTK	*Privattjänstemannakartelle* (Schweden)
RAP	*Relocation Assistance Program* (USA)
RTAA	*Reemployment Trade Adjustment Assistance* (USA)
SACO	*Sveriges Akademikers Centralorganisation* (Schweden)
SAF	*Svenska Arbetsgivareföreningen* (Schweden)
SGB	Sozialgesetzbuch
SN	*Svensk Näringsliv* (Schweden)
TAA	*Trade Adjustment Assistance* (USA)
TCO	*Tjänstemännens Centralorganisation* (Schweden)
TRR	*TRR Trygghetsrådet* (Schweden)
TRS	*Trygghetsrådet TRS* (Schweden)
TSL	*Trygghetsfonden TSL* (Schweden)
VÖEST	Vereinigte Österreichische Eisen- und Stahlwerke
WAFF	Wiener ArbeitnehmerInnen-Förderungsfonds (Österreich)

Das Wichtigste in Kürze

Der transformative Strukturwandel stellt die Anpassungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkts auf eine harte Probe: Tiefgreifende Veränderungen erhöhen das Risiko von Passungsproblemen, wenn sich der Abbau von Arbeitsplätzen in einzelnen Branchen beschleunigt und gleichzeitig in anderen Wirtschaftszweigen schwer zu schließende Personalengpässe entstehen, weil Erwerbspersonen aufgrund veränderter Qualifikationsanforderungen und anderer Hürden nicht „nahtlos" dorthin wechseln. Die Folge wäre ein simultanes Auftreten von Fachkräftemangel und steigender Arbeitslosigkeit.

Übergänge, verstanden als „Brücken" zwischen alter und neuer Beschäftigung („job-to-job transitions"), gewinnen deshalb an Bedeutung. Die Dynamik am Arbeitsmarkt, also die Mobilität zwischen Berufen, Betrieben, Sektoren und Regionen, ist ein zentraler Anpassungsmechanismus in einer sich wandelnden Arbeitswelt. Eine (zu) geringe berufliche Mobilität hemmt nicht nur das Produktivitäts- und Lohnwachstum, sondern wirkt sich auch negativ auf die Forschungs- und Innovationsdynamik in einer Volkswirtschaft aus. Wenn es zu einem stärker disruptiven Strukturwandel kommt, der etablierte Geschäfts- und Beschäftigungsmodelle tiefgreifend verändert oder ganz verdrängt, wird das Potenzial innerbetrieblicher Anpassungen und interner Restrukturierungen tendenziell abnehmen – was die Bedeutung externer beruflicher Übergänge zusätzlich erhöht.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie die Möglichkeiten und Grenzen aktiver Arbeitsmarktpolitik, in dieser Umbruchsituation erfolgreiche berufliche Übergänge von Beschäftigten sowie von arbeitsmarktnahen, kurzzeitig arbeitslosen Personen zu unterstützen.

Im ersten Schritt werden sieben ausgewählte Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik analysiert: Kurzarbeit, Transfergesellschaften, Entgeltsicherung, Förderung regionaler Mobilität, (Teil-)Qualifizierung, Arbeitsmarktinformation und -vermittlung sowie Arbeitsmarktdrehscheiben. Eine systematische Auswertung der empirischen Evidenz aus Deutschland und im internationalen Kontext führt zu folgenden zentralen Befunden:

- Sämtliche betrachteten arbeitsmarktpolitischen Instrumente verfügen über spezifische Stärken und Schwächen – insbesondere im Kontext der Transformation. Es gibt keine Hinweise auf ein „Allheilmittel" oder ein grundsätzlich überlegenes Instrument.
- Die verfügbare empirische Evidenz zur Effektivität und Effizienz der Instrumente ist insgesamt begrenzt – vor allem im Hinblick auf die gezielte Förderung erfolgreicher beruflicher Übergänge in Umbruchsituationen. Alle betrachteten Instrumente haben jedoch in bestimmten Kontexten grundsätzlich ihre Berechtigung.
- Ein abgestuftes Vorgehen beim Instrumenteneinsatz erscheint dennoch sinnvoll. Viele berufliche Übergänge verlaufen auch ohne staatliche Unterstützung recht reibungslos. Gerade deshalb verspricht eine gezielte, intensive Förderung bestimmter Zielgruppen in regionalen oder sektoralen Umbruchsituationen eine besonders hohe Wirksamkeit und Effizienz – auch in Form überbetrieblicher oder überregionaler Initiativen mit Zugangsmöglichkeiten für KMU.

- Die Wirksamkeit und Effizienz arbeitsmarktpolitischer Instrumente hängt maßgeblich von den Anreizstrukturen der beteiligten Akteure ab. Angemessene Eigenbeiträge können Mitnahmeeffekte verringern, während fehlende Abstimmung oder Interessenkonflikte den Erfolg einzelner Maßnahmen beeinträchtigen können.
- Aufnehmende Betriebe in wachsenden Branchen sollten grundsätzlich stärker und systematischer in die Konzeption und Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen einbezogen werden. Sie spielen im Strukturwandel eine zentrale Rolle für das Gelingen beruflicher Übergänge.
- Regionale Ansätze, die verschiedene Instrumente sinnvoll bündeln und koordiniert einsetzen, gelten als vielversprechend. Ihr Erfolg ist jedoch an hohe Voraussetzungen geknüpft – und belastbare Nachweise für ihre Effektivität und Effizienz fehlen bislang.

In einem zweiten Schritt werden Anknüpfungspunkte aus dem vorangegangenen Analyseschritt vertieft, um praktische Erfahrungen mit der Anwendung und Kombination bestimmter Instrumente näher zu beleuchten. Fallbeispiele aus dem Saarland, Österreich und Schweden liefern dabei folgende wichtige ergänzende Erkenntnisse:

- Im Saarland zeigen sich exemplarisch sowohl die Strukturen als auch die Grenzen des deutschen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums im Transformationskontext. Typisch ist der Einsatz von Transfergesellschaften bei größerem Personalabbau in Kernbranchen sowie die häufige Gewährung großzügiger Abfindungen, die ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt begünstigen.
- In Österreich basiert das Modell der Arbeitsstiftungen auf einem umfassenden, qualifizierungsorientierten Instrumentarium, das in sektoralen oder regionalen Umbruchsituationen neue Beschäftigungsperspektiven eröffnet. Es profitiert vom engen Zusammenwirken von Sozialpartnern, regionaler Politik und Arbeitsmarktakteuren bei Gestaltung, Finanzierung und Steuerung. Auffällig ist die intensive Begleitung und Unterstützung der Teilnehmenden, aus deren Sicht vergleichbar mit einer Vollzeittätigkeit. Dies setzt die Bereitschaft zu erheblichen Investitionen in das Management von Übergängen voraus, vor allem in Qualifizierung.
- In Schweden bieten die dortigen Übergangsvereinbarungen ein materielles Auffangnetz sowie Zugang zu intensiver Beratung und Qualifizierungsangeboten. Unterstützt durch professionelle Dienstleister werden Stellensuche und berufliche Neuorientierung frühzeitig und gezielt begleitet. Diese Mechanismen sind in umfassende Tarifvereinbarungen eingebettet und nahezu flächendeckend sowie dauerhaft verfügbar – unabhängig von Region, Branche oder Betriebsgröße. Ihre hohe Wirksamkeit zeigt sich vor allem bei bereits qualifizierten und etablierten Personen.

Schließlich bilden die vorherigen Betrachtungen die Grundlage für allgemeine Ableitungen, aber auch konkrete und praxisnahe Impulse für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – mit dem Ziel, die Dynamik und Zukunftsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkts zu stärken:

- In besonderen Transformationskrisen – etwa im Fall von regionalen oder sektoralen Massenentlassungen – könnte ein dauerhaft angelegtes „Transformations-Chancenpaket“ einen Rahmen für besonders intensive und passende arbeitsmarktpolitische Interventionen bieten. Eine solche, im Einzelfall aktivierbare und gestaltbare Möglichkeit für gezielt intensivierte Arbeitsmarktpolitik würde nicht auf ein einzelnes Instrument setzen, sondern auf ein passgenaues

Maßnahmenbündel unter Beteiligung sämtlicher relevanter Akteure – insbesondere auch kleiner und mittlerer Unternehmen. Der Beschäftigtentransfer könnte eine Schlüsselrolle einnehmen, möglicherweise ergänzt durch intensive Beratung und Begleitung sowie nachfrageorientierte Qualifizierungsangebote. Es könnten aber auch andere hier betrachtete Instrumente in diesem Repertoire enthalten sein und je nach Anwendungsfall kombiniert und umgesetzt werden.

- In der Transformation dürften die negativen Effekte von Kurzarbeit auf die Reallokation von Arbeitskräften besonders stark zum Tragen kommen. Bisherige Reformansätze – insbesondere die stärkere Verknüpfung mit Weiterbildung – müssen als gescheitert gelten, da sich ein damit verbundener Zielkonflikt in der betrieblichen Praxis nicht auflösen lässt. Ein vielversprechender Ansatz könnte darin bestehen, die Bindung an den bisherigen Betrieb mit zunehmender Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes schrittweise zu lockern („Brücken-Kurzarbeit"). Denkbar wäre die gezielte Kombination mit weiteren arbeitsmarktpolitischen Instrumenten – etwa externen Weiterbildungsmaßnahmen zur Förderung beruflicher Flexibilität, temporären Einsätzen in Branchen mit Fachkräftebedarf oder der aktiven Unterstützung qualifikationsgerechter Nebentätigkeiten während der Kurzarbeit.

- Eine weiterführende Überlegung – entweder als Alternative zur klassischen Kurzarbeit oder als ergänzendes Element der Brücken-Kurzarbeit – ist die gezielte Öffnung der Zeitarbeit für „normale" Unternehmen. Betriebe, die ansonsten Kurzarbeit beantragen würden, könnten ihre Beschäftigten für einen befristeten Zeitraum im Rahmen der geltenden Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung an andere Betriebe überlassen, in denen entsprechender Personalbedarf besteht – sei es innerhalb derselben Branche oder in anderen Wirtschaftsbereichen. Sollte die Krise im entsendenden Betrieb fortbestehen, könnten aus solchen temporären Einsätzen auch dauerhafte Übergänge resultieren.

- Die Entgeltsicherung sollte in ihrer früheren Form nicht reaktiviert werden. Das Problem potenziell überhöhter Anspruchslöhne vormals gut entlohnter Beschäftigter ließe sich stattdessen auch durch eine gezielte Förderung der „aktiven" Nutzung von Abfindungen angehen – etwa durch steuerliche Anreize für deren Einsatz in Weiterbildung oder zur Unterstützung des Wiedereinstiegs. Statt hoher Einmalzahlungen könnten zum Beispiel gestreckte monatliche Auszahlungen – steuerlich begünstigt in Kombination mit einer neuen Erwerbstätigkeit – Übergänge erleichtern und als individuelle „Lohnversicherung" Einkommensverluste vorübergehend ausgleichen.

- Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Beschäftigtentransfers – in Deutschland vor allem in Form von Transfergesellschaften – lassen sich aus den Erfahrungen in Österreich und Schweden ableiten. Zentrale Erfolgsfaktoren sind eine breite Verfügbarkeit, die frühzeitige Einbindung potenzieller Arbeitgeber, die gezielte Vermittlung arbeitsmarktrelevanter (auch abschlussbezogener) Qualifikationen sowie eine Umsetzung in gemeinsamer Verantwortung und Steuerung durch die beteiligten Akteure. Obwohl dieser Ansatz mit einem erheblichen Ressourceneinsatz verbunden ist, kann er – wie die Beispiele zeigen – besonders wirksam und regulären Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen sein. Bei konsequenter Berücksichtigung der zentralen Erfolgsfaktoren aus den internationalen Vorbildern erscheint auch in Deutschland eine Skalierung des Beschäftigtentransfers grundsätzlich möglich.

- Für den Ansatz der Arbeitsmarktdrehscheiben fehlt bislang eine einheitliche Definition und belastbare Evidenz zur Wirksamkeit und Effizienz. Dennoch überzeugt ihr Grundgedanke: Arbeitsmarktdrehscheiben könnten als lokale Experimentierräume fungieren, um auf regionaler Ebene wirkungsvolle Ansätze zu erproben, deren Erfolg systematisch zu evaluieren und sie anschließend zu verstetigen oder auf andere Regionen zu übertragen.

1 Einleitung

Der deutsche Arbeitsmarkt steht vor tiefgreifenden Veränderungen, die von verschiedenen Treibern einer einschneidenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation befeuert werden. Digitalisierung, Dekarbonisierung, demografischer Wandel, geopolitische Veränderungen sowie ein dynamisches weltwirtschaftliches Umfeld wirken gemeinsam auf die Strukturen und Dynamiken des Arbeitsmarkts ein. Eine verbreitete Erwartung ist, dass der Umschlag an Beschäftigung bzw. Arbeitsplätzen zunimmt (Bauer und Bender 2004; BMAS 2023; Curtis et al. 2024; Monsef und Stettes 2023) und ein voraussichtlich beschleunigter Strukturwandel die Anpassungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkts in bisher ungekanntem Ausmaß herausfordert.

Besondere Herausforderungen bestehen in traditionell prosperierenden Industrieregionen (vor allem in den Branchen Automobil und Zulieferer, Maschinenbau sowie Grundstoff- und chemische Industrie), wo gut entlohnte, auf Dauer angelegte Arbeitsverhältnisse für Beschäftigte mit mittlerer Qualifikation unter Druck geraten. Andererseits entstehen in vielen Bereichen des Dienstleistungssektors Arbeitsplätze mit ganz neuen Anforderungsprofilen, vor allem im Gesundheits- und Bildungssektor, aber auch in hoch qualifizierten Dienstleistungsbereichen wie im IT-Bereich (Eichhorst und Marx 2025). Dadurch kommt es vermehrt zu branchenübergreifenden Arbeitsplatzverschiebungen, auch wenn brancheninterne Verschiebungen weiterhin häufiger auftreten (Kovalenko 2025).

Trotz Rekordbeschäftigung konzentrieren sich die Beschäftigungszuwächse am aktuellen Datenrand nahezu ausschließlich auf Dienstleistungsbereiche. Außerhalb dieses Bereichs nahm die Beschäftigung im Jahr 2024 hingegen ab (Statistisches Bundesamt 2025). Allerdings weisen einzelne Sektoren außerhalb des Dienstleistungsbereichs, insbesondere im Energiesektor – getrieben durch die Energiewende – ein stetiges Beschäftigungswachstum auf. Sowohl im Bereich der erneuerbaren Energien als auch in der Energieinfrastruktur entstehen zunehmend neue Arbeitsplätze, was in diesen Bereichen zu einem steigenden Fachkräftemangel führt (Büchel et al. 2025).

Ein zentrales Risiko dieser Entwicklungen ist der drohende „Mismatch“, der sich mit dem voraussichtlich zunehmenden Strukturwandel in vier Dimensionen manifestieren kann: temporär (vorübergehender Arbeitsausfall), regional (eingeschränkte Mobilität der Arbeitskräfte), qualifikatorisch (Diskrepanz zwischen vorhandenen und geforderten Fähigkeiten) sowie monetär (ungleiche Entgeltstrukturen in aufnehmenden und abgebenden Wirtschaftsbereichen). Ohne geeignete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen droht so ein gleichzeitiges Auftreten von Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit – eine problematische Konstellation, die sozialen und wirtschaftlichen Verwerfungen Vorschub leistet, vor allem wenn sich diese Situation durch weiter voranschreitende strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt in Zukunft verschärfen sollte. Während einerseits Wachstumschancen ungenutzt bleiben, droht andererseits bestimmten Personengruppen eine dauerhafte Exklusion aus dem Beschäftigungssystem.

Übergänge im Sinne von „Brücken“ zwischen alter und neuer Beschäftigung gewinnen somit an Bedeutung: Berufliche Mobilität zwischen Betrieben, Sektoren und Regionen ist ein zentraler Anpassungsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt, um Auswirkungen des Abbaus von Beschäftigung

zu minimieren und Wachstumshemmnisse zu überwinden (Bachmann et al. 2025; EFI 2025).[1] Eine (zu) geringe berufliche Mobilität hemmt aber nicht nur das Produktivitäts- und Lohnwachstum, sondern gilt auch als ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die im internationalen Vergleich geringe Forschungs- und Innovationsdynamik in Deutschland und Europa (Schoefer 2025). Wenn es zu einem disruptiven Strukturwandel kommt, der etablierte Geschäfts- und Beschäftigungsmodelle tiefgreifend verändert oder ganz verdrängt, wird das Potenzial innerbetrieblicher Anpassungen und Restrukturierungen zudem tendenziell abnehmen. Dies erhöht die Bedeutung externer beruflicher Übergänge zusätzlich.

Im Hinblick auf die Rolle aktiver Arbeitsmarktpolitik gilt es jedoch, zwischen regulären Übergängen, die ein „Grundrauschen" im Arbeitsmarkt bilden, und zeitlich, regional oder berufsspezifisch begrenzten „Notfällen" aufgrund von Massenentlassungen, Werksschließungen oder sektoralen Krisen zu unterscheiden. In beiden Szenarien stellt sich jedoch die Frage, welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente in welchem Kontext effektiv und effizient eingesetzt werden können, um Branchen- und Berufswechsel zu erleichtern, soziale Härten zu vermeiden und den transformativen Strukturwandel erfolgreich zu begleiten und zu gestalten.

Das Ausmaß der beruflichen Mobilität, welches im Zuge der tiefgreifenden Transformation zu erwarten wäre, spiegelt sich bislang nicht in den Daten wider (Fitzenberger und Kagerl 2025). Zudem stoßen Maßnahmen, die in vergangenen Krisen als besonders effektiv galten – allen voran Kurzarbeit –, in der aktuellen Transformation an ihre Grenzen. Da sie in erster Linie strukturkonservierend wirken, sichern sie Beschäftigung in Betrieben, Berufen und Branchen, die möglicherweise nicht zukunftsfähig sind, anstatt berufliche Übergänge in Tätigkeiten mit Wachstumsperspektiven zu erleichtern. Auch bekannte Defizite bei der berufsbegleitenden Weiterbildung und Qualifizierung in Deutschland (vor allem im Zugang und in der Nutzung; Eichhorst und Marx 2022) stellen große Herausforderungen in der Transformation dar. Vor diesem Hintergrund spricht sich etwa die EFI-Kommission in ihrem Jahresgutachten 2025 sehr dezidiert für eine Förderung der Arbeitsmarktmobilität und Stärkung der Qualifizierung von Beschäftigten aus: Die „Effizienz des Übergangs zu erhöhen" sei ein wichtiges Politikziel (EFI 2025). Jenseits der allgemeinen Empfehlung, durch präventive Fördermaßnahmen stärker auf branchenfremde Übergänge vorzubereiten, bleibt allerdings offen, welche konkrete Rolle Arbeitsmarktpolitik dabei spielen kann (und sollte).

Die vorliegende Studie greift daher die mit diesen Herausforderungen, Problemen und Risiken verbundenen Fragen gezielt auf. Im ersten Schritt wird in Kapitel 2 die empirische Evidenz zu ausgewählten Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Kontext beruflicher Übergänge (von Beschäftigten oder arbeitsmarktnahen Personen) in der Transformation systematisch aufgearbeitet. Dabei liegt auch ein Augenmerk darauf, potenzielle Fehlanreize und Ineffizienzen der Instrumente und ihres Einsatzes zu identifizieren. Darüber hinaus wird die regionale Dimension der Transformation untersucht, da die regionale Betroffenheit unterschiedlich stark ausfallen könnte und regionale Verwerfungen drohen (OECD 2024; Hassel et al. 2024). Während der Fokus der Betrachtungen auf

[1] Mittel- bis langfristig vollzieht sich die Transformation des deutschen Arbeitsmarkts auch durch den Eintritt jüngerer Kohorten und zugewanderter Personen sowie über das altersbedingte Ausscheiden älterer Erwerbstätiger. Dieser demografisch getragene Mechanismus, bei dem Wandel vor allem über Bildungs-, Ausbildungs- und Berufswahlentscheidungen im Zuge des Berufseinstiegs stattfindet, wird hier nicht näher betrachtet.

Deutschland liegt, wird internationale Evidenz selektiv und ergänzend einbezogen, sofern sie einen Erkenntnisgewinn für die deutsche Situation liefert. Dabei stehen vor allem Länder im Mittelpunkt, die Deutschland von der Wirtschaftsstruktur und der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik her ähneln. Dies trifft vor allem auf Österreich, die Benelux-Staaten, die nordischen Länder und Frankreich zu.

Im zweiten Schritt wird in Kapitel 3 die regionale und internationale Perspektive vertieft, indem Fallstudien vorgestellt werden, die den Einsatz verschiedener arbeitsmarktpolitischer Instrumente in einem regionalen oder sektoralen Kontext beleuchten. Diese Fallstudien werden jedoch nicht als „Best Practices“ präsentiert, sondern dienen dazu, praktische Erfahrungen mit der Anwendung und Kombination dieser Instrumente herauszuarbeiten. Dabei liegt der Fokus auf Regionen und Sektoren in Deutschland und Europa, die von erheblichen Arbeitsmarktumbrüchen betroffen sind und in denen gezielt bestimmte Instrumente (oder Instrumentenkombinationen) eingesetzt wurden. Mit dieser Analyse werden Erfolgsfaktoren als Grundlage für Handlungsempfehlungen herausgearbeitet.

Schließlich werden im dritten Schritt in Kapitel 4 Gestaltungsoptionen für die Zukunft entwickelt. Ziel ist es, konkrete Anregungen zur positiven Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation des deutschen Arbeitsmarktes zu geben. Die Ergebnisse sollen mithin nicht nur zur wissenschaftlichen Debatte beitragen, sondern auch konkrete und praxisorientierte Impulse für Politik und Gesellschaft liefern, um den deutschen Arbeitsmarkt dynamisch und zukunftsfähig zu gestalten.

2 Bestandsaufnahme auf Instrumentenebene

Im Mittelpunkt der folgenden Analyse stehen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die möglichst gezielt berufliche Übergänge in Zeiten tiefgreifender Transformation unterstützen sollen. Ihre Auswahl basiert auf einer Arbeitsdefinition, die insbesondere sogenannte „job-to-job transitions“ in den Fokus rückt – also erfolgreiche Übergänge zwischen alter und neuer Beschäftigung („Brücken“), idealerweise ohne oder nur mit kurzen Phasen der Arbeitslosigkeit oder Maßnahmenteilnahme. Dementsprechend liegt der Schwerpunkt dieser Untersuchung auf Beschäftigten und arbeitsmarktnahen Personen, aber es werden auch kurzzeitig Arbeitslose (im Arbeitslosengeldbezug) einbezogen. Langzeitarbeitslose oder arbeitsmarktferne Gruppen stehen ebenso wenig im Fokus dieser Studie wie berufliche Übergänge innerhalb von Betrieben, also bei fortbestehendem Arbeitsverhältnis. Darüber hinaus klammern wir unternehmerische Neugründungen und Unternehmenswachstum als mögliche Treiber des transformativen Strukturwandels weitgehend aus.

Die betrachteten Instrumente werden vor allem durch Regelungen auf der Bundesebene vorgegeben, aber dezentral implementiert und gegebenenfalls kombiniert. Ergänzend werden Instrumente einbezogen, die auf Länderebene, etwa im Zuge von ESF-Förderung, oder auf sozialpartnerschaftlicher Basis entwickelt und angewandt werden.

2.1 Die betrachteten Instrumente im Überblick

Nachfolgend werden insgesamt sieben arbeitsmarktpolitische Instrumente betrachtet und ihre Möglichkeiten und Grenzen im transformativen Strukturwandel auf Basis der vorhandenen empirischen Evidenz dargestellt. Tabelle 2.1 beinhaltet eine Typologie dieser Instrumente mit ihren intendierten Zielen und den Strategien, um berufliche Übergänge (in der Transformation) zu erleichtern, sowie den einzelnen Zielgruppen. Tabelle 2.2 ergänzt diese Darstellung um weitere Merkmale (institutioneller Rahmen, Finanzierung, Nutzungszahlen sowie Akteure und Anreizstrukturen).

Die Typologie verdeutlicht zunächst Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Zielen, Strategien und Zielgruppen der betrachteten Instrumente. So richten sich etwa sowohl das Kurzarbeitergeld als auch Transfer-Kurzarbeitergeld und Transfergesellschaften an sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, verfolgen jedoch sehr unterschiedliche Ziele mit abweichenden Strategien: Während die im Grunde strukturkonservative Maßnahme der Kurzarbeit darauf abzielt, berufliche Übergänge zu vermeiden und die Bindung an den aktuellen Arbeitgeber während eines vorübergehenden Arbeitsausfalls zu erhalten, sollen Transfer-Kurzarbeitergeld und Transfergesellschaften gezielt Wechsel in neue Betriebe oder in eine selbstständige Beschäftigung bei dauerhaftem Wegfall des Arbeitsplatzes unterstützen.

Die Entgeltsicherung zielt auf das Problem ungleicher Entgeltstrukturen in aufnehmenden und abgebenden Wirtschaftsbereichen, während die Förderung regionaler Mobilität berufliche Übergänge durch geringere Mobilitätskosten erleichtern möchte. Berufliche (Teil-)Qualifizierung sowie Arbeitsmarktinformation und -vermittlung gehören zwar zum Standardrepertoire der Arbeitsmarktpolitik, werden jedoch zunehmend beschäftigungsbegleitend und präventiv eingesetzt, um erfolgreiche berufliche Übergänge zwischen Beschäftigungsverhältnissen zu ermöglichen und (Phasen von) Arbeitslosigkeit möglichst zu vermeiden. Schließlich verfolgen „Arbeitsmarktdrehscheiben“ und tarifliche Regelungen das Ziel, sehr gezielt regionale Transformationsprozesse zu unterstützen und möglichst reibungslose berufliche Übergänge innerhalb einer bestimmten Region zu fördern.

Auf eine detaillierte Erläuterung der in Tabelle 2.2 im Überblick dargestellten weiteren Merkmale der betrachteten Instrumente wird an dieser Stelle verzichtet, da diese in den nachfolgenden Abschnitten eingehend beschrieben werden. Es gibt auch hier Gemeinsamkeiten – deutlich prägender sind jedoch die Unterschiede zwischen den betrachteten Instrumenten in institutionellem Rahmen, Finanzierung, Nutzungszahlen sowie Akteuren und Anreizstrukturen.

Tabelle 2.1 Typologie der betrachteten Instrumente

Instrument	Intendiertes Ziel (und adressierte Friktion)	Strategie für gelingende berufliche Übergänge	Zielgruppe
Kurzarbeitergeld	Vermeidung von Entlassungen und Verdienstausfall bei vorübergehendem Arbeitsausfall („temporärer Mismatch“)	Vermeidung von Übergängen, um das Humankapital beim bisherigen Arbeitgeber zu erhalten	(sozialversicherungspflichtige) Beschäftigte
Transfer-Kurzarbeitergeld und Transfergesellschaften	Vermeidung von Entlassungen und Verbesserung der Vermittlungsaussichten bei dauerhaftem Arbeitsausfall (v. a. „qualifikatorischer Mismatch“)	Erleichterung von Übergängen in neue Betriebe oder in eine selbstständige Beschäftigung durch Beratung, Vermittlung und Qualifizierung	(sozialversicherungspflichtige) Beschäftigte
Entgeltsicherung	Überwindung hoher Anspruchslöhne vormals gut entlohnter Beschäftigter („monetärer Mismatch“)	Erleichterung von Übergängen durch Anreiz zur (raschen) Aufnahme einer neuen Beschäftigung trotz Lohneinbußen	(ältere) Arbeitsuchende mit Anspruch auf Arbeitslosengeld (ab 50 Jahren)
Förderung regionaler Mobilität	Steigerung der regionalen Mobilität („regionaler Mismatch“)	Erleichterung von Übergängen durch geringere Mobilitätskosten bzw. Mobilitätszuschüsse	Arbeitslose bei Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzangebots in größerer Entfernung
Berufliche (Teil-)Qualifizierung	Aufbau von auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen („qualifikatorischer Mismatch“)	Erleichterung von Übergängen durch bessere qualifikatorische Passung	Beschäftigte (u. a.)
Arbeitsmarktinformation und -vermittlung	Überwindung von Friktionen bei der Arbeitsplatzsuche („informatorischer Mismatch“)	Erleichterung von Übergängen durch bessere Information und geringere Suchkosten	Beschäftigte (u. a.)
„Arbeitsmarktdrehscheiben“ und tarifliche Regelungen	Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch Unterstützung regionaler Transformationsprozesse (v. a. „qualifikatorischer und informatorischer Mismatch“ in der Region)	Erleichterung von erfolgreichen Übergängen in einer Region, vor allem durch Qualifizierung und/oder regionalen Personalaustausch	Beschäftigte

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 2.2 Weitere Merkmale der betrachteten Instrumente

Instrument	Institutioneller Rahmen	Finanzierung	Nutzungszahlen	Akteure und Anreizstrukturen
Kurzarbeitergeld	Gesetzliche Festlegung der Rahmenbedingungen, Änderungen durch Verordnung möglich	beitragsfinanziert (Arbeitslosenversicherung)	bis zu sechs Millionen Beschäftigte während der Corona-Pandemie	Arbeitgeber: Erhalt von Humankapital (+), Kostenbeteiligung (-) Zielgruppe: Arbeitsplatzsicherheit (+), (geringe) Einkommenseinbußen (-) BA: Vermeidung von Arbeitslosigkeitskosten (+), Kosten für Kurzarbeitergeld (-)
Transfer-Kurzarbeitergeld und Transfergesellschaften	gesetzliche Regelung im SGB III	Transfersozialplan (abgebender Betrieb) sowie beitragsfinanziert (Arbeitslosenversicherung)	bis zu 35 000 Personen während der Finanz- und Wirtschaftskrise	Arbeitgeber: eingesparte Lohnkosten (+), Kostenbeteiligung via Transfersozialplan (-) Zielgruppe: finanzielle Besserstellung gegenüber Arbeitslosengeld (+), Unterstützungsangebote (+) BA: Vermeidung von Arbeitslosigkeits-kosten (+), Kosten für Transferkurzarbeitergeld und Qualifizierung (anteilig) (-)
Entgeltsicherung	Pflichtleistung ab 2003, eingestellt im Jahr 2011	beitragsfinanziert (Arbeitslosenversicherung)	bis zu 18 000 Personen im Jahr 2010	Arbeitgeber: keine Rolle Zielgruppe: Anreiz, auch geringer entlohnte Arbeitsplatzangebote anzunehmen (+) BA: Vermeidung von Arbeitslosigkeitskosten (+), Kosten für Lohnzuschüsse (-)
Förderung regionaler Mobilität	vier Instrumente (Reisekosten-, Fahrkosten-, Trennungs- und Umzugsbeihilfe)	beitragsfinanziert (Arbeitslosenversicherung)	350 000 Personen im Jahr 2007	Arbeitgeber: größerer Bewerberpool (+), schnellere Besetzung offener Stellen (+) Zielgruppe: entfernte Arbeitsplatzangebote werden attraktiver (+) BA: Vermeidung von Arbeitslosigkeitskosten (+), Kosten der Subvention (-)

Berufliche (Teil-)Qualifizierung	Ausgebaute Förderung der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten durch die BA seit dem Jahr 2006 (WeGebAU, Qualifizierungschancengesetz, „Arbeit-von-morgen-Gesetz“, Qualifizierungsgeld)	beitragsfinanziert (Arbeitslosenversicherung)	32 000 Personen im Jahr 2021 (jährliche Eintritte)	Arbeitgeber: Fachkräftesicherung und Mitarbeiterbindung (+) Zielgruppe: bessere Beschäftigungschancen und Verdienstaussichten (+) BA: Vermeidung von Arbeitslosigkeitskosten (+), Kosten der Qualifizierung und Risiko von Mitnahmeeffekten (-)
Arbeitsmarktinformation und -vermittlung	„Berufsberatung im Erwerbsleben“ durch die BA seit dem Jahr 2020	beitragsfinanziert (Arbeitslosenversicherung)	Beratungsquote im Rechtskreis SGB III: ca. 0,16 Prozent (Beschäftigte) und ca. 0,64 Prozent (Arbeitslose) im Jahr 2021 (Schätzung)	Arbeitgeber: größerer Bewerberpool (+), schnellere Besetzung offener Stellen (+) Zielgruppe: bessere Entscheidungsgrundlage bei beruflichen Veränderungen (+) BA: Vermeidung von Arbeitslosigkeitskosten (+), Kosten der Informationsbereitstellung (-)
„Arbeitsmarktdrehscheiben“ und tarifliche Regelungen	Kein rechtlich normiertes Instrument, sondern regionale Initiativen (in der Regel mit Beteiligung der BA)	bei Instrumenteneinsatz: beitragsfinanziert (Arbeitslosenversicherung)	k. A.	Arbeitgeber: sozialverträglicher Personalabbau (+), passgenaue Rekrutierung (+) Zielgruppe: erfolgreiche berufliche Übergänge in der Region (+) BA: Vermeidung von Arbeitslosigkeitskosten und Stärkung der Region (+), Kosten der Koordinierung und ggf. des Instrumenteneinsatzes (Information und Beratung, Qualifizierung) (-)

Quelle: eigene Darstellung.

2.2 Kurzarbeitergeld

Die Ursprünge des Kurzarbeitergeldes reichen in Deutschland bis in das frühe 19. Jahrhundert zurück (Brenke et al. 2010). Damals wurden Arbeitsausfälle in der Tabakverarbeitung infolge erhöhter Zölle und Steuern durch entsprechende Ausgleichszahlungen an die Beschäftigten kompensiert. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde dieser Ansatz in die neu geschaffene Arbeitslosenunterstützung integriert und als branchenübergreifende Regelung etabliert.

In späteren Krisen hat sich das Instrument grundsätzlich bewährt. Seine Popularität zeigt sich nicht nur in den regelmäßigen und beinahe reflexartigen Erweiterungen der Kurzarbeitsregelungen, sobald sich die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt oder in einzelnen Sektoren eintrübt, sondern auch in seiner Vorbildfunktion bei der Einführung ähnlicher Regelungen in vielen anderen Ländern (Bonin et al. 2021a; Cahuc 2019; Eichhorst et al. 2022a).

2.2.1 Grundsätzliche Funktionsweise und (mögliche) Rolle in der Transformation

Das Kurzarbeitergeld steht als grundsätzlich strukturbewahrende Maßnahme in einem Zielkonflikt zur Förderung beruflicher Übergänge auf dem Arbeitsmarkt. Denn mit diesem Instrument soll die Bindung von Beschäftigten an ihren bisherigen Betrieb auch bei vorübergehendem Arbeitsausfall aufrechterhalten werden. Auf diese Weise soll wertvolles, insbesondere betriebsspezifisches, Humankapital erhalten werden und unmittelbar zur Verfügung stehen, sobald die temporäre Krise überwunden ist.

Das Instrument der Kurzarbeit wird in Deutschland aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert. Mit diesen Mitteln wird eine Subvention gewährt, um Entlassungen zu vermeiden und stattdessen die geleistete Arbeitszeit der Beschäftigten anzupassen. Die Lohneinbußen der Beschäftigten durch Arbeitsausfälle werden so zu einem Teil von der Bundesagentur für Arbeit durch Lohnersatzleistungen ausgeglichen. Arbeitgeber tragen ebenfalls einen Teil der Kosten, da die Lohnkosten nicht proportional mit der Verkürzung der Arbeitszeit sinken. Insgesamt profitieren jedoch alle beteiligten Akteure: Beschäftigte erhalten Einkommens- und Arbeitsplatzsicherheit in Krisenzeiten, während Betriebe von größerer Flexibilität profitieren und Such- und Einarbeitungskosten für neues Personal vermeiden können. Auch aus öffentlicher Sicht ist die Maßnahme wirtschaftlich sinnvoll, wenn sie dazu beiträgt, höhere Kosten von Arbeitslosigkeit zu vermeiden, und weil sie konjunkturell wie ein automatischer Stabilisator wirkt.

Die gesetzliche Grundlage zur Kurzarbeit im SGB III wurde in den letzten wirtschaftlichen Krisen regelmäßig durch Verordnungen und gesetzliche Sonderregelungen angepasst, um ihre Rahmenbedingungen (maximale Bezugsdauer, Höhe der Lohnersatzleistung und finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber, Voraussetzungen zur Inanspruchnahme) für einen gewissen Zeitraum großzügiger auszugestalten und den Zugang zu diesem Instrument insgesamt zu erleichtern. Dies war in der Corona-Pandemie ebenfalls der Fall (siehe dazu Bundesrechnungshof 2023a).

Darüber hinaus gibt es Bestrebungen, das Instrument der Kurzarbeit weiterzuentwickeln und die Ausrichtung stärker mit den Erfordernissen des transformativen Strukturwandels in Einklang zu bringen – vor allem mit stärkerer Berücksichtigung beruflicher Übergänge. Diesem Zweck dient vor allem die Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung. Zudem gibt es Vorschläge, die Bindung an

den bisherigen Betrieb mit zunehmender Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes graduell zu lösen („Brücken-Kurzarbeit“; vgl. Bonin et al. 2021b).[2]

2.2.2 Empirische Evidenz aus Deutschland

Der Einsatz von Kurzarbeit hat in Deutschland in vergangenen Krisen erfolgreich dazu beigetragen, Arbeitsplatzverluste zu vermeiden – insbesondere während der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 (Balleer et al. 2016; Boeri und Brücker 2011) sowie während der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 (Brinkmann et al. 2024; Kagerl 2024). Im Vergleich zu anderen Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie wird dieses Instrument zudem von befragten Arbeitsmarktforscherinnen und -forschern besonders positiv bewertet (Bonin et al. 2021a).

Allerdings ist der Einsatz von Kurzarbeit mit erheblichen Kosten verbunden. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde bereits eine historische Rekordnutzung verzeichnet, mit bis zu 1,44 Millionen Kurzarbeitenden im Mai 2009 (BA 2020). Diese Zahl wurde während der Corona-Pandemie nochmals sehr deutlich übertroffen: Im April 2020 erhielten rund sechs Millionen Beschäftigte Kurzarbeitergeld (BA 2020). Im Jahresdurchschnitt lag die Zahl der Kurzarbeitenden im Jahr 2020 bei 2,94 Millionen, im Jahr 2021 bei 1,85 Millionen und Jahr 2022 bei 430 000 (Bundesrechnungshof 2023b). Dies führte zu hohen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld, die sich in den Jahren 2020 bis 2022 insgesamt auf 45,5 Milliarden Euro beliefen (Bundesrechnungshof 2023b).

Darüber hinaus ist beim Einsatz von Kurzarbeit von erheblichen Mitnahmeeffekten auszugehen, die angesichts der besonders breiten Nutzung während der Corona-Pandemie vermutlich noch ausgeprägter waren. Von Mitnahmeeffekten spricht man, wenn subventionierte Arbeitsplätze auch ohne den Einsatz dieses Instruments – also ohne staatliche Unterstützung – erhalten geblieben wären. Mehrere Befunde stützen die Annahme starker Mitnahmeeffekte: Erstens geben viele Kurzarbeitende in Befragungen an, dass sich ihr tatsächlicher Arbeitsumfang während der Kurzarbeit nicht verringert habe oder sogar gestiegen sei (Bossler et al. 2024). Zweitens zeigen Analysen, dass Kurzarbeit innerhalb von Betrieben stärker auf Beschäftigte ausgerichtet ist, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auch ohne Nutzung von Kurzarbeit im Unternehmen geblieben wären (Brinkmann et al. 2024; Kagerl 2024). Frühere Studien zur Finanz- und Wirtschaftskrise hatten bereits deutliche Hinweise darauf geliefert, dass Kurzarbeit zwar zur Stabilisierung der Beschäftigung beiträgt, dabei jedoch nicht besonders zielgenau ist – wodurch Mitnahmeeffekte entstehen können (Boeri und Brücker 2011).

Grenzen des Einsatzes von Kurzarbeit zeigen weitere Befunde. Brinkmann et al. (2024) bestimmen die kausalen Effekte von Kurzarbeit auf Betriebe und Beschäftigte mit zwei unterschiedlichen Vorgehensweisen: Erstens wird gezeigt, dass es keine unterschiedlichen Beschäftigungsverläufe für Beschäftigte oberhalb und unterhalb des Renteneintrittsalters gibt, wenn ein Betrieb Kurzarbeit

[2] Davon abzugrenzen ist ein früherer Vorschlag eines „Transformations-Kurzarbeitergeldes“ (IG Metall 2019), der zwischenzeitlich weiterentwickelt wurde und als „Qualifizierungsgeld“ seit April 2024 als Fördermaßnahme für betriebliche Fort- und Weiterbildungen zur Verfügung steht. Dieses Qualifizierungsgeld wird in Abschnitt 2.6 („Berufliche (Teil-)Qualifizierung“) näher vorgestellt und analysiert.

nutzt. Diese Betrachtung nutzt aus, dass Beschäftigte oberhalb des Renteneintrittsalters für Kurzarbeit nicht anspruchsberechtigt sind. Zweitens wird belegt, dass eine Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes im Jahr 2012 (von sechs auf zwölf Monate) keine Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau von Betrieben hatte, welche die verlängerte Kurzarbeit nutzten. Allerdings war in Betrieben ohne Verlängerung der maximalen Bezugsdauer ein rückläufiges Lohnniveau zu verzeichnen. Brinkmann et al. (2024) führen daher auch eine stärkere Lohnflexibilität als Erklärung dafür an, dass Beschäftigungseffekte von Kurzarbeit in Deutschland geringer ausfallen als in anderen Ländern (z. B. in Italien).

Die Ausweitung der Kurzarbeit in Deutschland hat die Beschäftigungsergebnisse somit weder kurz- noch langfristig signifikant verbessert (Brinkmann et al. 2024). Dieses Ergebnis deckt sich mit dem Befund von Balleer et al. (2016), wonach diskretionäre Anpassungen des Instruments in Krisenzeiten keine zusätzlichen positiven Effekte hervorrufen. Kurzarbeit erweist sich demnach vor allem dann als besonders wirksam und kosteneffizient, wenn sie in ihrer bestehenden, regelbasierten Form genutzt wird – ohne zusätzliche Anpassungen oder Ausweitungen. Für den Einsatz von Kurzarbeit sollten also transparente Regeln unabhängig von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gelten (Cahuc 2019, 2024; Eichhorst und Rinne 2019).

Offen bleibt die Frage, welchen Effekt der Einsatz von Kurzarbeit auf berufliche Übergänge hat. Bislang gibt es jedenfalls keine empirischen Belege dafür, dass der weitverbreitete Einsatz von Kurzarbeit tatsächlich die Reallokation von Beschäftigung in Deutschland negativ beeinflusst hat (Fitzenberger und Kagerl 2025).

Zweifellos lässt sich jedoch konstatieren, dass bislang das Ziel verfehlt wurde, den Einsatz von Kurzarbeit systematisch mit Weiterbildungsaktivitäten zu verknüpfen. Diese Verknüpfung wurde während der Corona-Pandemie nur in sehr geringem Ausmaß genutzt (im Sommer bzw. Herbst 2020 nur von etwa fünf Prozent der Kurzarbeitenden bzw. rund zehn Prozent der Betriebe; Bellmann et al. 2020; Kruppe und Osiander 2020). Aber auch schon zuvor, insbesondere während der Finanz- und Wirtschaftskrise, wurde die Verknüpfung von Kurzarbeit und Weiterbildung kaum genutzt (die Nutzung dürfte sich ebenfalls auf kaum mehr als mehr als fünf Prozent der Kurzarbeitenden belaufen haben; Eichhorst und Rinne 2019). Dies spricht dafür, dass nicht die pandemiebedingten Einschränkungen im Angebot und Zugang zur Weiterbildung der Grund für die geringe Nutzung dieser Verknüpfung waren, sondern – wie schon zuvor – andere Aspekte eine wichtige Rolle spielten. Insbesondere lassen sich die organisatorischen Anforderungen für Qualifizierungsmaßnahmen nur schwer mit den Rahmenbedingungen, die den Einsatz von Kurzarbeit auslösen und bestimmen (Dauer und Lage, wirtschaftliche Unsicherheit), in Einklang bringen (Eichhorst und Rinne 2019).

2.2.3 Ähnliche Ansätze im Ausland und internationale empirische Evidenz

Mittlerweile existieren in vielen Ländern – häufig nach deutschem Vorbild – vergleichbare Regelungen zur Kurzarbeit, die insbesondere während der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie in der Corona-Pandemie zum Einsatz kamen (Cahuc 2019, 2024; Bonin et al. 2021; Eichhorst et al. 2022a). Belastbare empirische Studien zu ihrer Wirksamkeit und Effizienz liegen vor allem aus Frankreich, Italien und der Schweiz vor. Die Ergebnisse zeigen, ähnlich wie in Deutschland, durchweg positive Effekte im Hinblick auf das zentrale Ziel, Beschäftigung zu sichern und

Arbeitsplatzverluste zu vermeiden – allerdings deuten die Befunde auch hier auf Mitnahmeeffekte hin. Wesentlich ist zudem die Unterscheidung zwischen kurz- und langfristigen Krisen. Schließlich gibt es Hinweise auf negative Effekte im Hinblick auf die Reallokation von Beschäftigung und betriebliche Übergänge.

In Frankreich hat Kurzarbeit effektiv zur Sicherung von Beschäftigung während der Finanz- und Wirtschaftskrise beigetragen, wie Cahuc et al. (2021) zeigen. Die Nutzung dieses Instruments hat in der damaligen Krise zu einer Erhöhung der Arbeitszeit in Unternehmen mit starken Umsatzrückgängen geführt, aber auch zu Mitnahmeeffekten in weniger betroffenen Firmen. Zur Steigerung der Effizienz empfehlen die Autoren daher eine gezieltere Ausrichtung von Kurzarbeit auf Unternehmen mit erheblichen Umsatzeinbußen. Zudem warnen sie vor einer Ausweitung des Instruments außerhalb von Rezessionsphasen, da dies die effiziente Allokation von Arbeitskräften behindern könnte.

Auch in Italien hat Kurzarbeit während der Finanz- und Wirtschaftskrise nachweislich zur Sicherung von Arbeitsplätzen beigetragen, wie Giupponi und Landais (2023) zeigen. Die Autoren differenzieren zudem zwischen den Effekten in kurzfristigen und langfristigen Krisen. Während bei kurzfristigen Krisen ein positiver gesamtwirtschaftlicher Effekt festgestellt wird, bewerten sie den Einsatz von Kurzarbeit in länger andauernden Krisen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht kritisch: Beschäftigte verbleiben in solchen Fällen zu lange in unproduktiven Betrieben oder nicht zukunftsfähigen Beschäftigungsverhältnissen. Kurzarbeit wirkt hier hemmend auf die notwendige Reallokation produktiver Arbeitskräfte. Ein positiver Effekt lässt sich in langfristigen Krisen nur noch für Unternehmen mit hoher Vorkrisen-Produktivität feststellen.

Schließlich zeigen Kopp und Siegenthaler (2021) für die Schweiz, dass Kurzarbeit auch dort während der Finanz- und Wirtschaftskrise wirksam Entlassungen verhindert hat, insbesondere bei gering qualifizierten Beschäftigten. Darüber hinaus konnten die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit so stark gesenkt werden, dass sich unter dem Strich fiskalische Einsparungen ergaben.

2.2.4 Zwischenfazit zum Einsatz in Zeiten der Transformation

Der Einsatz von Kurzarbeit steht in einem Zielkonflikt zur Förderung beruflicher Übergänge. Seit einiger Zeit wird zwar diskutiert, anstelle der reinen Beschäftigungssicherung verstärkt berufliche Übergänge zu fördern – vor allem durch eine stärkere Verknüpfung von Kurzarbeit mit Weiterbildungsaktivitäten. Bislang fehlt jedoch der empirische Nachweis, dass ein solcher Ansatz in der Praxis tatsächlich funktionieren kann. Die bislang äußerst geringe Inanspruchnahme entsprechender Angebote, trotz spürbarer materieller Anreize, spricht sehr deutlich gegen seine praktische Relevanz.

Die negativen Effekte von Kurzarbeit auf die Reallokation von Arbeitskräften dürften insbesondere bei langfristigen und strukturellen Krisen stark zum Tragen kommen. Der tiefgreifende Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt stellt zweifellos eine solche anhaltende und dauerhafte Herausforderung dar. In diesem Kontext mag der wiederholte oder längerfristige Einsatz von Kurzarbeit zwar politisch naheliegend sein – konzeptionell ist er jedoch kein überzeugender Lösungsansatz.

2.3 Transfer-Kurzarbeitergeld und Transfergesellschaften

Der Beschäftigtentransfer – in Deutschland vor allem in Form von Transfergesellschaften mit dem Transferkurzarbeitergeld organisiert – soll Beschäftigte, die von Entlassung bedroht oder betroffen sind, möglichst effektiv und effizient dabei unterstützen, eine neue Erwerbstätigkeit in einem anderen Betrieb aufzunehmen – oder eine selbstständige Tätigkeit zu beginnen.[3] Dieser Ansatz hat eine lange arbeitsmarktpolitische Tradition und verbindet Elemente des kollektiven Arbeitsrechts (wie z. B. den Sozialplan) mit Instrumenten der öffentlichen Arbeitsförderung (insbesondere Beratung, Vermittlung und Qualifizierung; Mühge und Reissert 2023). Trotz zahlreicher Anpassungen und Weiterentwicklungen wurde die Versicherungslogik der durch die Arbeitslosenversicherung getragenen Arbeitsförderung im Wesentlichen beibehalten.

Auch deshalb ist das Instrument in Deutschland durch ein sehr komplexes institutionelles Gefüge unter Beteiligung verschiedener Akteure gekennzeichnet. Es wird insgesamt nur in relativ geringem Umfang genutzt, und die empirische Evidenz zu seinen Wirkungen ist bislang eher schwach. Anders stellt sich die Situation in einigen anderen Ländern dar: Besonders die Erfahrungen mit dem Beschäftigtentransfer in Österreich und Schweden bieten wertvolle Hinweise für eine mögliche Weiterentwicklung oder Neuausrichtung des Instruments in Deutschland (siehe hierzu auch die Fallstudien in Kapitel 3).

2.3.1 Grundsätzliche Funktionsweise und (mögliche) Rolle in der Transformation

Transfergesellschaften sollen durch individuelle Beratung, Unterstützung bei der Stellensuche und berufliche Qualifizierung von Entlassung bedrohten oder betroffenen Beschäftigten erfolgreiche Übergänge in eine neue Beschäftigung ermöglichen. Ihre rechtliche Grundlage ist das Transferkurzarbeitergeld nach §§ 111 und 111a SGB III. Dazu wird ein Transfersozialplan zwischen der Geschäftsleitung und der Arbeitnehmervertretung abgeschlossen, der für die von Entlassung bedrohten oder betroffenen Beschäftigten – neben etwaigen Abfindungen – Finanzmittel für ihre Beratung, Vermittlung und Qualifizierung zur Verfügung stellt.

Mühge und Reissert (2023) beschreiben die weiteren institutionellen Rahmenbedingungen wie folgt: Beschäftigte wechseln freiwillig in eine Transfergesellschaft, die eine betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit ist und von einem unabhängigen Träger geführt wird. Dieser Wechsel vollzieht sich auf Basis eines gleichzeitig geschlossenen dreiseitigen Vertrags: Erstens wird die Auflösung des bisherigen Arbeitsverhältnisses zwischen Beschäftigten und bisherigem Arbeitgeber in einem Aufhebungsvertrag geregelt. Zweitens wird ein befristeter Arbeitsvertrag zwischen Beschäftigten und dem Träger der Transfergesellschaft abgeschlossen (bei gleichzeitiger Freistellung von der Arbeitsleistung). Drittens gibt es eine vertragliche Vereinbarung zwischen dem ehemaligen Arbeitgeber und dem Träger der Transfergesellschaft über die Finanzierung sowie die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (Beratung, Vermittlung und Qualifizierung) innerhalb der

[3] Die Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit wird in empirischen Analysen zu Beschäftigtentransfers oder Transfergesellschaften regelmäßig nicht vertieft behandelt. Auch hier wird dieser Aspekt nicht näher betrachtet. Die Evaluationsliteratur bescheinigt den Instrumenten zur Gründungsförderung jedoch eine hohe Wirksamkeit (Caliendo und Künn 2011; Caliendo 2016; Caliendo und Tübbicke 2020). In Deutschland stehen dafür insbesondere der Gründungszuschuss im Rechtskreis des SGB III sowie das Einstiegsgeld im Rechtskreis des SGB II zur Verfügung.

Transfergesellschaft. Die genaue Ausgestaltung, auch wesentlicher Parameter, kann jedoch in jedem Einzelfall sehr unterschiedlich sein und ist das Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse.

Für den abgebenden Betrieb ergibt sich ein finanzieller Anreiz zur Beteiligung aufgrund eingesparter Lohnkosten: Löhne, die während der regulären Kündigungsfrist angefallen wären, entfallen durch den vorzeitigen Wechsel der Beschäftigten in die Transfergesellschaft. Während ihrer Anstellung in einer Transfergesellschaft erhalten Beschäftigte für maximal zwölf Monate ein Transferkurzarbeitergeld, das von der Bundesagentur für Arbeit finanziert wird. Die Bundesagentur für Arbeit beteiligt sich unter bestimmten Voraussetzungen außerdem an den Qualifizierungskosten.[4] Die Höhe des Transferkurzarbeitergeldes orientiert sich am Arbeitslosengeld, wird aber oft durch Mittel aus dem Sozialplan aufgestockt. Die Bezugsdauer des Transferkurzarbeitergeldes wird nicht auf die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes angerechnet, sollte es anschließend zu einer Phase der Arbeitslosigkeit kommen.

Im idealtypischen Fall können Transfergesellschaften in Zeiten des strukturellen Wandels eine wichtige Brückenfunktion übernehmen: Durch Qualifizierungsmaßnahmen, weitere Unterstützungsangebote und einen Zeitgewinn sollen die Voraussetzungen für erfolgreiche berufliche Übergänge in neue, stabile und „passgenaue“ Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Die betroffenen Beschäftigten profitieren in der Regel von einer finanziellen Besserstellung, während die abgebenden Unternehmen ebenfalls finanzielle Anreize haben und einen Imageschaden vermeiden, wenn sie Entlassungen durch die parallele Einrichtung einer Transfergesellschaft als „sozialverträglich“ beschreiben können. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht entstehen Einsparpotenziale durch die Vermeidung von Kosten der Arbeitslosigkeit sowie möglicherweise durch zusätzliche Einnahmen, wenn vermittelte Qualifikationen zu einer Aufwertung der Tätigkeit führen. Keine (direkte) Rolle in der komplexen Akteurskonstellation von Transfergesellschaften spielen in Deutschland die neuen Arbeitgeber, also die aufnehmenden Unternehmen.

2.3.2 Evidenz aus Deutschland

Der Anteil der Beschäftigten, die in Deutschland in eine Transfergesellschaft wechseln, ist im internationalen Vergleich gering. So lag die Zahl der Personen in Transferkurzarbeit (im Bestand) in den Jahren 2007 bis 2023 zwischen 10 000 und 35 000, mit einem Höchststand während der Finanz- und Wirtschaftskrise (Fackler et al. 2023). Im Jahr 2024 waren es weniger als 10 000 Personen (BA 2025a). Diese Zahlen entsprechen einem Anteil von weniger als zwei Prozent aller Beschäftigten, die durch Stellenabbau oder Betriebsschließungen ihren Arbeitsplatz verlieren (Mühge und Reissert 2023).

Zudem zeigt sich, dass Transfergesellschaften in Deutschland vor allem bei größeren Unternehmen und Massenentlassungen zum Einsatz kommen. Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Betroffene kleinerer Restrukturierungsfälle haben hingegen häufig keinen Zugang zu diesem Instrument. Denn Transfergesellschaften müssen in Deutschland von den Unternehmen

[4] Nach § 111a SGB III muss der bisherige Arbeitgeber (außer im Fall einer Insolvenz) mindestens 50 Prozent der Kosten der Qualifizierungsmaßnahme übernehmen, bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) reicht ein Anteil von 25 Prozent aus. Zudem muss die Qualifizierungsmaßnahme nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zertifiziert sein.

gemeinsam mit den Betriebsräten initiiert werden – was aus verschiedenen Gründen scheitern kann. So kann zum Beispiel die Zahl der betroffenen Beschäftigten zu gering sein, um eine eigenständige Transfergesellschaft zu rechtfertigen, es fehlt eine Einigung auf einen Sozialplan oder das abgebende Unternehmen ist insolvent. Im Unterschied zu anderen Ländern können Transfergesellschaften in Deutschland nicht von regionalen Akteuren wie Ländern oder Kommunen eingerichtet werden, wie es beispielsweise in Österreich möglich ist. Ebenso existiert kein individuelles Zugangsrecht zum Beschäftigtentransfer und keine Möglichkeit zum Eintritt in eine betriebsübergreifende oder überbetriebliche Transfergesellschaft, wie etwa in Schweden.

Die Wirksamkeit von Transfergesellschaften wird in Deutschland vor allem im Rahmen zahlreicher betrieblicher Fallstudien untersucht (u. a. Filipiak et al. 2018; Knuth 2001; Mühge 2016; Reitzig 2017). Bis auf wenige Ausnahmen fehlt es bislang an kausalanalytisch angelegten Wirkungsstudien. Die betrieblichen Fallstudien beschränken sich weitgehend auf eine deskriptive Darstellung der Wiedereingliederungsquoten in neue Beschäftigungsverhältnisse – ohne dabei einen Vergleich mit der kontrafaktischen Situation vorzunehmen, also mit dem Szenario ohne eine Transfergesellschaft. Entsprechend sind diese Quoten nur begrenzt aussagekräftig im Hinblick auf die Frage, ob Transfergesellschaften tatsächlich ursächlich („kausal“) dazu beitragen, dass Beschäftigte häufiger, schneller oder nachhaltiger in eine neue Erwerbstätigkeit übergehen.

Eine frühe Ausnahme stellt die Evaluation von Schneider et al. (2007) dar. Trotz sehr eingeschränkter Datenlage präsentieren die Forschenden zwei zentrale Ergebnisse: Erstens ging die damalige Reform – der Übergang vom Strukturkurzarbeitergeld zum Transferkurzarbeitergeld – mit einer Halbierung der Teilnehmendenzahlen einher. Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang war offenbar die nur noch eingeschränkte Möglichkeit, den Beschäftigtentransfer wie zuvor als Brücke in die Frühverrentung älterer Beschäftigter zu nutzen (bzw. zu missbrauchen). Zweitens zeigt die quantitative Wirkungsanalyse, dass weder die Teilnahme an Transfermaßnahmen noch der Bezug von Transferkurzarbeitergeld die Beschäftigungschancen innerhalb von zwei Jahren nach Maßnahmeneintritt über das hinaus verbessern, was durch die regulären Vermittlungsaktivitäten der Bundesagentur für Arbeit erreicht wird. Allerdings wirkt sich die Teilnahme auch nicht negativ auf die Arbeitsmarktintegration aus. Insofern konnte die Reform dennoch als Erfolg angesehen werden, da Transferleistungen vor der Reform zum Teil negative Effekte auf die kurzfristige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt hatten.

Eine neuere kausalanalytische Studie mit verbesserten Datengrundlagen zeigt deutliche Selektionseffekte sowie leicht positive Beschäftigungswirkungen von Transfergesellschaften, allerdings keine Effekte auf das Einkommen. Fackler et al. (2023) dokumentieren zunächst in einem deskriptiven Vergleich, dass Beschäftigte, die in eine Transfergesellschaft übergehen, im weiteren Erwerbsverlauf schlechtere Arbeitsmarktergebnisse erzielen als vergleichbare Personen, die ihren früheren Betrieb ohne Übertritt in eine Transfergesellschaft verlassen haben. Wird in einem Instrumentenvariablen-Ansatz ausgenutzt, dass manche ähnliche Betriebe in vergleichbaren Situationen eine Transfergesellschaft einrichten, andere jedoch nicht, und berücksichtigt, dass vor allem Personen mit ungünstigeren Wiederbeschäftigungschancen in Transfergesellschaften wechseln („negative Selektion“), ändert sich dieses Bild: Der Übertritt in eine Transfergesellschaft erhöht nun die Wahrscheinlichkeit, fünf Jahre später erwerbstätig zu sein, um rund fünf Prozentpunkte – ohne jedoch einen signifikanten Einfluss auf das Lohnniveau zu haben. Weitere Ergebnisse deuten darauf

hin, dass insbesondere höher qualifizierte Beschäftigte, die im Zuge kleinerer Entlassungswellen ihren Arbeitsplatz verlieren, von einem Wechsel in eine Transfergesellschaft profitieren.

Dass Transfergesellschaften insgesamt keine signifikanten Einkommenseffekte erzielen, deckt sich mit der Beobachtung, dass umfassende Qualifizierungsmaßnahmen im deutschen Beschäftigtentransfer eine deutlich geringere Rolle spielen als in anderen Ländern (Mühge und Reissert 2023). Statt abschlussbezogener Qualifizierungen dominieren kurze Anpassungsqualifizierungen. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass sich keine messbaren Effekte auf das Humankapital – in Form höherer Löhne – nachweisen lassen.

2.3.3 Ähnliche Ansätze im Ausland und internationale Evidenz

Im internationalen Kontext werden vor allem Österreich und Schweden als Beispiele mit Vorbildcharakter für den Beschäftigtentransfer zitiert, welche auch Gegenstand der vertieften Fallstudien in Kapitel 3 sind.[5] Es wird oft argumentiert, dass sich daraus Anregungen für eine Weiterentwicklung oder Anpassung des deutschen Ansatzes der Transfergesellschaften und des Transferkurzarbeitergeldes gewinnen lassen (Filipiak und Mühge 2018; Reissert 2018).

So existieren in Österreich verschiedene Formen von Arbeitsstiftungen zum Beschäftigtentransfer. Sie spiegeln ein sozialpartnerschaftlich geprägtes arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium zur Begleitung struktureller Anpassungsprozesse wider. Neben Outplacement-Stiftungen (bei drohendem Personalabbau) sowie Regional-, Branchen- und Insolvenzstiftungen (bei außergewöhnlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten in bestimmten Regionen oder Branchen bzw. bei Unternehmensinsolvenzen) dominieren die Implacement-Stiftungen, die auf Personalengpässe reagieren. Bei diesen liegt der Schwerpunkt auf beruflicher Qualifizierung und vorbereitenden Kursen für eine neue Tätigkeit – bis hin zu abschlussorientierten Ausbildungen oder Hochschulstudiengängen (Reissert 2018), die mit längeren Teilnahmedauern von bis zu drei Jahren (bzw. bis zu vier Jahren ab einem Alter von 50 Jahren) verbunden sind.

Anhand vorliegender Evaluationsstudien kann von einem vergleichsweise starken und nachhaltigen Eingliederungseffekt der Implacement-Stiftungen in Österreich ausgegangen werden (Eppel et al. 2022). Ihre besonderen Stärken liegen in der engen Kooperation mit aufnehmenden Betrieben sowie in einer annähernd kostenneutralen Gestaltung aus Sicht der Arbeitsmarktpolitik: Diese übernimmt die Existenzsicherung der Teilnehmenden sowie Teile der Qualifizierungskosten. Gleichzeitig ist die Einrichtung einer Stiftung und die Beauftragung eines Trägers aus betrieblicher Sicht mit erheblichem organisatorischem Aufwand verbunden. Zudem gestaltet sich die Rekrutierung geeigneter arbeitsloser Personen für die Teilnahme teilweise als schwierig. Weitere Herausforderungen ergeben sich aus Fragen der Zuständigkeit sowie aus Abgrenzungsproblemen gegenüber anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und Transferleistungen.

Im Vergleich zu Deutschland ist das System der Arbeitsstiftungen in Österreich besser abgestimmt – insbesondere im Hinblick auf Laufzeiten von Maßnahmen und Qualifizierungsphasen. Die Sicherung des Lebensstandards wird zudem stärker betont, und das System ist insgesamt offener für

[5] Teilweise wird auch der Beschäftigtentransfer in Belgien im Vergleich mit Deutschland diskutiert, etwa in Reissert (2018). Der belgische Ansatz wird hier jedoch nicht näher betrachtet.

unterschiedliche Formen der Weiterbildung, insbesondere für abschlussorientierte Maßnahmen bis hin zu Hochschulabschlüssen.

Schweden verfügt im Gegensatz zu Deutschland über einen Beschäftigtentransfer, der flächendeckend und umfassend zum Einsatz kommt, wenn Unternehmen Stellen abbauen. Die von den schwedischen *Job Security Councils* verwalteten *Employment Transition Agreements* (*Omställningsavtal)* blicken auf eine lange Tradition zurück, ihre arbeitsmarkpolitische Wirksamkeit ist hoch, und sie genießen bei Beschäftigten und Betrieben einen guten Ruf (Filipiak und Mühge 2018). Zu Zeiten der Ölkrise in den 1970er-Jahren durch Branchentarifverträge eingerichtet, verfolgen sie das Ziel, tarifgebundene Beschäftigte nach betriebsbedingtem Arbeitsplatzverlust durch Beratung, Vermittlung und Qualifizierung bei der Aufnahme einer neuen Erwerbstätigkeit zu unterstützen.

Ein wesentlicher Unterschied zum deutschen Ansatz liegt im betriebsübergreifenden oder überbetrieblichen Charakter des schwedischen Beschäftigtentransfers. Die dauerhafte institutionelle Verankerung ermöglicht es, unabhängig vom jeweiligen Einzelfall und losgelöst von individuellen Verhandlungsergebnissen allen tarifgebundenen Beschäftigten im Falle betriebsbedingter Kündigungen unterstützend zur Seite zu stehen – mit einem über Jahre aufgebauten Erfahrungswissen. Dank der Umlagefinanzierung sind die *Job Security Councils* zudem finanziell sicher aufgestellt. Schließlich profitieren Beschäftigte aus KMU in gleichem Maße vom Unterstützungsangebot, da dieses branchenweit organisiert und nicht an einzelne Betriebe gebunden ist. Die Breite des schwedischen Ansatzes fußt auf einem sehr hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad, der mit rund 90 Prozent tarifgebundener Beschäftigter ein Vielfaches über dem deutschen Niveau liegt (Filipiak und Mühge 2018).

2.3.4 Zwischenfazit zum Einsatz in Zeiten der Transformation

Der Beschäftigtentransfer stellt einen grundsätzlich interessanten arbeitsmarktpolitischen Ansatz dar, weist in Deutschland jedoch Schwächen in seiner konkreten Ausgestaltung auf. Diese Defizite treten insbesondere im internationalen Vergleich mit Ländern wie Österreich und Schweden deutlich zutage. Während dort überregionale bzw. überbetriebliche Strukturen etabliert sind, bleibt das deutsche Modell stark betriebsbezogen – also abhängig vom Einzelfall – und setzt vor allem auf Outplacement-Ansätze mit Fokus auf den abgebenden Betrieb. Dagegen zeigen Erfahrungen aus Österreich, dass Implacement-Strategien – also mit einem Fokus auf zielgerichtete Übergänge in aufnahmebereite Branchen und Betriebe – eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen. Eine zentrale Rolle spielt dabei die frühzeitige Einbindung potenzieller Arbeitgeber und die Vermittlung arbeitsmarktrelevanter (auch abschlussbezogener) Qualifikationen.

Die empirische Evidenz zur Wirksamkeit der Beschäftigtentransfers in Deutschland ist insgesamt nach wie vor schwach. So lassen die verfügbaren Daten bislang kaum belastbare Aussagen darüber zu, wie Transfergesellschaften und ihre Träger tatsächlich operieren, welche Unterstützungsleistungen von ihnen erbracht werden und in welchem Umfang die Teilnehmenden hiervon profitieren. Auch ist wenig transparent, welche Anreize die Träger haben, möglichst schnell oder nachhaltig in Beschäftigung zu vermitteln. Dieser Mangel an Transparenz steht umfassenden Wirkungsanalysen im Weg, die einen echten Zusatznutzen von Transfergesellschaften belegen könnten.

Schließlich bleibt offen, in welchem Umfang die Angebote des Beschäftigtentransfers mit bestehenden Leistungen der Bundesagentur für Arbeit in Konkurrenz treten oder sich überschneiden. Vor

dem Hintergrund begrenzter Ressourcen bedarf es einer klaren Abgrenzung und kohärenten Verzahnung beider Systeme, um parallele Strukturen ohne Mehrwert des Beschäftigtentransfers zu vermeiden.

2.4 Entgeltsicherung

Beschäftigte könnten zögern, Jobs in neuen Branchen oder Berufen anzunehmen, wenn sie deutliche Lohneinbußen gegenüber ihrem vorherigen Einkommen in Kauf nehmen müssten. Diese spezifische Herausforderung der Transformation wird durch andere arbeitsmarktpolitische Instrumente nicht direkt adressiert. Mitunter hohe Anspruchslöhne gut entlohnter Beschäftigter (etwa in der verarbeitenden Industrie), die von Entlassung oder Arbeitslosigkeit bedroht sind – insbesondere im höheren Erwerbsalter –, stehen aber beruflichen Übergängen im Weg. Denn in neuen Branchen oder Berufen, beispielsweise im Dienstleistungssektor, liegt das Lohnniveau häufig grundsätzlich niedriger. Zudem ist das zum Teil über viele Jahre erworbene betriebsspezifische Humankapital dort oft nicht (vollständig) verwertbar. Bei Neueinstellungen spielt zudem die vorherige Dauer der Betriebszugehörigkeit nur eine untergeordnete Rolle, während die Entlohnung in der vormaligen Beschäftigung in der Regel kontinuierlich gestiegen ist – und bei älteren Beschäftigten nicht selten sogar über ihrer tatsächlichen Produktivität liegt („Senioritätsentlohnung“). Schließlich gibt es Hinweise, dass die Wirksamkeit verschiedener Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, etwa im Bereich der Fort- und Weiterbildung, bei älteren Personen geringer ist (Card et al. 2018).

In Deutschland wurde zur Lösung dieses Problems in den Jahren 2003 bis 2011 die sogenannte Entgeltsicherung eingeführt. Sie sollte finanzielle Anreize schaffen, auch eine Beschäftigung aufzunehmen, deren Vergütung unter dem bisherigen Lohnniveau liegt. Arbeitslose ab 50 Jahren mit Anspruch auf Arbeitslosengeld konnten in diesem Zeitraum einen Lohnzuschuss erhalten, wenn das Einkommen aus der neuen Erwerbstätigkeit unter dem früheren Verdienst lag.

2.4.1 Grundsätzliche Funktionsweise und (mögliche) Rolle in der Transformation

Funktional handelt es sich bei der Entgeltsicherung um ein Kombilohnmodell (Brussig et al. 2007): Sie soll temporär Einkommensverluste ausgleichen, die bei der Aufnahme einer neuen Beschäftigung im Vergleich zur vorherigen Tätigkeit entstehen. In Deutschland wurde diese Pflichtleistung im Jahr 2003 befristet eingeführt und nach zweimaliger Verlängerung im Jahr 2011 eingestellt. Anspruchsberechtigt waren Personen ab 50 Jahren, sofern sie zur Vermeidung oder Verkürzung von Arbeitslosigkeit eine Erwerbstätigkeit aufnahmen, deren Nettoentgelt unter dem für die Berechnung des Arbeitslosengeldes maßgeblichen Einkommen lag. In diesen Fällen übernahm die Bundesagentur für Arbeit die Hälfte des Einkommensverlustes und stockte die Rentenversicherungsbeiträge auf 90 Prozent des früheren Niveaus auf. Die Entgeltsicherung wurde für die Dauer des verbleibenden Anspruchszeitraums auf Arbeitslosengeld gewährt. Im Jahr 2007 wurde die Förderdauer generell auf zwei Jahre festgelegt, mit einer Absenkung des Lohnzuschusses auf 30 Prozent der Nettoentgeltdifferenz im zweiten Jahr der Förderung.[6]

[6] Weitere Voraussetzungen für die Entgeltsicherung waren eine Restanspruchsdauer auf das Arbeitslosengeld von mindestens 180 Tagen (ab dem Jahr 2007: 120 Tage) sowie ein Verdienstrückgang von mindestens 50

Insbesondere für Beschäftigte, die von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen sind und zuvor eine gut entlohnte Tätigkeit hatten, kann das Instrument einen Anreiz bieten, auch Tätigkeiten mit einer Vergütung unterhalb des zuletzt erzielten Lohnniveaus aufzunehmen – und somit der „Falle“ überhöhter Anspruchslöhne zu entgehen. Im Erfolgsfall kann so der Entwertung von Qualifikationen vorgebeugt, Humankapitalverluste vermieden und das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit gesenkt werden.

Auch aus Sicht der öffentlichen Hand – insbesondere der Bundesagentur für Arbeit – kann der Einsatz der Entgeltsicherung ein effektives und effizientes Instrument darstellen, sofern dadurch Kosten längerer Arbeitslosigkeit, insbesondere von Langzeitarbeitslosigkeit, vermieden werden können. Die Maßnahme verursacht recht geringe Ausgaben für gezielte Anreize zur Arbeitsmarktintegration, ohne sich auf ein bestimmtes Lohnsegment zu beschränken. Sie fördert somit auch Erwerbsaufnahmen außerhalb des Niedriglohnbereichs, was sie von klassischen Kombilohnmodellen unterscheidet.

Gleichzeitig sind die mit der Entgeltsicherung verbundenen Ausgaben als temporäre Subventionen von Arbeitsplätzen anzusehen, deren Effizienz kritisch zu prüfen ist. Dabei agieren weder abgebende noch aufnehmende Betriebe als direkte Akteure. Sie profitieren bestenfalls indirekt – allerdings mit dem Risiko klassischer Mitnahmeeffekte: Unternehmen könnten den Lohnzuschuss in ihr betriebliches Kalkül einbeziehen – etwa bei Lohnverhandlungen oder bei der Lohnfestsetzung –, ohne dass daraus zusätzliche Beschäftigung resultiert. Zudem stellen sich Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, etwa wenn Neueinstellungen durch die öffentliche Förderung besser entlohnt werden als Beschäftigte mit identischen Aufgaben und Tätigkeiten. Solche Konstellationen bergen das Risiko innerbetrieblicher Spannungen und könnten den Betriebsfrieden gefährden.

2.4.2 Evidenz aus Deutschland

Die Inanspruchnahme der Entgeltsicherung in Deutschland war nur sehr begrenzt und konzentrierte sich in der Praxis auf bestimmte Zielgruppen (Brussig et al. 2006, 2007; Dietz et al. 2011). Bis zum Jahr 2009 haben jährlich jeweils weniger als 12 000 ältere Personen eine mit Entgeltsicherung geförderte Beschäftigung aufgenommen, im Jahr 2010 waren es gut 18 000 ältere Personen. Etwa zwei Drittel der Geförderten waren männlich.

Evaluationen der Entgeltsicherung konnten keinen Nachweis erbringen, dass dieses Instrument die Wiederbeschäftigungschancen der anspruchsberechtigten Personen verbessert hat (Brussig et al. 2007; Dietz et al. 2011). Im Vergleich zwischen der Zielgruppe und einer geeigneten Kontrollgruppe zeigten sich keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, im weiteren Erwerbsverlauf wieder eine Beschäftigung aufzunehmen. Allerdings ist die Aussagekraft dieser Ergebnisse eingeschränkt. Ein möglicher Grund für das Ausbleiben nachweisbarer Effekte liegt in der geringen Zahl tatsächlich geförderter Personen. Denn in den vorliegenden Evaluationen wurden die Effekte für die Gesamtheit der Anspruchsberechtigten ermittelt – aber nicht separat für diejenigen, die das Instrument tatsächlich in Anspruch genommen haben. Diese methodische

---

Euro pro Monat. Bei einer Abweichung der Arbeitszeit wurde zur Berechnung der Nettoentgeltdifferenz das hypothetische Tagesentgelt zugrunde gelegt, das im alten Job bei der neuen Arbeitszeit verdient worden wäre (Dietz et al. 2011).

Einschränkung hängt mit einem Datenproblem zusammen: In den prozessgenerierten Verwaltungsdaten der Bundesagentur für Arbeit fehlten individuelle Informationen zur Inanspruchnahme der Entgeltsicherung.

Trotz der im Jahr 2007 vorgenommenen Anpassungen der Förderbedingungen – angestoßen durch Handlungsempfehlungen aus den Evaluationen – blieb die Inanspruchnahme der Entgeltsicherung gering. In Verbindung mit dem weiterhin fehlenden Nachweis positiver Effekte führte dies schließlich zur Einstellung des Instruments im Jahr 2011. Dass die geringe Nutzung nicht allein auf ein Informationsdefizit zurückzuführen war, zeigt eine experimentelle Studie (van den Berg et al. 2017): Zwar führte der Versand von Informationsbroschüren an zufällig ausgewählte potenziell anspruchsberechtigte Männer zu einem Anstieg des Bekanntheitsgrads und der Inanspruchnahme der Entgeltsicherung, jedoch zeigten sich positive Effekte auf Übergänge in Beschäftigung ausschließlich in der Altersgruppe zwischen 55 und 59 Jahren.

2.4.3 Ähnliche Ansätze im Ausland und internationale Evidenz

In den USA existiert mit der *Trade Adjustment Assistance* (TAA) ein Programm, das insbesondere mit seinem Unterprogramm – der *Reemployment Trade Adjustment Assistance* (RTAA) – der deutschen Entgeltsicherung ähnelt (Hyman et al. 2024). Das TAA-Programm wurde im Jahr 1962 eingeführt, wobei es im Jahr 1974 erhebliche Anpassungen gab. Es richtet sich wie in Deutschland an eine klar abgegrenzte Zielgruppe, deren frühere Beschäftigung allerdings infolge internationalen Handels verloren gegangen sein muss. Im TAA-Programm (ohne Alterskriterium) sind Anspruchsberechtigte verpflichtet, an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen, und erhalten im Gegenzug über einen verlängerten Zeitraum (bis zu drei Jahre) Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Vergleichsweise geringe Ausgaben für dieses Programm sind vor allem auf geringe Teilnehmendenzahlen zurückzuführen: Die Ausgaben lagen zwischen 2009 und 2022 bei insgesamt 9,2 Milliarden US-Dollar, verteilt auf rund 340 000 Teilnehmende in diesem Zeitraum (Hyman et al. 2024).

Das RTAA-Unterprogramm beinhaltet zusätzlich eine Form der Entgeltsicherung. Es gelten dieselben Anspruchsvoraussetzungen, aber zusätzlich greift ein Alterskriterium: Nur Beschäftigte ab einem Alter von 50 Jahren sind hier anspruchsberechtigt (Hyman et al. 2024). Im Unterschied zum TAA-Programm entfällt die verpflichtende Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen. Stattdessen zahlt das RTAA-Unterprogramm den Anspruchsberechtigten bis zu 50 Prozent der Differenz zwischen früherem und aktuellem Einkommen (über einen Zeitraum von maximal zwei Jahren und bis zu einem Maximalbetrag von 10.000 US-Dollar). Das Bruttojahreseinkommen in der neuen Beschäftigung darf zudem höchstens 50.000 US-Dollar betragen. Nach einer Pilotphase im Jahr 2002 trat das RTAA-Unterprogramm im Jahr 2009 in Kraft. Es nahmen zwischen 2009 und 2021 mehr als 30.000 Beschäftigte daran teil, die eine Unterstützung von durchschnittlich 5.600 US-Dollar erhielten (Hyman et al. 2024).

Das TAA-Programm und das RTAA-Unterprogramm in den USA erhöhen sowohl die kurzfristige Beschäftigungswahrscheinlichkeit als auch das kumulierte Einkommen der Anspruchsberechtigten (Hyman et al. 2021, 2024). Die langfristigen Effekte des TAA-Programms mit Qualifizierung und des RTAA-Unterprogramms mit einer Entgeltsicherung sind sehr ähnlich (Hyman et al. 2021). Darüber hinaus ist das RTAA-Unterprogramm äußerst kosteneffizient und führt zu zusätzlichen Einnahmen für den Staat (Hyman et al. 2024): Die Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung und höhere

Steuereinnahmen übersteigen gemeinsam die Kosten des Programms. Als zentraler Faktor wird dabei die verkürzte Dauer der Arbeitslosigkeit identifiziert. Allerdings gibt es Einschränkungen mit Blick auf erhoffte Nebenwirkungen in der Transformation: Branchenwechsel sind bei Anspruchsberechtigten nicht häufiger zu beobachten als bei Personen, die für das RTAA-Unterprogramm nicht anspruchsberechtigt sind (Hyman et al. 2024).

Auch in Frankreich existiert seit dem Jahr 2011 ein Programm, das der deutschen Entgeltsicherung in wesentlichen Aspekten ähnelt. Im Rahmen des *contrat de sécurisation professionnelle* („Vertrag zur Beschäftigungssicherung“) können Beschäftigte, die aus wirtschaftlichen Gründen entlassen wurden, für die Dauer von bis zu zwölf Monaten finanzielle Ausgleichszahlungen bei Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit erhalten (Cahuc 2018; OECD 2024). Die Höhe der Leistung ist dabei auf 50 Prozent des verbleibenden Anspruchs auf Arbeitslosengeld begrenzt. Empirische Befunde deuten darauf hin, dass das französische Programm zu einer leicht beschleunigten Wiederbeschäftigung und zu stabileren Beschäftigungsverhältnissen beiträgt (DARES 2021).

2.4.4 Zwischenfazit zum Einsatz in Zeiten der Transformation

Die Entgeltsicherung ist vor allem deshalb grundsätzlich ein sinnvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument, weil sie ein spezifisches Problem – berufliche Übergänge zuvor gut entlohnter, vor allem älterer Beschäftigter mit hohen Anspruchslöhnen – sehr zielgerichtet adressiert. Durch einen zeitlich befristeten, zumindest teilweisen Ausgleich von Einkommensverlusten werden ökonomische Anreize geschaffen, auch eine neue Beschäftigung unterhalb des zuletzt erzielten Lohnniveaus aufzunehmen. Dadurch kann einem längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit entgegengewirkt und dem Verlust von wertvollem Humankapital vorgebeugt werden.

Gleichzeitig ist die Entgeltsicherung mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Ihre Konstruktion führt zu potenziellen Gerechtigkeitsproblemen – etwa dann, wenn für gleiche Tätigkeiten unterschiedlich hohe Nettoentgelte im aufnehmenden Betrieb erzielt werden. Dies kann den betrieblichen Zusammenhalt gefährden. Auch besteht das Risiko von Mitnahme- und Drehtüreffekten.[7] Ebenfalls ist die Zielgenauigkeit auf der Nachfrageseite ungewiss: Es besteht die Gefahr, auch berufliche Übergänge in nicht nachhaltige Beschäftigungsverhältnisse mit geringer Produktivität zu fördern – anstatt gezielt solche Übergänge zu unterstützen, die in wachstumsstarke und im Zuge der Transformation zunehmend bedeutende Branchen und Berufe mit hoher Produktivität erfolgen. Und schließlich bleibt offen, welche empirische Relevanz das Problem zu hoher Anspruchslöhne tatsächlich hat.

Die geringe Inanspruchnahme der Entgeltsicherung in Deutschland war letztlich der zentrale Grund für ihre Einstellung im Jahr 2011. Ein gewisser Makel bleibt jedoch, denn nach wie vor gibt es keine belastbaren Erkenntnisse zur tatsächlichen Wirksamkeit oder fiskalischen Effizienz des Instruments im deutschen Kontext – beides zentrale Kriterien für die arbeitsmarktpolitische Bewertung. Zugleich kann die geringe Nutzung auch als Indikator ihrer Zielgenauigkeit interpretiert werden, und

[7] Drehtüreffekte bezeichnen in diesem Kontext potenzielle innerbetriebliche Konkurrenzsituationen zwischen etablierten älteren Beschäftigten mit hoher Entlohnung („Senioritätsentlohnung“) und neu eingestellten älteren Beschäftigten, deren Einkommen durch Entgeltsicherung subventioniert wird. Aus betrieblicher Sicht könnten dadurch Anreize entstehen, die erstgenannte Gruppe durch die subventionierte zweite Gruppe zu ersetzen.

sie spricht auch gegen das Auftreten von (größeren) Mitnahmeeffekten. Internationale Evidenz, vor allem aus den USA und Frankreich, belegt jedenfalls die grundsätzliche Wirksamkeit ähnlicher Programme.

Im Falle einer Wiederbelebung der Entgeltsicherung in Deutschland sprechen verschiedene Argumente gegen eine (unsystematische) Ausweitung des Kreises der Förderberechtigten – etwa auf jüngere Altersgruppen. Arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf aufgrund hoher Anspruchslöhne ist bei jüngeren Erwerbstätigen weniger offensichtlich, denn diese sollten in höherem Maße die spätere Entwicklung ihres Einkommens berücksichtigen und somit eher bereit für Zugeständnisse bei ihrer Einstiegsentlohnung sein. Ebenfalls kritisch zu bewerten ist eine stärkere Einbindung aufnehmender Betriebe, etwa durch direkte Arbeitgeberzuschüsse mit dem Ziel, Bekanntheit und Nutzung des Instruments zu steigern. Dies dürfte das Risiko von Mitnahmeeffekten deutlich erhöhen.

2.5 Förderung regionaler Mobilität

Im Zuge des transformativen Strukturwandels entstehen neue Beschäftigungsmöglichkeiten in ganz unterschiedlichen Regionen. Es ist jedoch keineswegs gewährleistet, dass diese neuen Jobs genau dort entstehen, wo Beschäftigte von Arbeitsplatzverlusten betroffen oder bedroht sind. Eine räumliche Diskrepanz zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage kann somit ebenfalls einen arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf begründen – insbesondere mit Blick auf die Herausforderung, Arbeitskräfte und Arbeitsplätze effizienter zusammenzuführen.

Neben wirtschafts- und strukturpolitischen Maßnahmen, die auf eine Ansiedlung neuer Betriebe in besonders betroffenen oder strukturschwachen Regionen abzielen, geraten insbesondere Mobilitätszuschüsse für Beschäftigte und Arbeitsuchende in den Fokus. Diese könnten möglicherweise einen wichtigen Beitrag dazu leisten, regionale Passungsprobleme zu entschärfen. Im Folgenden wird daher dieses Instrument näher betrachtet.

2.5.1 Grundsätzliche Funktionsweise und (mögliche) Rolle in der Transformation

Die Förderung regionaler Mobilität spielt historisch vor allem eine Rolle im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik, um der recht geringen Mobilität von Arbeitsuchenden sowie recht ausgeprägten regionalen Unterschieden in der Höhe der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Vor diesem Hintergrund stellt sich die grundlegende Frage, warum die regionale Mobilität in vielen europäischen Ländern – darunter auch Deutschland – relativ niedrig ausfällt, insbesondere im Vergleich zu Ländern wie den USA, Kanada oder Australien. Aus ökonomischer Perspektive ist dies insofern bemerkenswert, als die geografische Mobilität von Arbeitskräften als ein besonders effizienter Anpassungsmechanismus an makroökonomische Schocks gilt (Blanchard und Katz 1992; Borjas 2006). Trotz der insgesamt eher geringen Mobilität in Deutschland verweist die Bundesagentur für Arbeit auf einen „nennenswerten Beitrag“, den die regionale Mobilität von Arbeitsuchenden zum Abbau der großräumigen Ost-West-Divergenz in der regionalen Arbeitslosigkeit leiste (BA 2019).

Im Kontext des transformativen Strukturwandels zeigt sich, dass regional in sehr unterschiedlichem Ausmaß neue Arbeitsplätze entstehen und vorhandene Arbeitsplätze wegfallen. Diese unterschiedliche regionale Betroffenheit könnte mithin eine neue oder zusätzliche Begründung für den Einsatz von Instrumenten zur Förderung der regionalen Mobilität darstellen. Finanzielle Anreize oder

entsprechende Unterstützungsangebote könnten regionalen Passungsproblemen gegebenenfalls sehr zielgerichtet begegnen. Denn neben kulturellen Faktoren, wie eine Präferenz für bestimmte Regionen oder eine besondere regionale Verbundenheit, dürften vor allem die mit einem Umzug verbundenen ökonomischen Kosten ein Mobilitätshemmnis darstellen. In diesem Zusammenhang könnte eine finanzielle Unterstützung, etwa in Form der (teilweisen) Übernahme von Umzugskosten, ein wirksames Instrument sein, um Arbeitsuchenden den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten in weiter entfernten Regionen zu erleichtern (Caliendo et al. 2017).

Arbeitsuchende könnten von einer solchen Förderung profitieren, indem die tatsächlichen oder erwarteten Umzugskosten durch die finanzielle Unterstützung sinken und sie ihr Suchverhalten anpassen. Insbesondere könnte sich ihr geografischer Suchradius erweitern, da weiter entfernt liegende Arbeitsplatzangebote durch die Unterstützung attraktiver werden. Auch Arbeitgeber könnten profitieren, da sich der Kreis potenzieller Bewerberinnen und Bewerber für ausgeschriebene Stellen vergrößert – ein gegebenes Stellenprofil wird nun auch für Personen aus entfernteren Regionen relevant. Für die öffentliche Hand ist die Förderung regionaler Mobilität zwar zunächst mit direkten Ausgaben verbunden. Diese Investitionen könnten sich jedoch auszahlen, wenn sie dazu beitragen, regionale Passungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt zu verringern, offene Stellen schneller zu besetzen und dadurch sowohl die gesamtwirtschaftlichen Kosten von Arbeitslosigkeit als auch die wirtschaftlichen Verluste unbesetzter Stellen zu reduzieren.

2.5.2 Evidenz aus Deutschland

In Deutschland haben vier verschiedene Instrumente das Ziel, regionale Mobilität zu fördern (Caliendo et al. 2023).[8] Für die Zielgruppe der Arbeitsuchenden setzt eine Förderung dabei jeweils voraus, dass ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt.[9] Erstens erstattet die Reisekostenbeihilfe die Kosten, die im Zusammenhang mit dem Antritt einer neuen Arbeitsstelle entstehen, also die erste Fahrt zur neuen Arbeitsstätte, bis zu einem Betrag von 300 Euro. Zweitens unterstützt die Fahrkostenbeihilfe tägliche Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte für die ersten sechs Monate im neuen Job. Drittens bezuschusst die Trennungsbeihilfe bei Unzumutbarkeit täglicher Fahrten vorübergehend Unterkunftskosten mit bis zu 260 Euro pro Monat für maximal sechs Monate – beispielsweise für die Anmietung einer Zweitwohnung am neuen Arbeitsort. Viertens übernimmt bei auswärtiger Arbeitsaufnahme die Umzugsbeihilfe bis zu einem Höchstbetrag von 4.500 Euro die Transportkosten, die mit einem dauerhaften Wohnortwechsel zum neuen Arbeitsort verbunden sind. Um sowohl die Trennungs- als auch die Umzugsbeihilfe in Anspruch nehmen zu können, muss die tägliche Pendelzeit zum neuen Arbeitsort mehr als 2,5 Stunden betragen. Obwohl diese vier Programme darauf abzielen, die Aufnahme einer Beschäftigung außerhalb des bisherigen

[8] Caliendo et al. (2023) betrachten insgesamt sechs Instrumente als „Mobilitätsprogramme“. Zwei dieser Programme fördern aber regionale Mobilität allenfalls sehr indirekt: Während die Übergangsbeihilfe eine möglicherweise entstehende Einkommenslücke bis zur Zahlung des ersten Entgelts bei Aufnahme einer neuen Tätigkeit schließen soll, können mit der Ausrüstungsbeihilfe die Kosten für Arbeitsbekleidung oder Arbeitsgeräte übernommen werden. Aufgrund des nur mittelbaren Zusammenhangs mit regionaler Mobilität werden diese beiden Programme hier nicht näher betrachtet.

[9] Hilfen zur Förderung der Mobilität für andere Zielgruppen, wie etwa doppelte Haushaltsführung, Pendlerpauschale oder verschiedene Formen der Unterstützung seitens der Arbeitgeber, werden hier nicht betrachtet.

Wohnortes zu erleichtern, gibt es in Deutschland keine rechtliche Verpflichtung für Arbeitsuchende, Arbeitsplatzangebote anzunehmen, die einen Umzug oder weite Pendelstrecken erfordern.

Mit den vier Instrumenten sind unterschiedliche hohe durchschnittliche Kosten für die öffentliche Hand verbunden, die von 101 Euro pro Förderfall (Reisekostenbeihilfe) bis zu 1.315 Euro pro Förderfall (Umzugsbeihilfe) reichen (Caliendo et al. 2023). Dazwischen liegen die Fahrkosten- und Trennungsbeihilfe mit durchschnittlichen Kosten von 761 Euro bzw. 881 Euro pro Förderfall. Im Jahr 2007 wurden in Deutschland insgesamt 350 000 Arbeit suchende Personen mit Mobilitätsprogrammen gefördert, davon 40 Prozent mit der Fahrkostenbeihilfe (Caliendo et al. 2023).[10]

Die empirische Evidenz zu den Effekten der Förderung regionaler Mobilität in Deutschland deutet auf beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen der eingesetzten Mobilitätsprogramme hin. Eine frühe Evaluation hebt vor allem die positiven Effekte durch ein verbessertes Matching hervor (Caliendo et al. 2017). So erhöht die Umzugsbeihilfe die regionale Mobilität der Arbeitsuchenden, was bei einer Inanspruchnahme zu Umzügen in prosperierende Regionen mit besseren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen führt. Dies geht mit höheren Löhnen und stabileren Beschäftigungsverhältnissen einher.

Eine jüngere Studie zeichnet jedoch ein deutlich differenzierteres Bild und kommt zu insgesamt negativen Wohlfahrtseffekten (Caliendo et al. 2023). Der durch Mobilitätsprogramme angeregte erweiterte Suchradius geht demnach zulasten der lokalen Arbeitsuche. Die Suche in weiter entfernten Regionen ist aber häufig weniger effizient – vermutlich, weil sowohl Arbeitsuchende als auch Vermittlungsfachkräfte der Bundesagentur für Arbeit über weniger detaillierte Informationen zu den Anforderungen und Besonderheiten der ausgeschriebenen Stellen in anderen Regionen verfügen. Hinzu kommt, dass selbst Personen mit starker räumlicher Bindung – insbesondere Frauen im Haushaltskontext – ihren Suchradius als Reaktion auf Mobilitätsangebote ausweiten, was zusätzliche Ineffizienzen nach sich ziehen kann, wenn diese Personen de facto nicht mobil sind.

Diese Befunde sprechen gegen eine breit angelegte, undifferenzierte Förderung regionaler Mobilität. Um Effizienzverluste zu vermeiden, sollten Mobilitätsprogramme möglichst gezielt ausgestaltet und auf jene Zielgruppen ausgerichtet werden, die besonders stark von einer überregionalen Vermittlung profitieren können. Diese Gruppen sollten zudem mit passgenauen Informations- und Unterstützungsangeboten bei der Arbeitsplatzsuche in entfernteren Regionen begleitet werden.

2.5.3 Ähnliche Ansätze im Ausland und internationale Evidenz

Vergleichbare Instrumente zur Förderung regionaler Mobilität – insbesondere in Form finanzieller Unterstützung bei Umzügen oder Wohnkostenzuschüsse – finden sich in einzelnen Bundesstaaten der USA sowie in Schweden. Die internationale Evidenz zu den Wirkungen solcher Maßnahmen ist jedoch begrenzt, da der Einsatz entsprechender Instrumente nicht sehr verbreitet ist.

So findet eine Analyse des im Jahr 1998 eingeführten *Relocation Assistance Program* (RAP) in Kentucky äußerst positive Effekte (Briggs und Kuhn 2008). In diesem Programm können

[10] In dieser Teilnehmendenzahl sind auch Förderfälle der Übergangsbeihilfe und der Ausrüstungsbeihilfe enthalten.

Arbeitsuchende, genauer gesagt ihre Haushalte, bis zu 900 US-Dollar Unterstützung zur Deckung ihrer Umzugskosten erhalten, wenn sie ein Arbeitsplatzangebot annehmen, das mindestens zehn Meilen von ihrem Wohnort entfernt ist und eine Mindestarbeitszeit von 30 Stunden pro Woche zum Mindestlohn vorsieht. Eine besondere Eigenschaft des Programms ist, dass Personen unter bestimmten Voraussetzungen und in Abhängigkeit vom Haushaltskontext weiterhin Sozialhilfe erhalten können, auch nachdem sie ein solches Arbeitsplatzangebot angenommen haben. In seiner Wirkung ist das Programm mit recht großen Effekten verbunden: Es führt sowohl zu einer höheren Beschäftigung der Teilnehmenden als auch zu höheren kumulierten Einkommen (jeweils um etwa 20 Prozent).

In Schweden gab es bereits in den 1960er- und 1970er-Jahren ein landesweites Programm zur Förderung regionaler Mobilität – allerdings ohne gezielte Ausrichtung auf bestimmte Regionen oder Personengruppen. Wohl auch deshalb gibt es in diesem Fall deutliche Hinweise auf größere Mitnahmeeffekte, denn viele der unterstützten Personen wären wohl auch ohne Förderung umgezogen (Molinder 2021). Diese Schlussfolgerung ergibt sich – ohne eine kausalanalytische Wirkungsanalyse – aus den soziodemografischen Merkmalen der Geförderten. Denn diese ähnelten stark jenen Personen, die ohnehin zu einem Umzug neigten. Im Vergleich zur Gesamtheit der Arbeitsuchenden waren die Geförderten im Durchschnitt deutlich jünger und bereits zuvor in wachstumsstarken Branchen oder Sektoren beschäftigt. Das Programm war demnach nicht besonders effektiv darin, Arbeit suchende Personen gezielt aus schrumpfenden in expandierende Wirtschaftsbereiche in anderen Landesteilen zu lenken. Auch Westerlund (1998) kommt für Schweden zu dem Ergebnis, dass Mobilitätszuschüsse in unterschiedlicher Höhe keinen signifikanten Einfluss auf die tatsächliche Mobilität haben. Entscheidend für einen Umzug seien vielmehr die regionalen Arbeitsmarktbedingungen.

2.5.4 Zwischenfazit zum Einsatz in Zeiten der Transformation

Grundsätzlich adressiert die Förderung regionaler Mobilität ein arbeitsmarktpolitisches Problem, das im Zuge der Transformation an Bedeutung gewinnt. Es ist auf regionaler Ebene wenig wahrscheinlich, dass neue Beschäftigungsmöglichkeiten genau dort entstehen, wo bestehende Arbeitsplätze wegfallen. Diese räumliche Diskrepanz bildet die Grundlage für einen potenziell wirksamen und effizienten Einsatz entsprechender arbeitsmarktpolitischer Instrumente.

Allerdings sind mit der Förderung regionaler Mobilität erhebliche Risiken verbunden – insbesondere in Form von Mitnahmeeffekten, wie etwa das Beispiel Schwedens zeigt. Es dürften vor allem jüngere und ohnehin mobile Personen die Angebote nutzen. Auch für bestehende Programme in Deutschland deuten empirische Befunde auf gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste hin. Eine zentrale Herausforderung liegt in der zielgenauen Ausgestaltung der Programme: Häufig profitieren Personen von der Förderung, die ohnehin zu einem Umzug bereit gewesen wären oder auch ohne finanzielle Unterstützung längere Arbeitswege akzeptiert hätten. Gleichzeitig verlagern Arbeitsuchende ihr Suchverhalten lediglich – der erweiterte Suchradius geht zulasten lokaler Suchaktivitäten. Dies betrifft auch Personen, die etwa aufgrund familiärer Verpflichtungen oder anderer Einschränkungen nur bedingt mobil sind. Außerdem verläuft die weiter entfernte Arbeitsplatzsuche häufig weniger effizient. Schließlich fehlt bislang der empirische Nachweis, dass durch derartige Programme gezielt berufliche Übergänge aus schrumpfenden Sektoren in expandierende Wirtschaftsbereiche in anderen Regionen gefördert werden. Auf regionaler Ebene könnten

Mobilitätshilfen die Negativdynamik in wirtschaftlich schwächelnden Regionen noch beschleunigen. Mit der Abwanderung von Arbeits- und Fachkräften geht wertvolles Humankapital verloren, dessen Bedeutung als Standortfaktor weiter zunehmen dürfte.

2.6 Berufliche (Teil-)Qualifizierung

Im Kontext der Transformation spielt berufliche Qualifizierung eine zentrale Rolle, denn das Risiko von qualifikatorischem „Mismatch“ nimmt zu. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten gehen häufig mit veränderten Anforderungen an die Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kompetenzen der Beschäftigten einher. Für erfolgreiche berufliche Übergänge ist daher oft eine gezielte Qualifizierung, Umschulung oder Weiterbildung erforderlich – gegebenenfalls auch in Form der Vermittlung von Teilqualifikationen.

Der Schwerpunkt der folgenden Betrachtungen liegt auf öffentlich geförderter Qualifizierung und Fort- und Weiterbildung von Erwerbstätigen und den diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen (als Teil der Arbeitsmarktpolitik). Die konkrete Form der Qualifizierung – ob formal oder non-formal – ist dabei zweitrangig. Zu beachten ist jedoch, dass diese Qualifizierungsaktivitäten nicht ausschließlich dem Ziel dienen müssen, berufliche Übergänge zu ermöglichen oder zu erleichtern. Viele Betriebe nutzen gesetzliche Fördermöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik auch zur Qualifizierung eigener Fachkräfte, zur Anpassung der Kompetenzen ihrer Beschäftigten und zur langfristigen Mitarbeiterbindung. In solchen Fällen bleibt ein sichtbarer Betriebswechsel aus, obwohl Qualifizierungsprozesse stattfinden, die im Sinne der Transformation wirksam sind.

2.6.1 Grundsätzliche Funktionsweise und (mögliche) Rolle in der Transformation

Die berufliche Qualifizierung von Beschäftigten liegt grundsätzlich im Interesse der Betriebe – und damit auch die Finanzierung entsprechender Maßnahmen. Dies gilt jedoch vor allem dann, wenn firmenspezifisches Humankapital vermittelt wird. Geht es hingegen um den Erwerb allgemeinen Humankapitals, haben Betriebe deutlich geringere Anreize zu investieren (Becker 1964). Denn allgemein einsetzbare Fähigkeiten und Kenntnisse lassen sich von Beschäftigten bei einem Betriebswechsel mitnehmen und auf dem Arbeitsmarkt in höhere Löhne umwandeln. Unter der Annahme unvollkommener Arbeitsmärkte zeigt sich ein differenzierteres Bild: Unternehmen können so durchaus – wenn auch begrenzte – Anreize haben, in allgemeine Weiterbildung zu investieren (Acemoglu und Pischke 1998, 1999). Dennoch lässt sich aus dieser Konstellation ein plausibles Argument für die öffentliche Förderung beruflicher Qualifizierung ableiten.

Dies gilt umso mehr im Kontext der Transformation, in der die Bedeutung beruflicher Übergänge zunimmt – und damit auch die Relevanz allgemeinen Humankapitals steigt. In den Mittelpunkt rücken zunehmend aufnehmende Betriebe und die von ihnen nachgefragten Qualifikationen. Eine zentrale Herausforderung besteht daher darin, Qualifizierungsbedarfe und Bildungsziele frühzeitig zu erkennen – wohl wissend, dass sich diese in einem dynamischen Umfeld stetig verändern werden.

Darüber hinaus gibt es bei bestimmten Personengruppen – insbesondere bei Älteren und Geringqualifizierten – geringere individuelle und betriebliche Anreize für Investitionen in Weiterbildung und Qualifizierung. Die erwarteten Renditen fallen in diesen Fällen oft niedriger aus: bei Älteren

aufgrund der begrenzten verbleibenden Lebensarbeitszeit, bei Geringqualifizierten aufgrund fehlender Anschlussfähigkeiten an bestehende Qualifikationen oder falscher Einschätzungen über den Nutzen von Weiterbildung. Dies führt insgesamt zu einer unterdurchschnittlichen Weiterbildungsbeteiligung beider Gruppen, was im Kontext der Transformation bereits bestehende soziale Ungleichheiten zusätzlich verschärfen dürfte.

Grundsätzlich profitieren Beschäftigte aller Alters- und Qualifikationsgruppen in zweifacher Hinsicht von beruflicher Qualifizierung: Erstens kann sie die Wahrscheinlichkeit erhöhen, im bisherigen Betrieb weiterbeschäftigt zu werden – etwa, wenn sich Tätigkeitsprofile durch den Strukturwandel verändern und neue Anforderungen entstehen. Zweitens verbessern sich durch berufliche Qualifizierung und Weiterbildung die Chancen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt – insbesondere, wenn stark nachgefragte Fähigkeiten und Kompetenzen erworben werden.

Betriebe profitieren ebenfalls von Investitionen in die berufliche Qualifizierung und Weiterbildung ihrer Beschäftigten – wenn auch die ökonomischen Anreize je nach Art des vermittelten Humankapitals unterschiedlich ausfallen. In der Transformation stehen sie vor der Herausforderung, sich kontinuierlich an technologische, ökologische und strukturelle Veränderungen anzupassen. Dafür ist es entscheidend, dass Beschäftigte ihre Fähigkeiten und Kompetenzen fortlaufend aktualisieren. Qualifizierung und Weiterbildung leisten hierzu einen zentralen Beitrag: Sie dienen nicht nur dem Aufbau eigener Fachkräfte, sondern stärken zugleich auch die Bindung qualifizierter Mitarbeitender. Im Kontext beruflicher Übergänge besteht auch seitens aufnehmender Betriebe ein Interesse an passgenauer Qualifizierung – insbesondere, wenn dabei die von ihnen gesuchten Qualifikationen vermittelt werden.

Schließlich profitiert die öffentliche Hand von der beruflichen Qualifizierung von Beschäftigten – vor allem durch die Vermeidung von Kosten der Arbeitslosigkeit, wenn die Chancen auf Weiterbeschäftigung im bisherigen Betrieb steigen oder der Übergang zu einem neuen Arbeitgeber erleichtert wird. Allerdings besteht das Risiko von Mitnahmeeffekten: Betriebe oder Beschäftigte könnten öffentliche Fördermittel für Maßnahmen in Anspruch nehmen, die ohnehin stattgefunden hätten. Dieses Risiko ist bei der Qualifizierung von Beschäftigten tendenziell höher als bei Arbeitslosen, da schwerer zu erkennen ist, ob tatsächlich zusätzliche Qualifizierungsaktivitäten gefördert werden. Dem steht jedoch gegenüber, dass auch angesichts der komplexen Anreizstrukturen zwischen Betrieben und Beschäftigten gesamtwirtschaftlich ohnehin zu wenig in Weiterbildung investiert wird – ein Umstand, der ebenfalls eine öffentliche Förderung rechtfertigen könnte.

2.6.2 Evidenz aus Deutschland

Die Bundesagentur für Arbeit fördert seit dem Jahr 2006 unter bestimmten Voraussetzungen die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten. Trotz des seither erfolgten Ausbaus dieser Angebote gibt es bislang nur wenige belastbare empirische Erkenntnisse zu ihrer Wirksamkeit – insbesondere im Hinblick auf berufliche Übergänge. Auch die Inanspruchnahme bleibt gering: Bezogen auf die jährlichen Eintritte nutzten im Jahr 2021 lediglich rund 32 000 Beschäftigte die Fördermöglichkeiten, was einer Förderquote von nur 0,1 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entspricht (Kruppe und Lang 2023).

Belastbare Evaluationsstudien mit moderat positiven Effekten auf Beschäftigung und Einkommen der geförderten Personen liegen bislang nur zu dem früheren Sonderprogramm WeGebAU

(Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) vor. Bis zum Jahr 2019 unterstützte die Bundesagentur für Arbeit damit Weiterbildungsaktivitäten von älteren Beschäftigten, Beschäftigten ohne Berufsabschluss und von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Sowohl ältere Beschäftigte als auch geringqualifizierte Beschäftigte profitierten von der Teilnahme an diesem Programm durch eine leicht erhöhte Beschäftigungswahrscheinlichkeit und ein etwas höheres Einkommen in ihrem weiteren Erwerbsverlauf (Dauth 2020; Dauth und Toomet 2016). Allerdings können die vorliegenden Studien Mitnahmeeffekte nicht ausschließen, welche die Effizienz des Programms – bei nur moderater Effektivität – infrage stellen könnten.

Mit dem Qualifizierungschancengesetz (2019), dem „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ (2020) sowie mit dem Aus- und Weiterbildungsgesetz (2023/2024) wurde der Zugang zur Weiterbildungsförderung deutlich ausgeweitet. Die Förderung ist nun grundsätzlich unabhängig von Qualifikation, Alter oder Betriebsgröße möglich und richtet sich verstärkt an Beschäftigte, die vom Strukturwandel betroffen sind (Kruppe und Lang 2023). Bisher ist unklar, wie sich die geänderten Rahmenbedingungen und Zielgruppen auf Wirksamkeit und Effizienz ausgewirkt haben. Bemerkenswert ist jedoch, dass trotz der Reform kein Anstieg der Teilnehmendenzahlen zu beobachten war – bei gleichzeitig deutlich gestiegenen Zuschüssen zum Arbeitsentgelt. Dies könnte ein Hinweis auf stärkere Mitnahmeeffekte sein.

Anlass für Diskussionen bieten jedoch vor allem die weiterhin geringen Nutzungszahlen der öffentlichen Förderangebote, da ein deutlich höherer Bedarf für Qualifizierung angenommen wird. Dabei rücken die Betriebe in den Fokus, da diese in allen Fällen die ersten Ansprechpartner sind und auch die Förderzuschüsse erhalten. Als Hauptgründe für die geringe Inanspruchnahme werden eine mangelnde Bekanntheit der entsprechenden Förderprogramme (vor allem bei den Betrieben, insbesondere KMU, aber auch bei Beschäftigten) sowie eine geringe Akzeptanz öffentlich geförderter Weiterbildungsmaßnahmen genannt (Biermeier et al. 2023). Weiterhin könnten die rechtlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der öffentlichen Förderung für Arbeitgeber möglicherweise zu restriktiv sein: Als wesentliche Hindernisse werden komplexe Antragsverfahren, der Mindestumfang von 120 Stunden sowie die Vier-Jahres-Ausschlussfrist genannt (Biermeier et al. 2023).[11]

Das Qualifizierungsgeld stellt seit April 2024 eine Alternative zu den Zuschüssen zum Arbeitsentgelt und der Übernahme der Kosten für eine berufliche Weiterbildung dar (BA 2025b). Seine Einführung kann als Umsetzung des Vorschlags eines „Transformationskurzarbeitergeldes“ bewertet werden (IG Metall 2019). Es richtet sich an Betriebe, in denen Beschäftigte infolge des Strukturwandels vom Verlust ihres Arbeitsplatzes bedroht sind, ihnen jedoch durch eine Weiterbildung eine zukunftssichere Beschäftigung im gleichen Unternehmen ermöglicht werden kann. Angelehnt an das Kurzarbeitergeld erhalten die Beschäftigten während der Weiterbildungsphase einen Entgeltersatz von 60 Prozent bzw. 67 Prozent des Nettoentgelts. Die Voraussetzungen entsprechen weitgehend denen der bisherigen Förderinstrumente: So muss die Weiterbildung beispielsweise

[11] Die Vier-Jahres-Ausschlussfrist bedeutet, dass zwischen einer abgeschlossenen Ausbildung oder einer geförderten Weiterbildung und der neu beantragten Förderung im Regelfall mindestens vier Jahre liegen müssen.

einen Mindestumfang von 120 Stunden haben. Zusätzlich muss der strukturwandelbedingte Qualifizierungsbedarf einen wesentlichen Teil der Belegschaft betreffen und in einer Betriebsvereinbarung oder einem Tarifvertrag festgehalten sein.[12]

Zu den Wirkungen des Qualifizierungsgeldes liegen bislang keine belastbaren Erkenntnisse vor. Bereits im Zuge seiner Einführung wurde jedoch Kritik laut: So wurde etwa bemängelt, dass die ohnehin schon komplexe Förderlandschaft weiter verkompliziert werde, tarifpolitische und mitbestimmungsrechtliche Anliegen mit arbeitsmarktpolitischen Zielen vermischt würden, die Praxistauglichkeit zweifelhaft sei und die Leistungshöhe nicht ausreiche (Ruhwedel und Simon 2023).

Teilqualifikationen sind immer wieder Bestandteil der Diskussionen um berufliche Qualifizierung im Kontext der Transformation. Sie ermöglichen den schrittweisen Erwerb von einzelnen Qualifikationen, die über längere Zeit zu einem vollständigen Ausbildungsabschluss führen können. Zudem bieten sie vor allem erwachsenen Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss eine niedrigschwellige Chance, ihre Qualifikationen zu verbessern und neue berufliche Perspektiven zu entwickeln. Teilqualifikationen sind nicht nur in der Erstausbildung, sondern auch in der Weiterbildung relevant, um bestehende Kompetenzprofile anzureichern oder einen Wechsel in einen zweiten Ausbildungsberuf zu ermöglichen. Trotz positiver Studienergebnisse zur Wirkung von Teilqualifikationen auf Beschäftigung und Einkommen (Bönke et al. 2022) werden Bedenken geäußert, dass sie die Ausbildungsstandards verwässern und zu einem Segment unterhalb beruflich ausgebildeter Fachkräfte führen könnten.

Aktuell gibt es in Deutschland zwar trägerspezifische Angebote für Teilqualifikationen, diese sind jedoch oft lokal oder regional sowie auf wenige Berufe begrenzt und nicht flächendeckend verfügbar. Diese Fragmentierung mit Insellösungen erschwert den Erwerb aufeinander aufbauender Teilqualifikationen. Zudem gibt es Widerstände gegen die Zergliederung von Berufsbildern, was zu einer mangelnden Akzeptanz und begrenzten Verbreitung von Teilqualifikationen führt. Um Teilqualifikationen zu stärken und den Erwerb von formalen Berufsabschlüssen zu ermöglichen, wäre eine politisch abgesicherte, bundesweit anerkannte Weiterentwicklung der Module erforderlich – also die Etablierung eines entsprechenden qualitätsgesicherten Angebots zu Teilqualifikationen, wie es explizites Ziel eines vom ehemaligen BMBF unterstützten und vom BIBB begleiteten Projekts ist (BMFTR 2025). Dies gilt insbesondere, da Befunde einer kausalanalytisch angelegten Wirkungsanalyse zeigen, dass der Erwerb von Teilqualifikationen mit positiven Beschäftigungs- und Einkommenseffekten verbunden ist (Kruppe et al. 2023).

2.6.3 Ähnliche Ansätze im Ausland und internationale Evidenz

Aus deutscher Sicht gilt Österreich häufig als Vorbild für den Ausbau der Qualifizierungs- und Weiterbildungsförderung von Beschäftigten (Leber et al. 2022). Das Potenzial eines vergleichbaren Angebots in Deutschland wird grundsätzlich positiv eingeschätzt: Es würde auf eine vorhandene

[12] In Unternehmen mit mindestens 250 Beschäftigten müssen 20 Prozent der Belegschaft einen strukturwandelbedingten Qualifizierungsbedarf haben, in Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten liegt der Schwellenwert bei 10 Prozent. Bei Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten bedarf es keiner Betriebsvereinbarung oder eines Tarifvertrags, vielmehr genügt eine schriftliche Erklärung des Betriebs.

Nachfrage treffen und Beschäftigten ermöglichen, sich unabhängig von der betrieblichen Weiterbildung zu qualifizieren – und könnte so dazu beitragen, systematischen Ungleichheiten beim Zugang zu Weiterbildungsangeboten entgegenzuwirken (Ehlert et al. 2024).

Trotz zuletzt veränderter Rahmenbedingungen liefern insbesondere die bisherigen Erfahrungen in Österreich mit den beiden Instrumenten Bildungskarenz und Bildungsteilzeit wertvolle Erkenntnisse.[13] Weitere internationale Beispiele – aus Frankreich, Belgien, den nordischen Ländern oder den Niederlanden – werden unter anderem in Eichhorst et al. (2022b) diskutiert. Das österreichische Modell nimmt jedoch eine Sonderstellung ein, da es als einziges durch eine aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanzierte Lohnersatzleistung flankiert wird. Es ist allerdings für Neuzugänge zum Jahresanfang 2025 geschlossen worden.

Beide österreichischen Instrumente erlaubten längere Phasen der Weiterbildung für Beschäftigte unter Zahlung von Lohnersatzleistungen, setzten aber jeweils die Zustimmung des Arbeitgebers voraus (Bock-Schappelwein et al. 2017). Während die Bildungskarenz eine umfassende Freistellungsoption darstellte, erlaubte die Bildungsteilzeit eine Kombination von verminderter Arbeitszeit mit Qualifizierung. Die Bildungskarenz wurde im Jahr 1998 eingeführt und zuletzt im Jahr 2013 reformiert, bevor sie im Jahr 2025 auslief. Die Bildungsteilzeit wurde ergänzend im Jahr 2013 eingeführt, damit sich Beschäftigte während einer Weiterbildung nicht gänzlich freistellen lassen müssen. Dabei reduzierten Beschäftigte ihre Arbeitszeit um 25 bis 50 Prozent. Für die entfallenden Stunden erhielten sie eine Lohnersatzleistung („Bildungsteilzeitgeld“). Die weiteren Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ähnelten denen der Bildungskarenz. Insbesondere musste die geförderte Maßnahme einen Bezug zur ausgeübten beruflichen Tätigkeit aufweisen und unterlag zudem einer vierjährigen Rahmenfrist für eine erneute Förderung.

Im Jahr 2020 nutzten rund 12 600 Personen die Bildungskarenz (durchschnittlich 245 Tage) und rund 4600 Personen die Bildungsteilzeit (durchschnittlich 325 Tage; Eichhorst et al. 2022b). Die Inanspruchnahme lag somit bei etwa 0,4 Prozent der unselbstständig Erwerbstätigen in Österreich – ein moderates Niveau. Die Gesamtausgaben beliefen sich im Jahr 2020 auf etwa 250 Millionen Euro für die Bildungskarenz und 24 Millionen Euro für die Bildungsteilzeit, was jährlichen Kosten von rund 13.700 Euro bzw. 5.300 Euro pro Person entspricht. Die beiden Instrumente erreichten ihre Zielgruppen jedoch nur eingeschränkt – insbesondere Beschäftigte mit geringer formaler Bildung und ältere Beschäftigte wurden kaum angesprochen.

Eine umfassende Evaluation (Bittschi et al. 2023) analysierte die langfristigen Wirkungen der Bildungskarenz und der Bildungsteilzeit auf Basis von Teilnahmen in den Jahren 2010 bis 2019. Die Ergebnisse fielen insgesamt ernüchternd aus: Die Bildungskarenz zeigte im Durchschnitt einen leicht negativen Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, während die Bildungsteilzeit kaum Einfluss auf die weitere Erwerbsintegration hatte. Beide Maßnahmen führten allerdings häufiger zu selbstständiger Erwerbstätigkeit und langfristig zu positiven Einkommenseffekten. Frauen, die die Bildungskarenz direkt an eine Elternkarenz anschlossen, profitierten sowohl hinsichtlich der

[13] In Österreich sind die Bestimmungen zu Bildungskarenz und Bildungsteilzeit Ende März 2025 außer Kraft getreten. Ab Januar 2026 soll es mit der „Weiterbildungszeit“ eine Nachfolgeregelung für die abgeschaffte Bildungskarenz geben (Bundeskanzleramt 2025). Zwischenzeitlich gelten Übergangsregeln.

Beschäftigungschancen als auch des Einkommens. Ungeachtet dieser Befunde bewerteten die Teilnehmenden die Maßnahmen selbst überwiegend positiv: Über 80 Prozent empfanden die Weiterbildung als relevant für ihre berufliche Entwicklung, und etwa zwei Drittel berichteten von einer gestiegenen Arbeitszufriedenheit.

2.6.4 Zwischenfazit zum Einsatz in Zeiten der Transformation

Berufliche Qualifizierung und Weiterbildung sind zweifellos zentrale Voraussetzungen für gelingende Übergänge in Zeiten tiefgreifender Transformation. Allerdings spricht vieles dafür, dass mit den Förderinstrumenten – zumindest in ihrer bisherigen Ausgestaltung – weder ein substanzieller Fortschritt noch ein tatsächlicher Durchbruch zu erwarten ist. Wirkungsanalysen zeigen bestenfalls moderate Effekte auf Beschäftigung und Einkommen.[14] Zudem besteht ein plausibles Risiko von Mitnahmeeffekten, die die Effizienz des Instrumentariums verringern oder sogar grundsätzlich infrage stellen könnten.

Künftig dürfte es entscheidend sein, den Fokus beruflicher Qualifizierung nicht länger einseitig auf abgebende Betriebe und schrumpfende Wirtschaftsbereiche zu richten. Der bisherige Instrumenteneinsatz zielt vor allem auf den Erhalt bestehender Beschäftigungsverhältnisse – erfolgreiche berufliche Übergänge in neue Beschäftigungskontexte spielen bislang eine untergeordnete Rolle. Expandierende Unternehmen und wachsende Branchen sollten daher stärker in den Mittelpunkt rücken, um Qualifizierungsbedarfe und Bildungsziele im Einklang mit dynamischen Entwicklungen zu identifizieren. Denn gerade aufnehmende Betriebe verfügen über das beste Wissen über künftige Kompetenzanforderungen – und damit über das größte Potenzial, berufliche Übergänge passgenau zu gestalten.

Schließlich bleibt offen, wie insbesondere bislang schwer erreichbare Zielgruppen – etwa ältere oder geringqualifizierte Beschäftigte sowie Mitarbeitende in kleinen und mittleren Unternehmen – wirksam mit Förderangeboten angesprochen werden können.

2.7 Arbeitsmarktinformation und -vermittlung

Die öffentliche Arbeitsvermittlung verfolgt traditionell das Ziel, Arbeitsuchende – insbesondere Arbeitslose – durch Informationen bei der Stellensuche zu unterstützen, vor allem mit Hinweisen auf offene Stellen. Im Zuge der Transformation verändern sich jedoch die Anforderungen grundlegend: Neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen, Informationen über Qualifikationsanforderungen werden wichtiger, und der Arbeitsmarkt ist zunehmend durch hohe Dynamik geprägt. Gleichzeitig rückt eine neue Zielgruppe in den Fokus – nämlich Beschäftigte, deren berufliche Übergänge erfolgreich und ohne (lange) Phasen der Arbeitslosigkeit gelingen sollen. Mit der Digitalisierung sinken zudem die Kosten für Unterstützungsangebote, während gleichzeitig neue Möglichkeiten entstehen, diese datengestützt und personalisiert zu gestalten.

[14] Der Erwerb von Teilqualifikationen ist mit etwas stärkeren (positiven) Effekten auf Beschäftigung und Einkommen verbunden (Kruppe et al. 2023).

2.7.1 Grundsätzliche Funktionsweise und (mögliche) Rolle in der Transformation

Suchprozesse auf dem Arbeitsmarkt sind in hohem Maße durch Informationsfriktionen geprägt. Viele Menschen schätzen ihre beruflichen Alternativen falsch ein – etwa in Bezug auf potenzielle Verdienstmöglichkeiten (Jäger et al. 2024). Im Zuge der Transformation verschärft sich die Herausforderung, relevante Informationen bereitzustellen: Die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt nimmt zu, Informationen veralten schneller, und es sind zunehmend nicht nur Arbeitslose, sondern auch Beschäftigte auf verlässliche Orientierung angewiesen. Gleichzeitig gewinnt die Frage an Bedeutung, wie sich Weiterbildungs- und Qualifizierungsentscheidungen besser auf individuelle Perspektiven und Marktchancen abstimmen lassen.

Um ein verbessertes Matching auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen, muss das Spektrum der bereitgestellten Informationen breiter und differenzierter werden. Nützlich erscheinen insbesondere Daten zur allgemeinen, regionalen und branchenspezifischen Arbeitsmarktlage, zu offenen Stellen, zu individuellen beruflichen Perspektiven sowie zu den dazu passenden Qualifizierungs- und Weiterbildungsangeboten. Die Digitalisierung eröffnet dabei nicht nur neue und kosteneffiziente Verbreitungswege für derartige Informationen, sondern auch die Möglichkeit, auf Basis intelligenter Datenauswertungen personalisierte Empfehlungen zu geben. So lassen sich arbeitsmarktrelevante Informationen gezielt auf die individuelle Ausgangslage und berufliche Ziele zuschneiden – eine wichtige Voraussetzung, um berufliche Übergänge im transformativen Strukturwandel wirksam zu unterstützen.

Die Bereitstellung verbesserter Arbeitsmarktinformationen kann für Beschäftigte, Unternehmen und die öffentliche Hand verschiedene Vorteile bieten. Für Beschäftigte verbessert sich durch fundierte, personalisierte Informationen die Entscheidungsgrundlage bei beruflichen Veränderungen. Dies kann zu kürzeren Phasen der Arbeitssuche führen, verbunden mit besseren Beschäftigungsergebnissen – etwa längeren Verweildauern im neuen Job oder höheren Verdiensten. Unternehmen profitieren wiederum von einer größeren Zahl von Bewerbenden, einem passgenaueren Matching und einer schnelleren Besetzung offener Stellen, wodurch längere Vakanzen und damit verbundene Kapazitätsverluste vermieden werden können. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive leisten Arbeitsmarktinformationen einen Beitrag zur effizienteren Allokation von Arbeitskräften – insbesondere in zukunftsträchtige und produktive berufliche Tätigkeiten – und helfen, die Kosten von Arbeitslosigkeit zu senken. Allerdings gilt es, mögliche Nebenwirkungen zu berücksichtigen: So können Informationen auch die Konkurrenz und den Wettbewerb um bestimmte Stellen befeuern. Außerdem besteht bei Vermittlungs- und Beratungsangeboten grundsätzlich ein Zielkonflikt zwischen der Schnelligkeit und der Nachhaltigkeit beruflicher Übergänge. Auch wenn die Bereitstellung arbeitsmarktrelevanter Informationen vergleichsweise kostengünstig ist, bleibt letztlich offen, ob sie immer zu besseren Ergebnissen führt – dies dürfte von der Ausgestaltung der Angebote abhängen.

2.7.2 Evidenz aus Deutschland

Seit dem Jahr 2020 bietet die Bundesagentur für Arbeit mit der „Berufsberatung im Erwerbsleben“ (BBiE) ein Unterstützungsangebot zur beruflichen Orientierung an (Heusler et al. 2023). Ziel ist es, die Informationsbasis der Ratsuchenden zur Planung ihrer beruflichen Entwicklung und zur Einschätzung möglicher Perspektiven zu verbessern. Das Angebot – von Beratungsgesprächen über Kurzkontakte bis hin zu Informationsveranstaltungen – richtet sich vorrangig an Beschäftigte, die vor einer beruflichen Neu- bzw. Umorientierung oder einem beruflichen Wiedereinstieg stehen.

Aber auch Arbeitslose im Rechtskreis der Arbeitslosenversicherung können das Angebot in Anspruch nehmen.

Resultate zu den Wirkungen der „Berufsberatung im Erwerbsleben“ liegen noch nicht vor.[15] Erste Erkenntnisse beziehen sich lediglich darauf, welche Personengruppen mit diesem Angebot tatsächlich erreicht werden (Heusler et al. 2023). Demnach wird die primäre Zielgruppe grundsätzlich erreicht, denn im Jahr 2021 waren fast zwei Drittel der beratenen Personen erwerbstätig. Darüber hinaus sind die Ratsuchenden vor allem durchschnittlich jünger sowie häufiger weiblich als Personen in geeigneten Referenzgruppen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III. Die beratenen Beschäftigten sind zudem häufiger in Teilzeit beschäftigt. Ihr Bruttoeinkommen ist im Mittel dementsprechend vergleichsweise gering. Auf Basis von Stichproben werden Beratungsquoten von näherungsweise 0,16 Prozent für Beschäftigte und 0,64 Prozent für Arbeitslose im Rechtskreis SGB III für das Jahr 2021 geschätzt (Heusler et al. 2023).

Ergänzend hat die Bundesagentur für Arbeit das Online-Tool „New Plan“ mit Informationsangeboten für Menschen im Erwerbsleben entwickelt.[16] Ziel ist es auch hier, Unterstützung bei der beruflichen Neu- und Umorientierung zu geben, individuelle Stärken sichtbar zu machen und mögliche Perspektiven – insbesondere Wege in Alternativberufe – aufzuzeigen. Befragungsergebnisse zur Kenntnis und Nutzung von „New Plan“ weisen jedoch auf einen bislang geringen Bekanntheitsgrad hin (Dohmen et al. 2024). Informationsschreiben an Beschäftigte und Arbeitslose können den Anteil der Personen, die das Angebot kennen und zumindest teilweise nutzen, deutlich erhöhen. Allerdings beeinflussen diese nur wenig ihr Interesse an beruflicher Weiterbildung oder ihre wahrgenommene Kenntnis von Verdienst- und Beschäftigungsmöglichkeiten.

Diese Befunde stehen im Einklang mit früheren Studien zu begrenzten Wirkungen von Informationsbroschüren zur aktuellen Arbeitsmarktlage, zu den Folgen von Arbeitslosigkeit und zu effektiven Strategien der Arbeitsplatzsuche, die an neu arbeitslos gewordene Personen verschickt wurden (Altmann et al. 2018). Positive Effekte dieser Broschüren zeigten sich lediglich bei von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen, deren Beschäftigungschancen und Einkommen sich allerdings bereits kurzfristig signifikant verbesserten.

Angesichts relativ geringer Kosten solcher Informationsmaßnahmen könnte ihr Einsatz trotz begrenzter Wirkung dennoch effizient sein. Offen bleibt jedoch insbesondere, inwieweit sie nicht nur helfen, Arbeitslosigkeit zu verkürzen, sondern auch berufliche Übergänge ohne zwischenzeitliche Phasen der Erwerbslosigkeit erleichtern.

---

[15] Das IAB plant jedoch, die Auswirkungen auf die Erwerbsbiografie der im Jahr 2021 beratenen Personen zu untersuchen, also z. B., inwieweit sich Veränderungen in der Art der Erwerbstätigkeit oder in der Lohnhöhe ergeben (Heusler et al. 2024).

[16] Im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie hat die Bundesagentur außerdem das niedrigschwellige Onlineportal „mein NOW“ entwickelt (BMAS 2025). Ziel ist es, das komplexe System der beruflichen Weiterbildung für die Zielgruppen digital an einem Ort zugänglich zu machen und Orientierung zu bieten. Zur Bekanntheit und Nutzung von „mein NOW“ liegen bislang jedoch noch keine Erkenntnisse vor.

2.7.3 Ähnliche Ansätze im Ausland und internationale Evidenz

Die Befunde aus Deutschland decken sich grundsätzlich mit internationaler Evidenz zu den Wirkungen der Bereitstellung von Arbeitsmarktinformationen. Es besteht Einigkeit darüber, dass es sich hierbei um recht kosteneffiziente Maßnahmen handelt, die durchaus gewünschte Effekte erzielen können – jedoch auch unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringen. So kann etwa die Weitergabe ähnlicher Informationen oder Empfehlungen an viele Personen zu starker Konkurrenz in bestimmten Berufen oder Branchen führen, wodurch sich mögliche positive Wirkungen teilweise oder vollständig aufheben.

Eine Studie untersucht beispielsweise die Effekte einer umgestalteten Online-Benutzeroberfläche für Arbeitsuchende im Vereinigten Königreich (Belot et al. 2019). In einem kontrollierten Experiment wurden Teilnehmende aus lokalen Arbeitsagenturen über einen Zeitraum von zwölf Wochen bei ihrer Arbeitsplatzsuche begleitet. Die Intervention bestand darin, die bereitgestellten Informationen stärker zu personalisieren: Statt die Suche eigenständig strukturieren zu müssen, erhielten die Teilnehmenden gezielte Hinweise auf Berufe und Stellenangebote, die auf ihrer bisherigen Tätigkeit oder ihrem angestrebten Beruf basieren und datenbasiert weiterentwickelt wurden. Berücksichtigt wurden dabei insbesondere erfolgreiche berufliche Übergänge von Personen mit ähnlichem Profil, die Übertragbarkeit von Kompetenzen auf andere Tätigkeitsbereiche sowie die aktuelle branchenspezifische Arbeitsmarktlage. Die Ergebnisse dieses Experiments zeigen, dass diese Form der personalisierten Information die Suchintensität erhöht, das Spektrum der in Betracht gezogenen Stellen erweitert und zu mehr Vorstellungsgesprächen führt – insbesondere bei Personen, die zuvor engmaschig suchten oder bereits längere Zeit auf Jobsuche waren. Allerdings bleibt offen, ob sich dadurch auch erleichterte berufliche Übergänge oder langfristige Verbesserungen in den Arbeitsmarktergebnissen einstellen.

Ein ähnliches Experiment mit Arbeitsuchenden in Dänemark zeigt vergleichbare Ergebnisse (Altmann et al. 2023). Auch dort wurden personalisierte Informationen über eine Online-Plattform der öffentlichen Arbeitsvermittlung bereitgestellt – etwa zur Anzahl offener Stellen in bestimmten Berufen innerhalb der Region sowie zu alternativen Tätigkeiten, die dem Profil der Arbeitsuchenden ähneln. Ein differenziertes Studiendesign ermöglicht es, die Wirkungen einzelner Informationselemente gezielt zu identifizieren sowie potenzielle Nebenwirkungen zu analysieren. Die Ergebnisse zeigen ebenfalls, dass die Intervention das Suchverhalten verändert – insbesondere richten Arbeitsuchende ihre Bemühungen verstärkt auf Berufe mit günstigerer Arbeitsmarktlage. Verbesserte Beschäftigungschancen und höhere Einkommen ergeben sich jedoch nur dann, wenn lediglich ein relativ kleiner Teil der Arbeitsuchenden die bereitgestellten Informationen erhält. Werden hingegen nahezu alle Arbeitsuchenden mit denselben Informationen versorgt, heben sich positive Effekte durch eine verstärkte Konkurrenz in den empfohlenen Berufen weitgehend auf. Der intendierte Lenkungseffekt schlägt dann in einen unbeabsichtigten Verdrängungseffekt um, da sich nun zu viele Arbeitsuchende auf denselben Pool an Stellen konzentrieren. Angesichts solcher negativer Spillover-Effekte durch übermäßige Konkurrenz erscheint es daher sinnvoll, den Einsatz personalisierter Informationen gezielt auf jene Gruppen zu fokussieren, die am stärksten von der Maßnahme profitieren können.

2.7.4 Zwischenfazit zum Einsatz in Zeiten der Transformation

Es gibt viele überzeugende Gründe, die für eine umfassende Bereitstellung von Informationen zur Stellensuche auch für Beschäftigte sprechen – insbesondere um fundierte Entscheidungen bei beruflichen Veränderungen zu ermöglichen und erfolgreiche berufliche Übergänge zu erleichtern. Der steigende Informationsbedarf im Zuge des strukturellen Wandels trifft dabei auf sinkende Bereitstellungskosten und neue technische Möglichkeiten zur personalisierten Aufbereitung der Inhalte. Allerdings zeigen empirische Studien, dass ein flächendeckender Einsatz solcher Informationsangebote auch unerwünschte Nebenwirkungen haben kann, etwa durch verstärkte Konkurrenz in bestimmten Berufsgruppen, wodurch positive Effekte teilweise aufgehoben werden. Daher erscheint es sinnvoll, die Bereitstellung arbeitsmarktrelevanter Informationen gezielt auf jene Gruppen unter den Beschäftigten zu konzentrieren, die besonders von solchen Angeboten profitieren können.

Eine zentrale Herausforderung besteht allerdings darin, Beschäftigte überhaupt wirksam mit diesen Angeboten zu erreichen. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wirken nur eingeschränkt präventiv in bestehende Beschäftigungsverhältnisse hinein – dies gilt auch und in besonderem Maße für Informationsangebote zur beruflichen Neuorientierung. Vor dem Hintergrund, dass die Zielgruppe der Erwerbstätigen erst im Zuge des fortschreitenden Strukturwandels stärker in den Fokus gerückt ist, bleibt bislang offen, inwieweit durch solche Angebote berufliche Übergänge wirksam gefördert oder erleichtert werden. Auch die potenziellen Wirkungen ergänzender Informationen zu beruflicher Qualifizierung und Weiterbildung sind bisher kaum systematisch untersucht.

2.8 „Arbeitsmarktdrehscheiben“ und tarifliche Regelungen

„Arbeitsmarktdrehscheiben“ stellen einen recht neuen Ansatz dar, der vor allem durch einen regionalen Fokus gekennzeichnet ist. Aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit handelt es sich dabei um ein zusätzliches Element in der Gestaltung des Transformationsprozesses am Arbeitsmarkt, das erfolgreiche Übergänge von Beschäftigten ermöglichen soll (DGB 2024). Eine einheitliche Definition existiert bislang nicht; vielmehr gibt es sehr unterschiedliche regionale Ausgestaltungen. Gemeinsame Merkmale sind jedoch zum einen der ausgeprägte Regionalbezug – wodurch sich Fragen zu Mobilitätshemmnissen per se nicht stellen – und zum anderen die klare Zielsetzung direkter beruflicher Übergänge. Dieses Ziel einer unmittelbaren Anschlussbeschäftigung unterscheidet das Konzept vom Ansatz der Transfergesellschaften.

Für die Umsetzung sollen vorhandene Instrumente sowie etablierte Netzwerkstrukturen in der Region in einem koordinierten Vorgehen gebündelt und genutzt werden. Zentrale Bestandteile sind dabei in der Regel Beratungs- und Qualifizierungsangebote. Die Bundesagentur für Arbeit spielt typischerweise eine zentrale Rolle. Weitere Akteure einer „Arbeitsmarktdrehscheibe“ können – neben Beschäftigten – abgebende und aufnehmende Betriebe sowie die Sozialpartner sein.

Ergänzend existieren tarifvertragliche Regelungen, die einen flexiblen Personalaustausch innerhalb bestimmter Branchen und Regionen ermöglichen. Ihr Ansatz ähnelt in der Grundidee den „Arbeitsmarktdrehscheiben“, allerdings mit einem expliziten Branchenbezug und ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit.

2.8.1 Grundsätzliche Funktionsweise und (mögliche) Rolle in der Transformation

Das Ziel der „Arbeitsmarktdrehscheiben“ (sowie der ebenfalls betrachteten tarifvertraglichen Regelungen) besteht darin, möglichst reibungslose Übergänge von Beschäftigten innerhalb einer bestimmten Region zu ermöglichen. Die in einer Region vorhandenen Fachkräfte werden dabei als wichtiger Standortfaktor betrachtet: Sie können zur Ansiedlung neuer Unternehmen beitragen oder das Wachstum bestehender Betriebe unterstützen.

Aufgrund des regionalen Fokus dieses Ansatzes spielt mangelnde räumliche Mobilität keine Rolle. Vielmehr geht es gezielt darum, betriebliche Übergänge innerhalb einer definierten Arbeitsmarktregion zu ermöglichen, um die wirtschaftliche Stärke der Region zu sichern oder weiter auszubauen. In den Vordergrund rücken damit nicht geografische, sondern informatorische und qualifikatorische Hemmnisse für berufliche Übergänge. Zur Überwindung dieser Hürden kommen vor allem Beratungsangebote sowie Anpassungsqualifizierungen zum Einsatz – Letztere entweder beim bisherigen oder beim neuen Arbeitgeber. Ziel ist es dabei, Beschäftigte so zu qualifizieren, dass sie die diesbezüglichen Anforderungen der neuen Tätigkeit oder Position möglichst passgenau erfüllen können.

Die Bundesagentur für Arbeit ist in der Regel der zentrale Akteur bei den „Arbeitsmarktdrehscheiben“. Ihre Rolle besteht primär in der Vernetzung von regionalen Akteuren, in der Bereitstellung oder Vermittlung von begleitenden Beratungs- und Qualifizierungsangeboten sowie in der Koordination und Moderation der Umsetzung. Aufbauend auf bestehenden Netzwerkstrukturen sollen vor allem bestehende Instrumente passgenau und koordiniert eingesetzt werden. Zu diesem Zweck werden gegebenenfalls auch neue (virtuelle oder reale) Plattformen bereitgestellt. Das Ziel ist es, durch begleitende Qualifizierung beim abgebenden oder aufnehmenden Unternehmen erfolgreiche Übergänge von Beschäftigten zu ermöglichen und so die Kosten der Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

Beschäftigte, abgebende und aufnehmende Betriebe können von diesen Angeboten profitieren. Dies setzt allerdings in der Regel ein betriebliches Engagement in regionalen Netzwerkstrukturen voraus.

2.8.2 Evidenz aus Deutschland

Die praktische Umsetzung von „Arbeitsmarktdrehscheiben“ in Deutschland beschränkt sich bislang auf einzelne Pilotprojekte und regionale Initiativen. Aussagen zu ihrer Wirksamkeit stützen sich auf anekdotische Evidenz und qualitative Einsichten. Belastbare quantitative Resultate fehlen hingegen bisher. Aufgrund der zergliederten und sehr heterogenen Strukturen liegen auch keine Informationen zur Anzahl der Teilnehmenden vor.

In Nordrhein-Westfalen wird zum Beispiel mit Beteiligung von acht großen Arbeitgebern ein branchenübergreifendes Drehscheiben-Modell erprobt („Jobdrehscheibe NRW“; Landtag NRW 2024). Ziel ist der Aufbau eines dauerhaften und offenen Netzwerks unter neutraler Leitung der Bundesagentur für Arbeit. Um berufliche Übergänge zu erleichtern, wurde eine digitale Plattform geschaffen, die Betrieben einen sicheren und datenschutzkonformen Zugriff auf die Profile von Beschäftigten gewährt, die ihren derzeitigen Arbeitgeber verlassen müssen. Die bislang vorliegende Evidenz beschränkt sich auf die Feststellung, dass es bereits zu Übergängen zwischen den beteiligten Unternehmen gekommen ist. Ob diese tatsächlich in Zusammenhang mit der Initiative stehen, bleibt unklar. Dennoch wird das Modell als richtungsweisend angesehen und soll weiterentwickelt werden (Landtag NRW 2024).

In Ost-Württemberg bilden Qualifizierungsverbünde den Ausgangpunkt eines Drehscheiben-Modells (DGB 2024). Diese Pilotinitiative verfolgt drei übergeordnete Ziele: Erstens sollen vernetzte Betriebe – insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) – gemeinsam mit Verbänden und Institutionen bedarfsgerechte Weiterbildungsangebote entwickeln, vor allem in der Metall- und Elektroindustrie, der Textilbranche sowie im Pflegebereich. Zweitens zielt das Modell auf die frühzeitige Identifikation zukünftiger Rekrutierungs- und Qualifizierungsbedarfe ab. Drittens sollen daraus abgeleitet passgenaue Qualifizierungsmaßnahmen umgesetzt werden. Seit dem Start im Jahr 2019 sind insgesamt elf solcher Initiativen entstanden. Die Umsetzung variiert jedoch stark zwischen den Regionen, was die hohe Abhängigkeit des Modells von lokalen Akteuren und bestehenden Strukturen unterstreicht. Eine Evaluation eines dieser Pilotprojekte kommt – auf Grundlage der Netzwerkreichweite, des bisherigen Umsetzungsstands und Einschätzungen der beteiligten Akteure – zu einem grundsätzlich positiven Fazit, identifiziert jedoch auch Potenziale für Verbesserungen (Dauser et al. 2022).

In Niedersachsen werden Drehscheiben-Modelle aktuell bei einer Unternehmensinsolvenz in Peine und einer Werksschließung in Gifhorn eingesetzt (DGB 2024). Die Bundesagentur für Arbeit unterstützt hier gezielt berufliche Übergänge von Beschäftigten und Auszubildenden in aufnahmefähige Betriebe in der Region mit entsprechendem Personalbedarf. Dies erfolgt durch Information, Beratung und finanzieller Förderung, insbesondere in Form von Anpassungsqualifizierungen für die neue Tätigkeit, zum Teil auch mit Beteiligung des abgebenden Betriebs.

Unter anderen Namen existieren ähnlichen Initiativen auf regionaler Ebene, wie etwa im Main-Kinzig-Kreis in Hessen (IWAK 2025; MKK 2025). Dort wurden vorhandene Netzwerkstrukturen zur Transformation in das erste hessische Reallabor zur Transformation überführt, um eine Transformationsstrategie für die Region zu entwickeln. Daraus abgeleitete Umsetzungsschritte umfassen erstens den Aufbau eines Monitorings, das mehr Transparenz über aktuelle und zukünftige Auswirkungen der Transformation auf den lokalen Wirtschafts- und Arbeitsmarkt schaffen soll. Zweitens sollen im Rahmen eines „Transformationsökosystems“ über 300 Maßnahmen in den Bereichen Beratung, Bildung und Innovation umgesetzt werden, um die regionale Fachkräfte- und Arbeitskräfteversorgung zu sichern. Für den Erfolg dieses Prozesses wurden mehrere zentrale Faktoren identifiziert, die dazu beitragen, ein tragfähiges, produktives und nachhaltiges Netzwerk zu etablieren. Außerdem dürfte ein hinreichend hoher Handlungsdruck ein wesentlicher Antrieb für Veränderung sein.

Die Grundidee der „Arbeitsmarktdrehscheiben“ findet sich auch im seit März 2025 geltenden Tarifvertrag der Metall- und Elektroindustrie in Baden-Württemberg wieder (Südwestmetall 2025). Dieser ermöglicht den vorübergehenden Einsatz von Beschäftigten in anderen regionalen Betrieben der Branche, um Kurzarbeit und Einkommensverluste zu vermeiden. Zwar sind abgebender und aufnehmender Betrieb durch die tarifliche Regelung teilweise von gesetzlichen Vorgaben der Arbeitnehmerüberlassung befreit, dennoch gelten strenge Bedingungen: insbesondere das Prinzip der doppelten Freiwilligkeit (für Beschäftigte und Betriebe). Die Beschäftigten bleiben außerdem bei ihrem bisherigen Arbeitgeber angestellt und erhalten weiterhin ihr gewohntes Entgelt. Auch wenn dieser Ansatz sich primär auf kurzfristige Auftragsschwankungen innerhalb einer Branche richtet, bleibt offen, ob die zugrunde liegenden Veränderungen lediglich vorübergehend sind oder

strukturellen Charakter haben. Vor diesem Hintergrund ist es interessant zu beobachten, ob aus dem befristeten Personalaustausch auch dauerhafte betriebliche Übergänge resultieren.

2.8.3 Ähnliche Ansätze im Ausland und internationale Evidenz

Die fehlende einheitliche Definition von „Arbeitsmarktdrehscheiben" erschwert internationale Vergleiche – bereits innerhalb Deutschlands versammeln sich unter diesem Begriff sehr unterschiedliche, regional ausgerichtete Initiativen. Ein regionaler Fokus ist jedoch auch international verbreitet, um insbesondere mit Angeboten zur Beratung, Vermittlung und Qualifizierung erfolgreiche berufliche Übergänge zu ermöglichen.

Ein Beispiel hierfür sind die regionalen Mobilitätsteams in den Niederlanden. Diese neuen und zusätzlichen Kooperationsstrukturen von Arbeitsmarktakteuren wurden als Reaktion auf die Corona-Pandemie eingerichtet und liefen Ende 2023 aus. Eine begleitende Evaluation zeigt, dass vor allem Arbeit suchende Personen mit komplexem Unterstützungsbedarf von der gezielten, individuellen Betreuung profitierten – die über das hinausgeht, was reguläre Strukturen leisten (KplusV 2024). Zudem verbesserten die regionalen Mobilitätsteams den Zugang zu Qualifizierungsangeboten und führten zu einer besseren Koordination zwischen den beteiligten Akteuren. Allerdings variierten Qualität und Reichweite der Angebote regional recht stark. Und jenseits positiver subjektiver Einschätzungen der Teilnehmenden und der weiteren beteiligten Akteure liegen bislang keine belastbaren quantitativen Erkenntnisse zur tatsächlichen Wirkung des Programms vor, etwa auf passende und produktive berufliche Übergänge.

2.8.4 Zwischenfazit zum Einsatz in Zeiten der Transformation

Die Idee der „Arbeitsmarktdrehscheiben" ist grundsätzlich vielversprechend, da sie auf eine bessere Vernetzung und Koordination regionaler Arbeitsmarktakteure zielt. Der regionale Fokus kann dann überzeugen, wenn er einen Mehrwert schafft – etwa durch passgenaue Qualifizierungen, die regionale Bedarfe aufgreifen und erfolgreiche berufliche Übergänge ermöglichen. Offen bleibt jedoch, ob es sich tatsächlich um einen innovativen Ansatz handelt oder eher um die Wiederbelebung bestehender Strukturen unter neuem Namen.

Die Vielzahl unterschiedlicher regionaler Modelle birgt zudem das Risiko eines Flickenteppichs: Einheitliche Standards, eine klare Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen und eine strategische Gesamtsteuerung fehlen bislang. Damit stellt sich auch die Frage nach der Abgrenzung zu bestehenden Strukturen, insbesondere den gesetzlichen Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit, die im Grunde bereits als „Arbeitsmarktdrehscheibe" auf nationaler Ebene fungiert. Möglicherweise reagieren regionale Drehscheiben auf Defizite – etwa beim Arbeitgeber-Service –, doch ihre Wirksamkeit bleibt begrenzt, wenn sie nicht skalierbar sind. Ihr Erfolg hängt zudem stark von den handelnden Akteuren, vorhandenen Netzwerkstrukturen und dem Handlungsdruck vor Ort ab. Hinzu kommen strukturelle Voraussetzungen: Abgebende und aufnehmende Betriebe müssen sich in räumlicher Nähe befinden und Personalabbau sowie -bedarf zeitlich zusammenfallen. Außerdem ist es förderlich, wenn der qualifikatorische Anpassungsbedarf überschaubar bleibt, also das Qualifikationsprofil der Beschäftigten mit den Anforderungen offener Stellen in der Region zumindest annähernd übereinstimmt.

Insgesamt bleibt somit fraglich, ob sich solche Ansätze flächendeckend etablieren lassen oder ob sie nur unter bestimmten Rahmenbedingungen punktuell wirksam sind. Systematische Erkenntnisse zu ihrer tatsächlichen Wirksamkeit und Effizienz liegen bislang nicht vor.

2.9 Stärken und Schwächen der betrachteten Instrumente

Sämtliche betrachteten arbeitsmarktpolitischen Instrumente verfügen über spezifische Stärken und Schwächen – insbesondere im Kontext der Transformation, in der berufliche Übergänge von Beschäftigten an Bedeutung gewinnen und die Effizienz des Arbeitsmarkts insgesamt stärker gefordert ist. Dabei stößt das bestehende Instrumentarium an konzeptionelle und praktische Grenzen, bietet jedoch auch Möglichkeiten und Anknüpfungspunkte für Weiterentwicklungen.

Zunächst gilt es aber auf Instrumentenebene wichtige Unterschiede in der Systematik zu beachten. So stoßen eher strukturkonservative Maßnahmen, wie das Kurzarbeitergeld, zumindest in ihrer Reinform bereits konzeptionell an Grenzen in der Transformation: Sie zielen auf den Erhalt bestehender Beschäftigung ab, nicht auf die Förderung beruflicher Übergänge. Darüber hinaus ist zwischen Instrumenten zu unterscheiden, die reguläre Übergänge im Arbeitsmarkt fördern und so die allgemeine Mobilität erhöhen sollen, und solchen, die als Reaktion auf sektorale oder regionale Krisenlagen – etwa bei Betriebsschließungen – zum Einsatz kommen. Gerade bei diesen „Notfallinstrumenten“ stellt sich zudem die Frage, ob sie gezielt auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet oder breit anwendbar sein sollten. Schließlich unterscheiden sich die Instrumente auch darin, ob sie sich eher auf den Ausgangspunkt oder das Ziel beruflicher Übergänge konzentrieren – also auf abgebende oder aufnehmende Betriebe, Branchen oder Regionen – oder ob diese Aspekte in der Ausgestaltung überhaupt berücksichtigt werden.

Welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente sind vor diesem Hintergrund und mit besonderem Blick auf die Transformation besonders vielversprechend? Tabelle 2.3 fasst die vorhandene empirische Evidenz zur Effektivität, Effizienz und Skalierbarkeit der betrachteten Instrumente zusammen. Daraus lassen sich drei zentrale Erkenntnisse ableiten: Erstens gibt es kein „Allheilmittel“. Die Wirkungen der Instrumente sind meist moderat oder begrenzt, vielfach fehlen auch schlichtweg belastbare Nachweise zu ihrer Effektivität und Effizienz. Auch die Skalierbarkeit ist häufig unklar und mit Risiken potenzieller Nebenwirkungen verbunden. Zweitens ist die verfügbare empirische Evidenz insgesamt begrenzt, insbesondere im Hinblick auf die Förderung beruflicher Übergänge in Umbruchsituationen. Dafür gibt es verschiedene Gründe, aber vor allem erschwert die selektive Teilnahme an vielen Instrumenten in Kombination mit fehlenden oder nicht zugänglichen Daten kausalanalytische Wirkungsanalysen. Drittens gibt es nur vergleichsweise wenige Hinweise aus dem Ausland. Interessante Ansatzpunkte finden sich jedoch vor allem in Österreich und Schweden, etwa zur Weiterentwicklung bestehender Instrumente. Diese werden im folgenden Kapitel im Rahmen von Fallstudien vertiefend betrachtet.

Die Erkenntnisse der systematischen Bestandsaufnahme auf der Ebene arbeitsmarktpolitischer Instrumente sprechen insgesamt für ein abgestuftes Vorgehen bei ihrem Einsatz in der Transformation. Erstens vollziehen sich berufliche Übergänge meist ohne gezielte Unterstützung (gegebenenfalls unter Nutzung der „normalen“ aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik). Dies wirkt

sich negativ auf die Effektivität und Effizienz der betrachteten Instrumente aus, weil durch die Förderung keine Wirkung im Vergleich zur kontrafaktischen Situation ohne den Einsatz der Instrumente erzielt wird. Zweitens erscheint deshalb vor allem eine gezielte und intensive Unterstützung bestimmter Zielgruppen in regionalen oder sektoralen Umbruchsituationen sinnvoll, auch in Form von überbetrieblichen oder überregionalen Initiativen. Die Festlegung geeigneter Schwellenwerte sowie die Abgrenzung solcher Umbruchsituationen mit besonderen Unterstützungsbedarfen bleibt jedoch eine Herausforderung.

Darüber hinaus hängt die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente stark von den Anreizstrukturen der beteiligten Akteure ab. Eigenbeiträge der Unternehmen und weiteren Stakeholder können Mitnahmeeffekte reduzieren. Gleichzeitig können Interessenkonflikte – etwa finanzielle Nachteile bei schneller Vermittlung für die Träger von Transfergesellschaften – dem Erfolg einzelner Maßnahmen im Weg stehen. Ein weiterer Schwachpunkt liegt darin, dass aufnehmende Betriebe bislang nur selten systematisch in die Konzeption und Umsetzung der Instrumente einbezogen werden, obwohl gerade diese eine zentrale Rolle bei beruflichen Übergängen spielen.

Ein einzelnes arbeitsmarktpolitisches Instrument mit klarer Überlegenheit in Transformationsprozessen lässt sich also nicht identifizieren. Dennoch könnten regionale Ansätze, die verschiedene Instrumente sinnvoll bündeln und koordiniert einsetzen, als vielversprechend gelten. Ihr Erfolg ist jedoch an hohe Voraussetzungen geknüpft – und belastbare Nachweise für ihre Effektivität und Effizienz fehlen bislang. Mit Blick auf die Rolle aufnehmender Unternehmen gilt zudem: Arbeitsmarktpolitik kann Regionalpolitik nicht ersetzen, sie kann sie aber sinnvoll unterstützen. Grundsätzlich erfordert eine präventive und proaktive Arbeitsmarktpolitik nicht nur frühzeitige Vermittlungsaktivitäten und gezielte Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche, sondern auch den vorausschauenden Aufbau von Qualifikationen, die künftig am Arbeitsmarkt gefragt sind (OECD 2024).

Tabelle 2.3 Effektivität, Effizienz und Skalierbarkeit der betrachteten Instrumente

Instrument	Effektivität	Effizienz	Skalierbarkeit
Kurzarbeitergeld	Effektiv zur Stabilisierung von Beschäftigung bei kurzfristigen Krisen. Keine Verbesserung der Beschäftigungsergebnisse durch eine Ausweitung der Bezugsdauer. Kombination mit Weiterbildung wird wenig genutzt. Effekt auf berufliche Übergänge offen; negative Effekte auf Reallokation von Arbeitskräften bei langfristigen und/oder strukturellen Krisen wahrscheinlicher.	Effizienz fraglich: hohe Ausgaben; gleichzeitig ist von erheblichen Mitnahmeeffekten auszugehen.	Nachweis der Skalierbarkeit durch sehr breite Nutzung in den letzten großen Krisen erbracht.
Transfer-Kurzarbeitergeld und Transfergesellschaften	Schwache Evidenz zu den Wirkungen in Deutschland, auch aufgrund fehlender Transparenz. Gute Erfahrungen in Österreich und Schweden mit frühzeitiger Einbindung potenzieller Arbeitgeber und Vermittlung abschlussbezogener Qualifikationen.	Effizienz fraglich: Offen bleibt etwa, inwieweit Angebote mit bestehenden Leistungen der BA konkurrieren und es Überschneidungen gibt.	Skalierbarkeit unklar: Einsatz voraussetzungsvoll und stark betriebsbezogen; bislang vor allem bei großen Betrieben und Massenentlassungen.
Entgeltsicherung	Fehlender Nachweis der Effektivität bei gleichzeitig geringer Nutzung führte zur Einstellung des Instruments. Internationale Evidenz unterstützt die grundsätzliche Effektivität des Ansatzes.	Keine Erkenntnisse zur Effizienz.	Steigende Gefahr von Mitnahmeeffekten bei (unsystematischer) Skalierung auf breite Zielgruppen.
Förderung regionaler Mobilität	Effektiv im Sinne eines verbesserten Matchings zwischen Arbeitsuchenden und offenen Stellen (höhere Löhne und stabilere Beschäftigungsverhältnisse).	Insgesamt negative Wohlfahrtseffekte durch weniger effiziente Suche in entfernteren Regionen und breite Zielgruppe.	Bereits breit eingesetzt, was zu Ineffizienzen führt – gezieltere Ausrichtung sinnvoller.

Berufliche (Teil-)Qualifizierung	Moderate Effektivität (leicht erhöhte Beschäftigungswahrscheinlichkeit und geringfügig höheres Einkommen).	Effizienz vermutlich gering: moderate Effektivität bei plausiblem Risiko von Mitnahmeeffekten.	Bestimmte Zielgruppen nur schwer erreichbar (ältere und geringqualifizierte Beschäftigte, Beschäftigte in KMU).
Arbeitsmarktinformation und -vermittlung	Begrenzte Wirkung von Informationsmaßnahmen (Effekte v. a. bei bestimmten Zielgruppen wie von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen). Unklar: Treten unerwünschte Nebenwirkungen (v. a. verstärkte Konkurrenz in bestimmten Berufsgruppen) auch im deutschen Kontext auf? Hinweise auf negative Spillover-Effekte in internationalen Studien.	Effizienz könnte bei moderater Effektivität dank relativ geringer Kosten dennoch gegeben sein.	Flächendeckender Einsatz erhöht die Wahrscheinlichkeit unerwünschter Nebenwirkungen (in Form zu starker Konkurrenz). Besser: Fokus auf Zielgruppen, die am meisten von der Bereitstellung arbeitsmarktrelevanter Informationen profitieren.
„Arbeitsmarktdrehscheiben“ und tarifliche Regelungen	Effektivität fraglich: Aussagen zur Wirksamkeit stützen sich bislang auf anekdotische und qualitative Evidenz. Internationaler Vergleich wird durch fehlende einheitliche Definition erschwert.	Keine Erkenntnisse zur Effizienz.	Skalierbarkeit der regionalen Ansätze sehr fraglich (voraussetzungsvoll, u. a. hohe Abhängigkeit von handelnden Akteuren, vorhandenen Netzwerkstrukturen und Handlungsdruck vor Ort).

Quelle: eigene Darstellung.

3 Ausgewählte Fallstudien

Wie im vorigen Kapitel bereits erwähnt, bietet der Blick ins Ausland bei ausgewählten Instrumenten wichtige ergänzende Erkenntnisse zur Funktionsweise von Übergangshilfen. Vor diesem Hintergrund wurden die oben bereits kurz erwähnten Arbeitsstiftungen in Österreich und die Übergangsvereinbarungen in Schweden für eine vertiefte Analyse in Gestalt von Fallstudien zur Genese, Ausgestaltung, Funktionsweise in der Praxis sowie zur Wirksamkeit ausgewählt. Die Fallstudien stützen sich auf aktuell vorliegende Fachliteratur sowie ergänzende Hintergrundgespräche mit Personen aus Wissenschaft und Praxis. Damit nehmen sie auch eine Aktualisierung gegenüber vorliegenden Beiträgen vor, die bereits in der Vergangenheit Übertragbarkeitspotenziale von Arbeitsstiftungen und Übergangsvereinbarungen nach Deutschland abgeschätzt haben (etwa Reissert 2018).

Als dritte Fallstudie wurde das Saarland als deutsche Region mit einer langen Phase industrieller Umbrüche und vielschichtigen Transformationsinitiativen ausgewählt. Sie dient auch als Ausgangspunkt, um die potenziellen Vorzüge des österreichischen und des schwedischen Ansatzes im Vergleich zur Situation hierzulande besser beurteilen zu können.

3.1 Transformationspolitik im Saarland

3.1.1 Transformationserfahrungen im Saarland und die Rolle der Stahlstiftung

Bemühungen um eine gelingende Transformation sind im Saarland aufgrund der hohen Industriedichte und des erheblichen Transformationsdrucks in den letzten Jahrzehnten (Bergbau und Stahl) bis hinein in die Gegenwart (Automobil- und Zulieferindustrie, Übergang zur Wasserstoffwirtschaft) von besonderer Bedeutung. Dabei hat die sozialpartnerschaftliche Struktur im Saarland besondere institutionelle Innovationen hervorgebracht.

Von historischer Bedeutung angesichts umfangreicher Restrukturierungs- und Stellenabbauprozesse ist die im Zuge der Stahlkrise der 1980er-Jahre vollzogene Gründung der Stahlstiftung im Jahr 1987. Diese gemeinnützige Einrichtung wurde von Unternehmen, Betriebsrat, IG Metall, Landesregierung und Arbeitsverwaltung gemeinsam gegründet und hatte zunächst das Ziel, freigesetzte Beschäftigte zu unterstützen. Im Zuge der weitgehenden Schrumpfung und Zusammenlegung der saarländischen Stahlindustrie in Gestalt von Arbed-Saarstahl und Dillinger Hütte (Bosch 1989) erhielten so circa 1800 von 2800 freigesetzten Mitarbeitenden durch Eingliederung in die Stahlindustrie materielle Absicherung in Form von Zuschlägen zum Arbeitslosengeld als eine befristete Betriebsrente. Für den Teil der Arbeitenden, die auch angesichts natürlicher Fluktuation und Vorruhestand noch mit den Unternehmen verbunden waren, konnten durch diese Vereinbarungen betriebsbedingte Kündigungen vermieden und anderen Kanälen für weitere Personalanpassungen Vorrang gewährt werden. Dies umfasste weitere Frühpensionierungen, vor allem nun bei der Dillinger Hütte, und die Nichtbesetzung freiwerdender Stellen (natürliche Fluktuation). Ein in diesem Kontext eher nachrangiges Ziel war die Unterstützung bei Vermittlung und Qualifizierung sowie das Angebot von Ersatzarbeitsplätzen innerhalb des Unternehmens (also innerhalb der saarländischen Stahlindustrie) oder auch im Zuge öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen.

Im Vordergrund der „saarländischen Lösung“ standen die finanzielle Absicherung und die möglichst kurzfristige Jobvermittlung. Schulungsmaßnahmen waren anfangs nahezu ausschließlich darauf ausgerichtet, die betroffenen Personen innerhalb der Stahlindustrie zu vermitteln, was in der damaligen Situation kurzfristig auch vielen gelang (Bosch 1989). Die Teilnahme an weiterreichenden Qualifizierungen war insgesamt überschaubar, auch aufgrund mangelnder Anreize hierzu, während Übergänge in anderen Branchen angesichts der „Binnenperspektive“ der Stiftung nachrangig blieben. Für die Älteren stellte die Stahlstiftung als Beschäftigungsgesellschaft bis zum vorzeitigen Renteneintritt eine „Warteschleife“ bereit, während andere vorübergehend in öffentliche Beschäftigungsprojekte einmündeten. Finanziert wurde dies über Mittel des Unternehmens, der Arbeitsverwaltung und der EU-Montanförderung. Das Konzept mit seiner Kombination von Unternehmens- und öffentlicher Finanzierung und sozialpartnerschaftlicher Kontrolle erwies sich als tragfähig und wurde trotz Konkurs der Saarstahl AG im Jahr 1993 und Abstrichen von den ursprünglichen finanziellen Unterstützungsleistungen für die gesamte Region wichtig. Im Zeitraum von 1987 bis 2003 profitierten so von seinen Leistungen über 33 000 Beschäftigte.

Die Montan-Stiftung-Saar wurde im Jahr 2001 durch die AG der Dillinger Hüttenwerke und die Saarstahl AG gegründet. Sie ist Eigentümerin der Stahl-Holding-Saar GmbH & Co. KGaA, welche wiederum unmittelbar und mittelbar die Mehrheit an den beiden Unternehmen AG der Dillinger Hüttenwerke und Saarstahl AG hält. Ab dem Jahr 2015, als der Fachkräftemangel in einigen Bereichen der Industrie zum Problem wurde, erhielten die Qualifizierungsprojekte der immer noch stark von der IG Metall mitgetragenen Stiftung einen größeren Stellenwert, blieben aber weiter vorwiegend unternehmensbezogen, während externe Übergänge nachrangig blieben. Somit war das Vorhaben eher nach innen gerichtet, als auch externe Übergänge in den Blick zu nehmen. Im Jahr 2016 initiierte die Stiftung beispielsweise zusammen mit der regionalen Agentur für Arbeit und einigen anderen öffentlichen Partnern das Projekt BEST 2.0 „Berufseinstiegsmaßnahmen der saarländischen Stahlindustrie“. Ziel war es, Geflüchteten und jungen Deutschen mit fehlenden Voraussetzungen gemeinsam die Grundkenntnisse für eine Lehrausbildung zu vermitteln und damit zusätzliche Fachkräfte für das Saarland zu gewinnen.

Derzeit unterstützt die Montan-Stiftung-Saar in ihrem angestammten Qualifizierungsbereich vor allem Maßnahmen zur Digitalisierung von Lehr- und Lerninhalten. Dabei geht es nach Eigendarstellung um die Erarbeitung von Konzepten, die die Optimierung der eigenen Aus- und Weiterbildungsaktivitäten zum Ziel haben. Weiterhin stehen die von der Montan-Stiftung-Saar umfassten Unternehmen im Mittelpunkt, welche nach Darstellung auf ihrer Webseite „die modernsten Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für die Bildung der Beschäftigten nutzen können (sollen), um im besten Sinne auf die Arbeitswelt von Morgen vorbereitet zu sein“. Da die saarländische Stahlindustrie der größte industrielle Arbeitgeber in der Region ist, sieht sich die Montan-Stiftung-Saar nach eigener Darstellung in einer besonderen Verantwortung sowohl für die jungen Menschen im Saarland als auch – im Hinblick auf die Zukunft der eigenen Unternehmen – für die Humanressourcen der mit ihr verbundenen Unternehmen.

Der bis heute hohe Anteil von Industriebeschäftigten im Saarland wird aber auch von der Autoindustrie getragen, die mit ihrem Aufbau in den 1960er-Jahren sowohl Beschäftigte aus den schrumpfenden Kohle- und Stahlindustrien abfangen konnte als auch insgesamt einen Anstieg von Industriearbeitsplätzen bewirkt hat (Heisig 2025). Die freigesetzten Beschäftigten der alten

Industrie konnten durch erfolgreiche Ansiedlungspolitik in der neuen Industrie (darunter beispielsweise Ford, Bosch oder Siemens) Anstellung finden. Der Aufbau der Autoindustrie und seiner Zulieferer im Zuge umfangreicher Subventionspolitik bewirkte darüber hinaus Investitionen in urbane Entwicklung und staatliche Infrastruktur. Die gut entlohnten Arbeitsplätze der Automobilindustrie galten nach Einschätzungen in den Experteninterviews lange Zeit als sichere Alternative für gut ausgebildete Bergleute und spätere Generationen von Beschäftigten, die sich nun aber einem weiteren Strukturwandel ausgesetzt sehen.

3.1.2 Gegenwärtige Transformationsaktivitäten im Saarland

In der Vergangenheit konnten große Bewegungen auf dem saarländischen Arbeitsmarkt durch Eingliederung in nahestehende Industriezweige (Automobil) oder Binnenbewegungen innerhalb sich transformierender Industrie (Stahl) bewältigt werden. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass dabei Übergänge in aufnehmende Branchen auch ohne weitreichende Qualifizierungsprogramme möglich waren. Aktuelle Entwicklungen wie die geplante Ansiedelung innovativerer Branchen, die Umstellung der Stahlindustrie auf Wasserstoff und der allgemein erwartete Abbau von Industriearbeitsplätzen gerade in der Automobil- und Zulieferbranche führen jedoch zu einer erneuten, potenziell tiefgreifenden wirtschaftlichen Neuorientierung im Saarland. Damit sind nach Einschätzung der Akteure auch verstärkte Qualifizierungsbedarfe verbunden.

Was den Übergang zur Wasserstofftechnologie angeht, so laufen im Saarland zukunftsorientierte Projekte, die mithilfe von Wasserstoff die Produktion von „grünem Stahl“ ermöglichen sollen. Hierbei wird in der Produktion Wasserstoff statt Kohle eingesetzt, was die Treibhausgasemissionen der Produktion deutlich reduziert. Ein wegweisender Schritt bei der Transformation war die Förderzusage des Bundes und des Landes für das Projekt „Power4Steel“ der Stahl-Holding-Saar (SHS). Durch eine Gesamtinvestition von 4,6 Milliarden Euro, wovon 2,6 Milliarden Euro aus Bundes- und Landesmitteln stammen, soll 70 Prozent der Produktionskapazitäten der SHS-Gruppe auf eine CO_2-reduzierte Produktion umgestellt werden. Die Produktion soll ab den Jahren 2027/2028 beginnen und die CO_2-Emissionen im Vergleich zum Referenzjahr 1990 um 55 Prozent senken.

Aber nicht nur in der Stahlproduktion soll Wasserstoff perspektivisch eine große Rolle spielen, sondern auch allgemein für industrielle Prozesse im Saarland. Für den geplanten Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft hat das Saarland eine eigene Wasserstoffstrategie entwickelt, welche im Jahr 2025 überarbeitet wurde (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie 2025) und das Saarland als Modellregion für die Wasserstoffwirtschaft etablieren soll.

Neben der Stahlindustrie befindet sich die saarländische Automobilindustrie ebenfalls in einer Transformation. Die Umstellung auf Elektromobilität und die Abkehr vom Verbrennungsmotor wird aufgrund der im Saarland ansässigen Unternehmen besonders spürbar sein. Qualifikationen, die in der traditionellen Automobilindustrie gefragt sind, werden mit dem Aus des Verbrennungsmotors an Bedeutung verlieren. Es wird daher mit einer Verschiebung aus dem Bereich Maschinenbau und Fahrzeugtechnik zu Software- und Elektrotechnikkompetenzen gerechnet (Agora Verkehrswende 2021). Der größte und fünftgrößte Arbeitgeber, ZF Getriebe AG und die Robert Bosch GmbH, sind antriebsabhängige Zulieferer, welche besonders stark von der Transformation betroffen sind (Agora Verkehrswende 2021). Trotz Bemühungen beider Unternehmen, neue zukunftssichere Betätigungsfelder zu erschließen, droht ein erheblicher Stellenabbau. Bei der ZF Getriebe AG wird mit einem Abbau von 7000 der insgesamt 9000 Stellen bis 2030 gerechnet (Juckel 2024). Hinzu kommt die

Schließung des Ford-Werks in Saarlouis zum Jahresende 2025. Der Standort wird voraussichtlich nur mit einer deutlich kleineren Belegschaft von ungefähr 1000 Beschäftigten erhalten bleiben, was einem Abbau von 3500 Stellen entspricht. Für die von Entlassungen betroffenen Arbeiter wurde eine Transfergesellschaft eingerichtet, in die diese bis November 2025 eintreten können. Allerdings reichen die bisherigen Ansiedlungen in der Industrie nicht aus, um die Anzahl der Entlassungen aufzufangen. Pläne für eine Pharmaproduktion am bisherigen Automobil-Standort werden frühestens Ende der 2020er-Jahre vollständig realisiert sein. Die gezielte Ansiedlung zukunftsträchtiger Unternehmen soll den Stellenabbau kompensieren und eine neue Wertschöpfungskette für die Elektromobilität schaffen. Jedoch sind erste Ansiedlungsversuche in der Batteriefertigung gescheitert.

Grundsätzlich spiegelt sich in diesen Bemühungen auch die sozialpartnerschaftliche Tradition des Saarlandes – im Kontext der bundesweiten Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik – wider. Die analytischen und konzeptionellen Arbeiten der Arbeitskammer des Saarlandes zur wirtschaftlichen Transformation sind in diesem Kontext von besonderer Bedeutung (Eichhorst et al. 2024). Dies gilt beispielsweise für das im Jahr 2023 neu begründete „Zukunftsbündnis Saar“, das zahlreiche regionale Akteure, darunter auch die Arbeitskammer, in Diskussionen und zur Gestaltung des Strukturwandels einbindet und beteiligt. Daneben gibt es gemeinsame konzeptionelle Aktivitäten der Arbeitskammer mit den Kammern der Wirtschaft im Bereich der Metall- und Automobilindustrie. Eine konkrete Aktivität ist die Förderung des Strukturwandels hin zur grünen Wasserstoffwirtschaft. Dieser wird mit Fördermitteln aus verschiedenen Quellen wie Land, Bund und EU unterstützt. Eine zentrale Rolle soll dabei der Ende 2022 eingerichtete Transformationsfonds für das Saarland spielen, der mit 3 Milliarden Euro ausgestattet worden ist und auf eine Initiative der IG Metall sowie konzeptionelle Vorarbeiten und Abschätzungen der Arbeitskammer zurückgeht (Hörisch und Brumm 2023). In der laufenden wirtschaftlichen Transformation spielt die Arbeitskammer im Rahmen ihrer Qualifizierungsaktivitäten eine große Rolle, etwa bei der Konzeption, Organisation und Durchführung von Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die dem Strukturwandel ausgesetzt sind. Beispielsweise erfolgt dies durch Umschulungsprogramme für Stahlarbeiterinnen und -arbeiter beim Umstieg auf Wasserstofftechnologie, für die das Saarland eine Modellregion werden soll. Die Mitwirkung der Arbeitskammer an extern finanzierten Weiterbildungsprojekten spielt dabei eine bedeutende Rolle.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das regionale Transformationsnetzwerk „TraSaar“, mit dem, finanziert aus Bundesmitteln, die Transformation der Automobilindustrie über ein Bündel an Aktivitäten vorangetrieben werden soll. Die Arbeitskammer ist hierbei für die Qualifizierung zuständig. Der mithilfe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) aufgebaute „Weiterbildungsverbund Saarland“ wird mit seinen Vernetzungsaktivitäten mittlerweile von der Arbeitskammer fortgeführt. Die Arbeitskammer hat in diesem Kontext auch eine Datenbank mit Weiterbildungsangeboten im Saarland aufgebaut (Weiterbildungsportal Saarland). Die Leitung des TraSaar-Netzwerkes erfolgt durch die GeTS (Gesellschaft für Transformationsmanagement Saarland), welche als Knotenpunkt und Plattform die Aufgabe der Arbeitsmarktvermittlung übernimmt und koordiniert. Sie kann als Teil der Netzwerkstrukturen die Vermittlung von Arbeitnehmern und Transfergesellschaften wie auch die Informationsweitergabe zwischen Anforderungsprofilen der neuen Industrieunternehmen und der Bundesagentur für Arbeit ermöglichen, welche bei Bedarf entsprechende Mittel für Aus- und Weiterbildung zur Verfügung stellen kann.

Als weitere Reaktion auf den erheblichen Qualifizierungsbedarf hat das Saarland eigene Arbeitsmarktinstrumente geschaffen, die über das Angebot der Bundesagentur für Arbeit hinausgehen. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sollen durch das Programm „Kompetenz durch Weiterbildung“ bei der Qualifizierung ihrer Beschäftigten durch Zuschüsse bei den Weiterbildungskosten unterstützt werden. Die Beihilfe läuft in ihrer aktuellen Förderperiode bis zum Jahr 2027 und übernimmt laut Richtlinie die Hälfte der Kosten, bis maximal 2.000 Euro je Teilnehmenden. Je nach Größe der KMU gibt es zusätzliche Jahreshöchstbeträge, die über dieses Instrument ausgezahlt werden können. Zudem stellt das Saarland eine kostenlose Weiterbildungsberatung für KMU bereit, welche diese bei der Personalentwicklungs- und Personalplanung unterstützen soll. Die Weiterbildung wird ebenfalls in großen Unternehmen gefördert, sodass Arbeitsplätze auch in Zukunft sicher sind. Die Förderhöhe beträgt 40 Prozent der förderfähigen Projektkosten, wobei der jeweilige Förderbetrag zwischen 10.000 Euro und 2.000.000 Euro liegen kann. Um Beschäftigten den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen zu erleichtern, besteht im Saarland ein jährlicher Anspruch auf fünf Tage Bildungsfreistellung.

3.1.3 Zwischenfazit

Im Saarland zeigt sich ein langwieriger industrieller Umbruch in verschiedenen, primär von größeren Betrieben geprägten Kernbereichen wie der Stahl- und Automobilindustrie. In den Bemühungen um die personal- und arbeitsmarktpolitische Bewältigung dieser Umwälzungen zeigen sich beispielhaft die Grundstrukturen des deutschen Instrumentariums in der konkreten Praxis: etwa in der Schaffung von Transfergesellschaften im Fall größerer Personalabbaumaßnahmen, aber auch in der Neigung, in diesen Situationen regelmäßig recht großzügigen Abfindungen Vorrang zu gewähren, welche teilweise auch zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt führen. Der für Transfergesellschaften im Zuge von Sozialplanvereinbarungen typische Fokus auf größere Betriebe in Kernbranchen tritt deutlich hervor.

Eine eher passive Ausrichtung mit gleichzeitigem Fokus auf interne Mobilität in Richtung fortbestehender Unternehmensteile prägt bis heute auch die Aktivitäten der Ende der 1980er-Jahre gegründeten saarländischen Stahlstiftung. Übergänge am externen Arbeitsmarkt finden auch im Saarland ohne gezielte Unterstützung durch direkte Übergänge statt, gegebenenfalls unter Nutzung der allgemein verfügbaren Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Die aktuell erneut verschärften industriellen Umbrüche im Saarland durch den Abbau und Umbau der Automobilindustrie und den Übergang zu „grünem Stahl“ zeigen ausgeprägte gemeinsame sozialpartnerschaftliche Aktivität im Bereich der konzeptionellen Vorbereitung dieser Transformation. Dabei werden bundesweit verfügbare Programme und Fördermöglichkeiten im Bereich technologischer Innovation und Weiterbildung zum Teil durch regionale Anstrengungen gezielt verstärkt, wobei Weiterbildungsangebote regionaler Träger wie etwa der Arbeitskammer eine gewisse Rolle spielen, aber in ihrer Bedeutung schwer einzuschätzen sind. Viele Aktivitäten im Saarland profitieren von externer Förderung durch Bund und EU, neben der Mobilisierung von eigenen Mitteln. Generell entsprechen die angewandten Instrumente aber, in teilweise etwas veränderter Gestalt, bundesweit verfügbaren Instrumenten und Initiativen (etwa Weiterbildungsverbund, Weiterbildungsdatenbank). Trotz ausgeprägter sozialpartnerschaftlicher Gestaltungsanstrengungen bleiben die so erbrachten Übergangshilfen entsprechend der stark selektiven Ausrichtung lückenhaft, da sie auf die Umstrukturierung von Großbetrieben und auf Neuansiedlungen ausgerichtet sind – wobei

Letztere derzeit nicht ausreichen, um das freigesetzte Arbeitskräftepotenzial industrienah aufzunehmen. Die tatsächliche Dynamik im Saarland ist allerdings schwer abzuschätzen – nicht zuletzt, da Evaluationen zur Wirksamkeit einzelner Instrumente fehlen.

3.2 Die österreichischen Arbeitsstiftungen

3.2.1 Entwicklung von Arbeitsstiftungen: Zielsetzung und Gestaltungsfragen

Im Vergleich zum Instrumentarium in Deutschland (siehe Kapitel 2 sowie die Erfahrungen im Saarland in Abschnitt 3.1) lässt sich in Österreich ein stärkerer Fokus auf der Förderung von qualifizierten beruflichen Übergängen in Umbruchsituation erkennen, insbesondere in der Gestalt des Instruments der Arbeitsstiftungen.

Die österreichische Arbeitsstiftung stellt ein stark sozialpartnerschaftlich gestaltbares arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Überwindung regionaler Struktur- und Arbeitsmarktprobleme dar. Sie ist durch eine starke Einbindung und finanzielle Beteiligung lokaler Arbeitsmarktakteure und betroffener Unternehmen gekennzeichnet. Eine Arbeitsstiftung soll die infolge des Strukturwandels notwendigen Anpassungsprozesse arbeitsmarktpolitisch unterstützen, indem sie drei wesentliche Beiträge leistet:

1. eine effektive Unterstützung bei der beruflichen Neuorientierung und Höherqualifizierung von Arbeitslosen und ihrer Reintegration in den Arbeitsmarkt,
2. die Unterstützung des Strukturwandels in einer Region oder zwischen personalaufnehmenden und personalabbauenden Unternehmen durch passgenaue Qualifikation sowie
3. die Einbindung von einem oder mehreren von größerem Personalabbau bzw. Personalaufbau betroffenen Unternehmen sowie der jeweiligen regionalen arbeitsmarktpolitischen Akteure und Gebietskörperschaften in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, um dieses Instrument zielgerichtet anpassen und einsetzen zu können.

Konkret umfassen die Arbeitsstiftungen individuell zugeschnittene Maßnahmenbündel mit Bausteinen wie Berufsorientierung, Aus- und Weiterbildung, Praktika und die Unterstützung aktiver Arbeitsuche oder von Unternehmensgründungen. Im Zentrum steht dabei eine individualisierte, unternehmensnahe, auf den konkreten Bedarf der Unternehmen ausgerichtete Qualifizierung mit einer Kombination aus praktischer und theoretischer Ausbildung. Die Maßnahmen werden in der Regel sowohl bei Personalabbau als auch bei Personalaufbau von den beteiligten Unternehmen zur Verfügung gestellt und auch (überwiegend) finanziert. Da die solcherart unterstützten Anpassungsprozesse auch für die Regional- und Strukturpolitik von Bedeutung sind, beteiligen sich häufig auch regionale Gebietskörperschaften (Bundesländer) an der Finanzierung.

Arbeitsstiftungen in Österreich richten sich einerseits an Unternehmen, die Personal abbauen, und an deren betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, andererseits an Unternehmen, die qualifiziertes Personal suchen, sowie an Arbeitsuchende. Deshalb werden grundsätzlich zwei Hauptarten von Arbeitsstiftungen unterschieden: Outplacement-Stiftungen und Implacement-Stiftungen.

Outplacement-Stiftungen werden auf Initiative eines oder mehrerer Unternehmen, die von einem größeren bzw. für das jeweilige Unternehmen erheblichen Personalabbau betroffen sind, eingesetzt. Sie dienen der frühzeitigen Neuorientierung und Qualifizierung zwecks Reintegration der von einem Personalabbau in einem Unternehmen bedrohten Arbeitskräfte. Das Maßnahmenspektrum reicht von einer vorgeschalteten Zielfindungs- und Berufsorientierungsphase über individuell zu vereinbarende Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder die Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit (im Rahmen des Unternehmensgründungsprogramms des Arbeitsmarktservice, AMS) bis hin zur Unterstützung der aktiven Arbeitssuche bzw. dem Outplacement.

Dabei existieren mehrere Subtypen einer Outplacement-Stiftung, die sich nach Art und Zusammensetzung der beteiligten Unternehmen unterscheiden:

- *Unternehmensstiftung:* Ein oder mehrere personalabbauende Unternehmen organisieren und finanzieren eine Arbeitsstiftung mit einem Maßnahmenkonzept.
- *Insolvenzstiftung:* Eine Gebietskörperschaft (oder eine andere geeignete juristische Person) organisiert für ein oder mehrere Unternehmen, die infolge einer Insolvenz oder aus anderen schwerwiegenden Gründen dazu nicht in der Lage sind, eine Stiftung.
- *Regionalstiftung:* Mehrere personalabbauende Unternehmen einer Region stellen gemeinsam eine Regionalstiftung bereit, wodurch Klein- und Mittelbetrieben sowie deren von Personalabbau betroffenen Belegschaften der Zugang zu Maßnahmen der Stiftung ermöglicht wird.
- *Branchenstiftung:* Die Interessenvertretung der Arbeitgeber stellt im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einem bestimmten Wirtschaftszweig und einem damit einhergehenden größeren Personalabbau eine Arbeitsstiftung bereit, sodass mehrere Unternehmen einer Branche davon profitieren können.

Implacement-Stiftungen dienen hingegen der Deckung eines dringenden Personalbedarfs eines Unternehmens oder mehrerer Unternehmen im Zuge einer auf den unternehmerischen Bedarf zugeschnittenen und somit sehr arbeitsplatznahen Qualifizierung von Arbeitsuchenden. Beim Auftreten spezieller Personalengpässe, die nicht mit vorgemerkten arbeitslosen Personen abgedeckt werden können, werden folglich Implacement-Stiftungen eingesetzt. Sie können entweder von einem oder von mehreren Unternehmen einer Region bzw. eines Wirtschaftszweiges eingerichtet werden. Die Teilnehmenden erhalten Schulungsarbeitslosengeld. Es besteht jedoch keine Verpflichtung für die beteiligten Unternehmen, nach der Qualifizierung ein Beschäftigungsverhältnis anzubieten.

Ergänzend treten sogenannte AMS-Zielgruppenstiftungen hinzu. Diese Einrichtungen werden von den kollektivvertragsfähigen Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bei außergewöhnlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten für arbeitsmarktpolitische Zielgruppen (insbesondere zur Ausbildung junger Arbeitsloser) bereitgestellt. Es kommen sowohl Implacement als auch Outplacement für Zielgruppenstiftungen infrage. In einigen der österreichischen Bundesländer bestehen mittlerweile Pflegestiftungen als Implacement-Instrument für die von Fachkräften geprägten Pflegeberufe, welche Arbeitsuchende für den Gesundheits- und Pflegebereich qualifizieren. Auch gibt es seit dem Jahr 2022 (bis 2030) eine Implacement-Stiftung für Umweltberufe, welche Personen mit geringer oder veralteter Qualifikation für Tätigkeiten in sogenannten Green Jobs qualifizieren soll (BMWA 2024).

Ein wesentliches Merkmal von Arbeitsstiftungen ist die je nach Stiftungstyp unterschiedliche Beteiligung und Kofinanzierung seitens der beteiligten Unternehmen, des AMS und der Bundesländer. Die Finanzierung erfolgt seitens des AMS über die Arbeitslosenversicherung und für einen Teil der trägerbezogenen Maßnahmenkosten über das aktive Förderbudget. Die Finanzierung unterscheidet sich nach Motivation und Ausgestaltung der jeweiligen Arbeitsstiftung: Bei Unternehmensstiftungen übernimmt das AMS abgesehen vom Schulungsarbeitslosengeld keine Kosten, bei Insolvenzstiftungen dagegen bis zu 60 Prozent, in allen anderen Fällen 35 Prozent. Dort wo Unternehmen keinen finanziellen oder organisatorischen Beitrag leisten können oder ein gesamtgesellschaftlicher Bedarf gesehen wird, fließen auch Budgetmittel von Ländern und Bund in das Stiftungsvermögen ein. Die Kosten einer Insolvenzstiftung werden – als Ausnahme von der Regel – manchmal neben der AMS-Beteiligung vollständig aus Steuermitteln bestritten, in anderen Fällen auch von dem aus Arbeitgeberbeiträgen gespeisten Insolvenz-Entgeltfonds, der aber auch für Implacement-Maßnahmen herangezogen wird.

Die österreichische Arbeitsverwaltung unterstützt die betroffenen Arbeitskräfte während der Maßnahmenteilnahme (also während des Verbleibs in der Arbeitsstiftung) mittels verlängerten Arbeitslosengeldbezugs („Stiftungsarbeitslosengeld“), welches grundsätzlich vergleichbar mit dem Transfer-Kurzarbeitergeld in Deutschland ist. Da die Teilnehmenden von Arbeitsstiftungen, anders als in Deutschland, arbeitslos gemeldet sein müssen, kam es im Jahr 1988 zu einer Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AlVG) und im Jahr 1994 zu einer Änderung des Arbeitsmarktservicegesetzes (AMSG). Seitdem kann die Arbeitslosenunterstützung in Österreich über drei Jahre und in Ausnahmefällen, etwa für das Nachholen der Hochschulreife (Matura) oder ein Studium, über vier Jahre ausgezahlt werden. Außerdem kommt noch eine ergänzende Beihilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts für Qualifizierungsmaßnahmen (Stipendium) in Betracht.

Durch die Möglichkeit einer längerfristigen Teilnahme an der Maßnahme von drei bis vier Jahren (d. h. weitaus länger als in Deutschland) werden mehrjährige Ausbildungen realisierbar. Im Rahmen einer Arbeitsstiftung ist die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds auf 156 Wochen möglich. Wenn eine längere Dauer der Ausbildung vorgesehen ist oder die Teilnehmenden an einer Arbeitsstiftung das 50. Lebensjahr vollendet haben, kann das Stiftungs-Arbeitslosengeld auch bis zu 209 Wochen bezogen werden (BMWA 2024). Wenn innerhalb dieses Zeitraumes die Stiftungsmaßnahmen nicht absolviert werden können, ist eine Fortführung und Beendigung maximal für die Dauer des individuellen offenen Leistungsanspruchs zum Stiftungseintritt möglich. Die maximale individuelle Teilnahmedauer (Normalanwartschaft zum Beispiel 30 Wochen zuzüglich der maximalen Verlängerung um 156 bzw. 209 Wochen) darf jedoch nicht überschritten werden.

Die erste und bis heute am längsten bestehende Arbeitsstiftung in Österreich wurde im Jahr 1987 als VÖEST Alpine Stahlstiftung begründet (Pellar 2022; Winter-Ebmer 2001). Im Verlauf der fast 40 Jahre seit Beginn der Stahlstiftung ist ein landesweites Netzwerk an Einrichtungen entstanden, die Arbeitsstiftungen selbst betreiben oder die Gründung und Aktivitäten von Stiftungen unterstützen. Zwei gesamtösterreichisch agierende, nicht auf Branchenerfordernisse beschränkte „Stiftungsdächer“ haben sich dabei herauskristallisiert: der Wiener ArbeitnehmerInnen-Förderungsfonds (WAFF), der größte Träger von Arbeitsstiftungen in Österreich und gleichzeitig die Regionalstiftung für die Bundeshauptstadt, und die aus einer Branchenstiftung des Lebensmittelgewerbes hervorgegangene Aufleb GmbH.

Bei einem insgesamt über die letzten Jahre recht stabilen Bestand von 3000 bis 4000 Beziehenden von Leistungen wurden meist etwas mehr als 400 Tage Leistungen bezogen. Dafür wurden für Leistungen des AMS jeweils rund 80 Millionen Euro pro Jahr aufgewendet, was zu Ausgaben des AMS (ohne die Kosten anderer Akteure) von etwas über 20.000 Euro pro Person führte (Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1 Arbeitsstiftungen/Stiftungs-Arbeitslosengeld: Bestand, Zugang, Dauer und Ausgaben

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Leistungsbeziehende	5138	4990	4523	3796	3505	3497	4279	4088	3908
Zugang in aktuelle Leistungsart	4295	4369	3738	3194	3155	3555	4481	3169	3348
Durchschnittliche Bezugsdauer (in Tagen)	450	460	415	457	453	436	371	421	448
Budgetausgaben (in Tausend Euro)	91 058	91 198	85 875	73 477	68 198	69 377	87 754	85 253	79 235
Ausgaben pro Person (in Euro)	21 201	20 874	22 974	23 005	21 933	19 515	19 584	26 902	23 666

Quelle: BMAW (2024).

Insgesamt befanden sich über die letzten Jahre (abgesehen von einem Einbruch um das Jahr 2019) meist etwa 11 000 bis 12 000 Personen in Arbeitsstiftungen. Bei der Teilnehmerstruktur dominieren Implacement-Stiftungen – im Gegensatz zu der Gründungsphase mit ihrem Fokus auf Outplacement. Die Anzahl der Personen in Implacement-Stiftungen (Arbeitsstiftung Implacement ASI) erreichte im Jahr 2023 einen Höchstwert von rund 8850 Personen, was knapp 80 Prozent des gesamten Bestandes entsprach (Tabelle 3.2). Die Zahl der Personen in Outplacement-Stiftungen (Arbeitsstiftung Outplacement ASO) lag im Jahr 2023 bei knapp 2400, die Hälfte davon in Unternehmensstiftungen. Mit Ausnahme des Jahres 2019 ist dies der niedrigste Wert im Beobachtungszeitraum (BMWA 2024).

Tabelle 3.2 Anzahl der Personen in einer Arbeitsstiftung (untergliedert nach Stiftungstyp)

Arbeits-stiftung	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
ASI	5549	5199	6020	4501	2372	4415	5637	6547	6774
ASI Zielgruppe	1395	1636	1794	1923	1090	1852	1937	1965	2085
Implacement	**6940**	**6830**	**7811**	**6424**	**3462**	**6266**	**7572**	**8506**	**8854**
ASO	3	3	3	3	3	3	3	3	3
ASO Branchen	0	0	0	70	124	196	247	212	157
ASO Insolvenz	439	494	271	70	105	185	223	100	93
ASO Regional	748	729	711	632	285	415	424	329	233
ASO Unter-nehmen	3540	3393	2683	2208	1883	2135	2719	1901	1258
ASO Ziel-gruppe	442	370	325	289	144	353	697	758	643
Outplace-ment	**5172**	**4973**	**3992**	**3272**	**1706**	**3285**	**4312**	**3303**	**2387**
AST alt	67	62	47	39	17	26	17	14	8
Gesamt	**12 176**	**11 861**	**11 846**	**9 732**	**5185**	**9574**	**11 895**	**11 815**	**11 240**

Quelle: BMWA (2024).

3.2.2 Effektivität und Effizienz von Arbeitsstiftungen

Generell werden von Akteuren und in der Literatur auf deskriptiver Basis – ohne Kontrollgruppen – hohe rohe (Re-)Integrationsquoten verschiedener Stiftungen berichtet. Insgesamt hat sich nach Darstellung des BMWA (2024) im Zeitraum von 2015 bis zum aktuellen Rand der Anteil von Personen in Beschäftigung (geförderte und nicht geförderte Beschäftigung) um 18 Prozentpunkte erhöht: von 56 Prozent ein Jahr vor Beginn der Maßnahme auf 74 Prozent ein Jahr nach deren Ende. Dagegen sank der Anteil der Arbeitslosen um 9 Prozentpunkte und lag am Ende der Periode bei 10 Prozent. Unmittelbar nach Beendigung der Arbeitsstiftung konnten 31 Prozent der Teilnehmenden ein nicht gefördertes Beschäftigungsverhältnis vorweisen; im Jahr nach der Maßnahme verdoppelte sich dieser Anteil auf mehr als 73 Prozent. Mit 56 Prozent der Geförderten waren jedoch mehr als die Hälfte direkt nach einer Stiftungsteilnahme zunächst arbeitslos (mit und ohne Bezug von Arbeitslosengeld); dieser Anteil sank aber im Laufe eines Jahres auf 10 Prozent (BMWA 2024).

Kontrollgruppenstudien zu Arbeitsstiftungen sind selten. Neben der Studie von Winter-Ebmer (2001) zur VÖEST-Stahlstiftung (siehe unten im Detail) liegen nur wenige, zum Teil auch ältere Erkenntnisse vor. Bei der Outplacement-Stiftung der Elektra Bregenz in Schwaz (Tirol), welche ab dem Jahr 2003 tätig war, konnte im Zeitraum von zwei Jahren eine Übergangsquote von 83 Prozent der Teilnehmenden erreicht werden (Kellermayr et al. 2008; vgl. auch Offermann 2010). Im Vergleich zu einer Kontrollgruppe lagen die Beschäftigungsquoten der Teilnehmenden der „Elektra Bregenz Arbeitsstiftung“ signifikant höher. Drei Monate nach Maßnahme fanden sich 75 Prozent der Stiftungsteilnehmenden in Beschäftigungsverhältnissen wieder, während dies nur für 49 Prozent aus der Kontrollgruppe zutraf. Im zweiten Jahr nach der Maßnahme lagen die Beschäftigungsquoten der Kontrollgruppe noch immer 17 Prozentpunkte unter denjenigen der Arbeitsstiftung. Auch erzielten Beschäftigte, welche die Arbeitsstiftung durchlaufen hatten, höhere Verdienste.

Mitterhumer et al. (2016) untersuchten anhand einer Outplacement-Insolvenzstiftung („Quelle-Stiftung“ von 2009 bis 2014) in Oberösterreich die relevanten Faktoren, die zu einer nachhaltigen Beschäftigungsaufnahme führten. Im Rahmen der Studie wurden telefonische Befragungen von ehemaligen Quelle-Beschäftigten, die entweder an der Stiftung teilgenommen oder dies abgelehnt hatten, eine quantitative Analyse der Erfolgsfaktoren, vergleichende Analysen der Erwerbskarrieren, ein Workshop mit AMS-Personal, Leitfadeninterviews mit Expertinnen und Experten sowie eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Die Erfahrung mit der Quelle-Stiftung wird von Mitterhumer et al. (2016) insgesamt als recht positiv erfolgreich eingestuft: Knapp 75 Prozent der ehemaligen Stiftungsteilnehmenden konnten innerhalb von drei Monaten eine mehr als geringfügige Beschäftigung aufnehmen. In den ersten sechs Monaten nach Stiftungsaustritt verbrachten die Personen durchschnittlich knapp 60 Prozent der Tage in Beschäftigung, im darauffolgenden Jahr gut 70 Prozent. Im Vergleich zur Kontrollgruppe ergab sich hierbei ein positiver Beschäftigungseffekt von 33 Tagen mehr in Beschäftigung innerhalb eines Jahres. Eine größere Wahrscheinlichkeit, besonders rasch und nachhaltig wieder in Beschäftigung zu kommen, hatten jüngere und ledige Personen sowie Personen mit Lehrausbildung, die mit hoher Motivation (Erwartung eines guten Jobs, berufliche Neuorientierung) in die Stiftung gegangen waren.

Implacement-Stiftungen weisen nach einer aktuellen Studie sowohl positive Beschäftigungs- als auch Einkommenseffekte auf (Eppel et al. 2022), wobei die Effektgrößen von der jeweils betrachteten Kontrollgruppe abhängen. In dieser Studie werden zwei unterschiedliche Kontrollgruppen betrachtet. Die erste Gruppe besteht aus allen förderbaren Personen, die im Gegensatz zur Treatment-Gruppe im gleichen Monat keinen Förderzugang verzeichnet haben. Die zweite Kontrollgruppe besteht aus allen förderbaren Personen mit einer Arbeitsaufnahme im gleichen Monat, in dem die Geförderten einen Förderzugang erhalten haben. Die beiden Kontrollgruppen ermöglichen es, die Bandbreite der Fördereffekte zu ermitteln. Implacement-Stiftungen werden dabei nach der vorliegenden Studie überdurchschnittlich oft von Frauen und unter 25-Jährigen in Anspruch genommen, wohingegen Gruppen mit geringeren Beschäftigungschancen unterrepräsentiert sind.

Der Beschäftigungseffekt variiert je nach Kontrollgruppe. Wenn alle förderbaren Personen herangezogen werden, sinkt – wie zu erwarten – die Beschäftigung im ersten Jahr nach Förderzugang für die Treatment-Gruppe, da sich Geförderte zunächst in einer Qualifizierungs- und Vorbereitungsphase befinden, bevor sie eine Beschäftigung aufnehmen. Über einen längeren Zeitraum hinweg zeigen die Implacement-Stiftungen jedoch einen positiven Effekt auf die Arbeitsmarktintegration. Zwei Jahre nach Förderbeginn liegt der Anteil an Personen, welche sich in einer nicht geförderten und unselbstständigen Beschäftigung befinden, bei Geförderten um 13,7 Prozentpunkte höher als in der Kontrollgruppe, sechs Jahre nach Förderbeginn sogar um 18,5 Prozentpunkte höher (Eppel et al. 2022). Wenn jedoch als Kontrollgruppe Förderbare mit Beschäftigungsaufnahme ausgewählt werden, fällt der Effekt der Maßnahme geringer aus. Der Beschäftigungseffekt ist in den ersten beiden Jahren negativ und wird erst nach drei Jahren positiv. Sechs Jahre nach Förderzugang ist der Anteil an Geförderten in einer nicht geförderten und unselbstständigen Beschäftigung aber immerhin noch um 7,4 Prozentpunkte höher als in der Kontrollgruppe.

Der „wahre“ Effekt der Implacement-Stiftung auf die Beschäftigung liegt nach der Studie von Eppel et al. (2022) somit offenbar zwischen 7,4 und 18,5 Prozentpunkten, wenn die jeweils geschätzten

Werte als Unter- bzw. Obergrenze des Effekts interpretiert werden. Somit gibt es – neben dem direkten Beschäftigungseffekt durch die Förderung – auch eine langfristig höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Eine mögliche Erklärung hierfür könnte der Aufbau von Humankapital durch die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der Implacement-Stiftung sein. Zudem könnten Betriebe aufgrund der angefallenen Ausbildungskosten an einer längeren Bindung interessiert sein. Selbst die untere Grenze des Effekts von 7,4 Prozentpunkten ist im Vergleich zu anderen Maßnahmen, beispielsweise fachlichen Qualifizierungsmaßnahmen, den Autoren zufolge recht hoch (Eppel et al. 2022).

Ein differenzierteres Bild ergibt sich, wenn der Beschäftigungseffekt anhand der Tage in Beschäftigung gemessen wird: Er fällt dann je nach Kontrollgruppe entweder positiv oder negativ aus. Gegenüber allen Förderbaren verbringen Geförderte 19,8 Prozent mehr Tage in einer nicht geförderten, unselbstständigen Beschäftigung über den sechsjährigen Nachbetrachtungszeitraum hinweg, wobei der Beschäftigungseffekt in diesem Fall erst vier Jahre nach Förderzusage positiv wird (Eppel et al. 2022). Geförderte verbringen sechs Jahre nach Förderzusage 17,3 Prozent weniger Tage in einer Beschäftigung als Personen mit einer Beschäftigungsaufnahme. Der negative Lock-in-Effekt durch die Qualifizierungs- und Vorbereitungsphase kann in diesem Fall nicht ausgeglichen werden. Allerdings wird der Unterschied nach vier Jahren zwischen den beiden Gruppen kleiner (Eppel et al. 2022).

Der Einkommenseffekt variiert je nach Kontrollgruppe und Messweise. Während das durchschnittliche monatliche Einkommen von Geförderten sechs Jahre nach Förderzusage 115 Euro höher ist als das von allen Förderbaren, ist es sogar 119 Euro höher als bei Förderbaren mit einer Beschäftigungsaufnahme (Eppel et al. 2022). Allerdings ist der kurzfristige Einkommenseffekt aufgrund von Lock-in-Effekten im Zusammenhang mit Qualifizierungsmaßnahmen gegenüber beiden Kontrollgruppen negativ.

Deshalb ergibt sich beim kumulierten Einkommenseffekt erneut ein differenziertes Bild. Erst vier Jahre nach Förderzusage übersteigt das kumulierte Einkommen von Geförderten das Einkommen von allen Förderbaren, und die Einkommenseinbußen während der Qualifizierungsphase werden ausgeglichen. Sechs Jahre nach Förderzusage ist das kumulierte Einkommen von Geförderten 10,5 Prozent höher als in der Kontrollgruppe (Eppel et al. 2022). Gegenüber Förderbaren mit Beschäftigungsaufnahme können die anfänglichen Einkommenseinbußen auch über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg nicht ausgeglichen werden. Allerdings wird der Unterschied zwischen beiden Gruppen, wie beim Beschäftigungseffekt, nach dem vierten Jahr kleiner. Der Trend der Einkommensentwicklung lässt vermuten, dass der Unterschied über den beobachteten Zeitraum hinaus weiter abnehmen wird (Eppel et al. 2022). Die unterschiedlichen Werte können erneut als Bandbreite des Effekts interpretiert werden, wobei dieser beim durchschnittlichen monatlichen Einkommen ungefähr gleich hoch ist.

3.2.3 Die Stahlstiftung als erste Arbeitsstiftung in Österreich

Die österreichische Stahlstiftung als erste Arbeitsstiftung wurde im Zuge der Privatisierung der staatlichen österreichischen Industrie auf Druck der Gewerkschaften und Betriebsräte eingerichtet. Sie war Teil einer sozialverträglichen Lösung für die Restrukturierung des damals staatlich kontrollierten Stahlkonzerns, dessen Aktivitäten sich auf einige wenige regionale Schwerpunkte konzentrierten. Essenziell für das Modell der Stahlstiftung war das einvernehmliche

Zusammenwirken von Geschäftsführung und Betriebsrat, nachdem die Möglichkeiten des Personalabbaus durch Frühverrentung erschöpft waren. Vereinbart wurde, dass die Stahlstiftung Arbeitnehmer aus der zu diesem Zeitpunkt noch staatlichen Industrie aufnahm, die in einem Hochlohnsektor mit garantierter Arbeitsplatzsicherheit sozialisiert worden waren. Die Stahlstiftung sollte ihnen vor diesem Hintergrund einerseits zu adäquater Orientierung auf dem externen Arbeitsmarkt verhelfen und andererseits dank ihrer attraktiven Bedingungen potenzielle Konflikte zwischen Arbeitnehmern bzw. Arbeitnehmervertretungen und Geschäftsführung, die aus der Redimensionierung der verstaatlichten Industrie erwachsen könnten, vermeiden (Offermann 2010).

Dabei spielte die kurz zuvor von Betriebsräten, Management und IG Metall getroffene Vereinbarung zu einer Arbeitsstiftung anlässlich der Restrukturierung von Dillinger Hütte und Saarstahl (siehe oben) eine wichtige Rolle. Aus österreichischer Sicht wurde die saarländische Lösung jedoch eher als passives Auffangnetz für Betroffene denn als sozialstaatliche Maßnahme mit offener Zukunftschance wahrgenommen (Pellar 2022). Vor diesem Hintergrund wurde im Fall der VÖEST zwar das Stiftungsmodell nach deutschem Modell übernommen, bei Zielsetzung und Finanzierung ging man jedoch einen anderen Weg.

Die österreichische Stahlstiftung setzte im Gegensatz zum Saarland in erster Linie auf am Arbeitsmarkt nachgefragte Qualifikationen, sodass ein wesentlich größerer Anteil der Mittel von Anfang an für Weiterbildung und Bildungsberatung verwendet wurde (Bosch 1989). Wie in den Leitlinien der Stiftung vorgesehen, sollte die freiwillige Teilnahme der Beschäftigten diesen dabei helfen, „im Rahmen der Stahlstiftung ihre Qualifikation steigern, ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern bzw. den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schaffen“ zu können (Pellar 2022). Die Teilnehmenden wurden dabei bis zum Einstieg in einen neuen Job oder in die Selbstständigkeit begleitet. Das Leistungsspektrum umfasste von Beginn an Berufsorientierung, Qualifizierung und Unterstützung bei der Stellensuche. Die Bandbreite der möglichen Bildungswege reichte vom Lehrabschluss (berufliche Ausbildung) über Kurse und Lehrgänge bis zur Hochschulreife an berufsbildenden höheren Schulen und einem Universitäts- oder Fachhochschulstudium. Das Stiftungskonzept der VÖEST Alpine orientierte sich dabei in historischer Perspektive am Outplacement-Modell, das in den USA während der letzten Phase der sozialstaatlichen New-Deal-Politik am Ende des Zweiten Weltkriegs als „Hilfe zur Selbsthilfe“ entwickelt wurde (Pellar 2022).

Auch die Finanzierung der österreichischen Stahlstiftung unterschied sich in den 1980er-Jahren von dem deutschen Ansatz, da der österreichische Staat in der frühen Sanierungsphase vor der Privatisierung noch als Eigentümer eingebunden war und in dieser Rolle erhebliche Mittel aus dem Budget des Sozialministeriums zur Basisfinanzierung einbrachte. Da es sich um eine reine Unternehmensstiftung handelte, hätte anderenfalls mit Ausnahme der Arbeitslosenunterstützung für die teilnehmenden Beschäftigten kein Anspruch auf öffentliche Mittel bestanden. Ergänzend wurde eine Beteiligung der verbleibenden Beschäftigten vereinbart, welche 0,75 Prozent (im Zeitraum von 1987 bis 1988) bzw. 0,25 Prozent (ab dem Jahr 1989) ihrer Entlohnung abführen mussten und dafür eine Beschäftigungsgarantie erhielten. Diese Umlage wurde vom Unternehmen aufstockt. Zusätzlich wurden die Zinsen auf die Hälfte der von den späteren Stiftungsteilnehmern hinterlegten Abfindungen bis zu einem Höchstbetrag von 7.000 Euro herangezogen (Winter-Ebmer 2001). Durch die oben erwähnte gesetzliche Änderung wurde parallel hierzu der Bezugszeitraum für Arbeitslosengeld für Teilnehmende an geförderter Weiterbildung im Rahmen der Stahlstiftung

ausgeweitet und eine ergänzende, vom Unternehmen aufgestockte monatliche Zahlung gewährt. Insgesamt wurde der überwiegende Anteil der Finanzierung für die Stahlstiftung vom Staat und Unternehmen aufgebracht, ergänzt um begrenzte Beiträge der weiterhin Beschäftigten sowie der an der Stiftung teilnehmenden Beschäftigen, deren Beitrag zu den eigenen Weiterbildungsphasen jedoch als eher symbolisch bezeichnet werden konnte (Winter-Ebmer 2001).

Im Betriebsrat und zwischen den Gewerkschaftsfraktionen waren die Stiftungslösung und besonders der Lohnverzicht der Belegschaft zunächst durchaus umstritten. Die Arbeitnehmervertretungen fürchteten vor allem, dass das Vorhandensein eines solchen Angebots vom Management als Freibrief für Kündigungen aufgefasst werden könnte, die nach dem damals geltenden Modell in Österreich[17] noch recht stark reguliert waren (Winter-Ebmer 2001). Diese Befürchtungen bewahrheiteten sich jedoch nicht, vermutlich auch angesichts der starken Position der Gewerkschaften im Stiftungskontext. Der Solidaritätsbeitrag lieferte in der Folgezeit auch ein starkes Argument gegen wiederholte Anläufe, die Stahlstiftung, deren Existenz ursprünglich auf wenige Jahre begrenzt sein sollte, wieder aufzulösen.

3.2.4 Evaluation der Stahlstiftung

Eine ältere Evaluation von Winter-Ebmer (2001), die sich auf die Teilnehmenden der Stahlstiftung im ersten Jahrzehnt ihrer Tätigkeit (von 1987 bis 1998) bezog und die Beschäftigungs- und Lohneffekte einer Teilnahme an der Stahlstiftung über einen Zeitraum von fünf Jahren im Vergleich zu einer Kontrollgruppe untersuchte, konnte zeigen, dass der Instrumenteneinsatz im Rahmen der Stahlstiftung in mehrfacher Hinsicht erfolgreich war. So konnten Teilnehmende an einer Qualifizierung höhere Löhne erzielen und hatten auch bessere Beschäftigungsaussichten als die Kontrollgruppe. Während die Beschäftigungseffekte vor allem bei älteren Arbeitnehmern eintraten, waren Lohnsteigerungen bei jungen Beschäftigten und solchen mit niedrigem Einkommen zu verzeichnen. Darüber hinaus konnte eine Kosten-Nutzen-Analyse zeigen, dass die Kosten der Maßnahme deutlich niedriger waren als die diskontierten langfristigen Vorteile; dies gilt für die Kosten im Allgemeinen, aber auch im engeren Sinne für die öffentlichen Ausgaben und öffentlichen Einnahmen. Für die Stahlunternehmen selbst scheint die Stiftung ein vergleichsweise günstiges Modell für die Umsetzung von Massenentlassungen ihrer Beschäftigten gewesen zu sein.

Winter-Ebmer (2001) deutet an, dass der Erfolg der Stahlstiftung auf die umfassende und langfristige Ausrichtung des Umschulungs- und Weiterbildungsplans für die teilnehmenden Personen zurückgehen könnte. Eine langfristige Ausrichtung ermöglicht eine genauere Prüfung der persönlichen Qualifikationen und auch grundsätzlichere berufliche Veränderungen. Ein weiterer Vorteil scheint die enge Verzahnung von beruflicher (Um-)Orientierung, Ausbildung und Beratung bei der Stellensuche zu sein. Durch die sofortigen und konsequenten Bemühungen in den ersten Wochen, die Arbeitskräfte mental weiterhin an den Arbeitsmarkt zu binden, könnte ein weiteres Problem überwunden worden sein: Wenn Individuen die nahe Zukunft höher als die fernere Zukunft gewichten, verringern ungeduldigere Arbeitsuchende ihre Suchanstrengungen und bleiben länger arbeitslos. Ein weiterer Grund könnte nach Einschätzung des Autors in der Herangehensweise der Stahlstiftung liegen: Der kooperative Charakter – angefangen bei der Finanzstruktur, der Leitung der Stiftung und dem Programm – könne möglicherweise die Motivation der Teilnehmenden

[17] Vor Einführung der flexibleren „Abfertigung neu“ Anfang 2003.

verbessern und eine selbstbestimmte Lernumgebung ermöglichen. Die Finanzstruktur – mit beträchtlichen Beiträgen der Stahlunternehmen und der verbleibenden Arbeitnehmer – fördere zudem eine effektive Führung und Kontrolle der Stiftung durch das Management und die Gewerkschaften.

Die Studie von Winter-Ebmer (2001) versucht abschließend auch zu erklären, warum so wenige der berechtigten Arbeitnehmer an der Stiftung tatsächlich teilgenommen haben, obwohl ihre private Rendite in Gestalt deutlich besserer Chancen am Arbeitsmarkt beträchtlich war. Eine Antwort auf diese Frage könnten die vergleichsweise strengen Auflagen der Stiftungsteilnahme sein: Die Teilnehmenden mussten sich zu einem Workshop zur beruflichen Neuorientierung verpflichten, was aufgrund der psychologischen Bewertung der eigenen Qualifikationen und Motive herausfordernd gewesen sein könnte. Sie mussten sich auch zu einem Vollzeit-Umschulungsprogramm verpflichten, das offensichtlich anstrengender war, als beispielsweise ein paar Wochen lang arbeitslos zu sein. Ein weiterer Grund könnte in den zeitlichen Präferenzen der einzelnen Personen liegen. Die Leistungen der Stiftung – die als beträchtlich angesehen werden – wurden erst nach Abschluss der Umschulung sichtbar und kumulierten sich erst allmählich über mehr als zehn Jahre hinweg. Andererseits fielen die Kosten für die Teilnahme – bei denen es sich hauptsächlich um Opportunitätskosten für entgangenes Einkommen handelte – sofort an.

3.2.5 Das aktuelle Profil der Stahlstiftung

Auch wenn die Stahlstiftung bis dato in ihrem Schwerpunkt und Profil von der Gründungsphase in den 1980er-Jahren geprägt wird, haben sich doch wesentliche Parameter verändert. So umfasst die Mitgliedschaft mittlerweile über 80 Unternehmen, die alle den ursprünglichen Abspaltungen der VÖEST-Gruppe bei deren Privatisierung entstammen. Die Grundvoraussetzung für die Aufnahme in die Stahlstiftung ist somit nach wie vor, dass ein Unternehmen aus dem Verbund der VÖEST-Alpine hervorgegangen ist. Heute finanzieren diese Unternehmen und deren Belegschaften die gesamte Stiftungsarbeit, wobei die Beschäftigten 0,5 Prozent ihres Bruttolohns als Solidaritätsbetrag einbringen. Zinsleistungen aus einem Anteil der Abfertigungen (d. h. Abfindungen) werden hingegen nicht mehr herangezogen, da diese in dieser Form in Österreich nicht mehr existieren. Die laufenden Kosten der Stahlstiftung werden von den Unternehmen finanziert, die zu einem bestimmten Zeitpunkt Teilnehmende in die Stiftung einbringen. Teilnehmende beziehen während ihrer Stiftungsteilnahme Schulungsarbeitslosengeld in Höhe des gewöhnlichen Arbeitslosengeldes, dessen Anspruch während dieser Zeit zurückgestellt und nicht angetastet wird. Falls eine Person die Stiftung ohne einen neuen Beruf verlässt, geht sie in den gewöhnlichen Arbeitslosenstatus über und bezieht Arbeitslosengeld. Die Stiftungsteilnahme wirkt daher wie eine Verlängerung des Arbeitslosengeldes.

Die Ziele der Stahlstiftung bestehen nach eigener Darstellung auf ihrer Webseite nach wie vor darin,

- „die Folgen des Arbeitsplatzverlustes zu lindern,
- die persönlichen und fachlichen Qualifikationen zu steigern,
- zu Unternehmensgründungen zu motivieren,
- die Suche nach Arbeitsplätzen zu unterstützen und
- mit Qualifizierung einen dauerhaften Arbeitsplatzverlust zu verhindern“.

Allerdings geht es seit einigen Jahren nicht mehr nur allein um Krisenmanagement, sondern vermehrt auch darum, den Fachkräftebedarf im technologischen Wandel der Arbeitswelt zu decken. Deshalb richtete die Stahlstiftung ab dem Jahr 2000 auch eine Implacement-Option ein, die Qualifizierung von Arbeitsuchenden für den Bedarf der beteiligten Unternehmen aus dem VÖEST-Umfeld im Wandel der Arbeitswelt unterstützt. Die Outplacement-Stiftung bietet zudem auch vermehrt Qualifizierungsmöglichkeiten außerhalb des Technikbereichs an, etwa den Umstieg in Sozialberufe.

Das Leistungsspektrum umfasst für die teilnehmenden Beschäftigten aus den Mitgliedsunternehmen aktuell:

- Erstberatung und Aufnahmegespräch,
- Bildungs- und Berufsberatung, insbesondere ein mehrwöchiges Seminar zur Berufsorientierung und zur Entwicklung eines Maßnahmenplans,
- Kurse der Aus- und Weiterbildung in Abstimmung mit dem AMS in Verbindung mit individueller Ausbildungsbegleitung,
- nach der Berufsorientierung oder nach der Aus- und Weiterbildungsmaßnahme: Beratung bei der aktiven Jobsuche und Bewerbung, etwa durch Gruppen-Coachings, unterstützte Stellensuche und individuelle Unterstützungsleistungen,
- Angebote zur frühzeitigen Perspektiventwicklung in Umbruchsituationen für Beschäftigte von Mitgliedsunternehmen.

Der Höchststand der Teilnehmenden wurde nach Aufzeichnungen der Stahlstiftung im Jahr 2010 mit 800 Personen erreicht. Der durchschnittliche Teilnehmerbestand bewegt sich österreichweit seit Langem zwischen 200 und 500 Personen, wobei größere Einzelprojekte nicht im Vordergrund standen. Um Unternehmensschließungen musste sich die Stahlstiftung zuletzt weniger kümmern. Hervorzuheben wären hier allenfalls die Restrukturierungen im Bereich der VÖEST-Alpine Anlagenbau bzw. VA Tech bis hin zur Übernahme durch Siemens und Mitsubishi als Primetals Technologies.

Für die Periode von Januar 2009 bis Dezember 2024 berichtet die Stahlstiftung in ihren Materialien von 5170 Eintritten und 5151 Austritten, wobei 11,9 Prozent ihre Mitgliedschaft beendeten, ohne einen Job gefunden zu haben. Im langjährigen Durchschnitt treten ungefähr die Hälfte der von Entlassungen betroffenen Beschäftigten in die Stahlstiftung ein.

Teilnehmende können unterschiedliche Angebote der Stahlstiftung wahrnehmen, wobei diese von Unterstützung bei der Jobsuche bis zu einem Universitätsstudium reichen. Nach Angaben der Stahlstiftung für das Jahr 2024 entscheidet sich der größte Anteil von 33 Prozent der Teilnehmenden für eine Höherbildung durch klassische Kurse. (Allgemein wählen 75 Prozent der Stiftungsteilnehmenden eine Bildungsmaßnahme, wovon sich die restlichen Teilnehmer relativ gleichmäßig auf die Bereiche Lehrabschluss, Facharbeiter und Universitätsstudium aufteilen.) Eine selbstständige Beschäftigung strebt nur ein Prozent der Teilnehmenden an. Weitere 16 Prozent entscheiden sich gegen eine Weiterbildungsmaßnahme und gehen sofort in die Jobsuche über. Die Maßnahmen der Stahlstiftung werden dabei von externen Bildungsträgern durchgeführt.

3.2.6 Zwischenfazit

Das Modell der Arbeitsstiftungen in Österreich zeichnet sich im Vergleich zu Transfermaßnahmen in Deutschland durch ein umfassendes, auf längere Qualifizierung ausgerichtetes Instrumentarium aus, welches dazu beitragen kann, in einer sektoralen oder regionalen Umbruchsituation Beschäftigungsperspektiven für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schaffen. Dieses Modell profitiert vom Zusammenwirken von Sozialpartnern, regionaler Politik und Arbeitsmarktpolitik, was Gestaltung, Finanzierung und effektive Steuerung angeht.

Im Vergleich zu Deutschland fällt nicht nur das offenbar engere Monitoring der von Arbeitsstiftungen durchgeführten Maßnahmen und ihrer Teilnahmezahlen auf, sondern auch die besonders intensive und systematische Unterstützungsstruktur der Teilnehmenden, vergleichbar einer Vollzeittätigkeit (Offermann 2010; Winter-Ebmer 2001). Von daher können Arbeitsstiftungen berufliche Neuorientierungen wirksam unterstützen, wie auch vorhandene Evaluationsstudien bestätigen. Generell scheint den Arbeitsstiftungen nach den vorliegenden Erkenntnissen eine spürbare Verbesserung des Qualifikationsniveaus mit besseren Chancen auf höher bezahlte und stabilere Arbeitsverhältnisse zu gelingen. Grundlage ist dabei eine intensive Bemühung der an der Betreuung und Qualifizierung der Arbeitskräfte beteiligen Akteure und die Bereitschaft, hierfür erhebliche Ressourcen gemeinsam aufzubringen. Umfassendere Analysen stehen aber noch aus. Dies gilt sowohl für Outplacement- als auch für Implacement-Stiftung und ihre jeweilige konkrete Ausgestaltung.

Im Vergleich zur Situation in Deutschland zeigt der Ansatz der Arbeitsstiftungen in Österreich, dass auch umfassendere regionale oder sektorale, unternehmensübergreifende Lösungen, die prinzipiell auch für KMU zugänglich und nützlich sind, entwickelt und praktisch umgesetzt werden können. Das Modell ist weniger als die deutschen Transfergesellschaften auf größere Unternehmen beschränkt.

Gleichwohl hängt das Modell der Arbeitsstiftungen von der Kooperationsbereitschaft und Handlungsfähigkeit der beteiligten Akteure wie Unternehmen, Betriebsräten bzw. Gewerkschaften, regionaler Politik sowie der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik ab. Dies gilt nicht zuletzt für die Bereitschaft, erhebliche Ressourcen in die Übergangsbegleitung, vor allem in Qualifizierung, zu investieren.

3.3 Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherheit in Schweden

3.3.1 Zielsetzung und Grundstruktur

In Schweden bestehen sogenannte „Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherheit“ als Ergänzung zur allgemeinen öffentlichen Arbeitsmarktpolitik. Diese Regelungen sind auf lange Frist angelegt und schaffen eine zweite, permanente Ebene für Hilfen anlässlich von Arbeitsmarktübergängen in Ergänzung und Verstärkung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik.

Mittlerweile haben diese Vereinbarungen eine lange Tradition auf dem schwedischen Arbeitsmarkt. Die erste Vereinbarung wurde in den 1970er-Jahren auf Initiative von Angestellten unterzeichnet, die die reguläre Arbeitsmarktpolitik als unzureichend für ihren Unterstützungsbedarf bei Veränderungen am Arbeitsplatz, etwa durch technologische Innovationen oder bei einem Arbeitsplatzverlust bzw. -wechsel, betrachteten. Diese Vereinbarungen, die mittlerweile in

Beschäftigungsübergangsvereinbarungen (*Employment Transition Agreements*, ETAs oder *Omställningsavtal*) umbenannt wurden, decken inzwischen etwa 90 Prozent des schwedischen Arbeitsmarktes ab (Engblom 2017; Jansson und Ottosson 2021; OECD 2015).

Über gemeinsame Stiftungen bieten Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften Dienstleistungen und Geldleistungen für Beschäftigte an, die ihren Arbeitsplatz verloren haben oder verlieren werden. Dies umfasst Abfindungszahlungen, Arbeitsvermittlungsdienste sowie Fort- und Weiterbildung. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände einigten sich darauf, eine besser auf diese Bedürfnisse abgestimmte Unterstützung in einen Tarifvertrag aufzunehmen. Diese tariflichen Vereinbarungen erfassen Beschäftigte, die aufgrund von Entlassungen ihre Arbeit verlieren und die eine Reihe von Anspruchskriterien erfüllen, die je nach Vereinbarung unterschiedlich sind. In der Regel sind nur fest angestellte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abgedeckt, aber in den letzten Jahren wurden auch Zeitarbeitskräfte im Rahmen einiger Vereinbarungen zumindest für einige der Leistungen anspruchsberechtigt. Der Geltungsbereich der Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherheit wurde sukzessive erweitert und bleibt ein wichtiges Thema bei Tarifverhandlungen in Schweden. Dieses Modell basiert somit auf einer sehr hohen Tarifabdeckung und auf der Möglichkeit zur Gestaltung von Kündigungsschutzregelungen innerhalb der gesetzlichen Regeln durch Vereinbarung der Sozialpartner (Engblom 2017).

Insgesamt bestehen derzeit etwa 15 Beschäftigungssicherungsvereinbarungen, wobei fünf von ihnen aufgrund ihrer Größe besondere Bedeutung haben (SN 2023). Sie sind im Wesentlichen nach Sektoren und Beschäftigtengruppen differenziert.

1. TRR *Trygghetsrådet* – für Angestellte im Privatsektor, im Auftrag des Verbands schwedischer Unternehmen (*Svenskt Näringsliv*, SN) und des Rates für Verhandlung und Zusammenarbeit der Angestelltengewerkschaften (PTK, *Privattjänstemannakartelle*)

2. *Trygghetsfonden* TSL – für Arbeiter im Privatsektor, im Auftrag des Verbands SN und des schwedischen Gewerkschaftsbunds (*Landsorganisationen*, LO)

3. *Omställningsfonden* (Der Übergangsfonds) – für Beschäftigte im kommunalen Sektor

4. *Trygghetsstiftelsen* (Stiftung für Arbeitsplatzsicherheit) – für Beschäftigte im öffentlichen Sektor

5. *Trygghetsrådet* TRS – für Beschäftigte im gemeinnützigen Sektor und im Kulturbereich

Die Vereinbarung, die zwischen dem Verband der schwedischen Unternehmen SN und dem schwedischen Gewerkschaftsbund LO getroffen wurde, gilt für etwa 900 000 Arbeiterinnen und Arbeiter des Privatsektors. Fast 100 000 Unternehmen sind dem Abkommen beigetreten. Daneben besteht im Privatsektor die Vereinbarung von SN und PTK, dem Verhandlungsverbund von Gewerkschaften für Angestellte, die überwiegend den Gewerkschaftsgruppierungen TCO (*Tjänstemännens Centralorganisation*, Zentralorganisation der Angestellten) und SACO (*Sveriges Akademikers Centralorganisation*, Zentralorganisation Schwedischer Akademiker) angeschlossen sind. Damit werden etwa 1,1 Millionen Beschäftigte in 30 000 Unternehmen abgedeckt. Diese Abkommen gelten für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bei Arbeitgebern beschäftigt sind, die den

Tarifvertrag zwischen beiden Parteien unterzeichnet haben – unabhängig davon, ob die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Gewerkschaftsmitglied sind oder nicht.

Beschäftigungssicherheitsvereinbarungen werden von spezialisierten Organisationen verwaltet, die Beschäftigungssicherheitsfonds oder -räte (*Job Security Councils*, JSC) genannt werden. Die in den Vereinbarungen festgelegten Leistungen werden durch von den Arbeitgebern erhobene Beiträge finanziert, die einen kleinen Prozentsatz ihrer gesamten Lohnkosten ausmachen. Dabei findet ein höherer Beitrag für Unternehmen Anwendung, die nicht Mitglieder der Vereinbarung sind, aber Leistungen nutzen, und ein geringerer Beitrag für Unternehmen, die Übergangsvereinbarungen auf Firmenebene selbst regeln und tragen. Insgesamt erfolgt die Finanzierung also formal durch Arbeitgeberbeiträge, aber auch implizit durch eine gewisse Lohnmoderation aufseiten der Gewerkschaften (Engblom 2017).

Grundsätzlich gilt also, dass das Modell der Übergangsvereinbarungen und der dafür zuständigen sozialpartnerschaftlich verwalteten JSC seit Jahrzehnten auf kollektivvertraglicher Basis permanent verfügbar ist, solidarisch finanziert wird und auch kleineren und mittleren Unternehmen offensteht, soweit sie in Arbeitgeberverbänden organisiert sind. Diese Struktur wird somit nicht nur anlass- oder krisenbezogen im Fall einer Umstrukturierung von größeren Unternehmen eingerichtet.

3.3.2 Gegenstand von Übergangsvereinbarungen und deren Verhältnis zu staatlichen Regelungen

Hintergrund der schwedischen Herangehensweise ist nach Darstellung der befragten Akteure, dass die exportorientierte Wirtschaft Schwedens einem kontinuierlichen Strukturwandel unterliege, der für die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Privatsektors unerlässlich sei. Der Umgang sowohl der Unternehmen als auch der Einzelpersonen mit sich ändernden Bedingungen in Zeiten des Strukturwandels und unterschiedlicher Konjunkturzyklen werde erleichtert, wenn die Übergänge auf dem Arbeitsmarkt reibungslos funktionierten. Durch die Unterstützung von Einzelpersonen beim Übergang von einem Arbeitsplatz zum anderen fördern die Unterstützungsinstrumente von TSL und TRR im Privatsektor die wirtschaftliche Entwicklung sowohl für den Einzelnen als auch für das Unternehmen und die Gesellschaft. Darin drückt sich die grundsätzliche Akzeptanz von Strukturwandel und Arbeitsplatzabbau bzw. -umbau durch die Gewerkschaften bei gleichzeitiger Verantwortung der Arbeitgeber für die Wiedereingliederung freigesetzter Arbeitskräfte aus (OECD 2015).

Von Anfang an bestand die Idee hinter der Übergangsvereinbarung für Angestellte des Privatsektors darin, eine vorübergehende Unterstützung zu schaffen, welche die von der staatlichen Arbeitsmarktpolitik bereitgestellte Unterstützung ergänzt. Da die Sozialpartner die öffentlich finanzierte Unterstützung als unzureichend erachteten, sind ihre Übergangsorganisationen zu einer festen Größe auf dem schwedischen Arbeitsmarkt geworden. In der Praxis ist die öffentliche Arbeitsmarktpolitik für die Unterstützung derjenigen zuständig, die die schwächsten Bindungen zum Arbeitsmarkt haben, normalerweise also diejenigen, die keinen Zugang zur Unterstützung durch die Übergangsorganisationen haben. Die Organisationen der Sozialpartner haben die Verantwortung für die Unterstützung derjenigen übernommen, die entweder noch einen Arbeitsplatz haben oder einen Arbeitsplatz hatten, der aufgrund von Entlassung oder Krankheit gekündigt wurde. Damit greifen sie früher ein als die öffentliche Arbeitsmarktpolitik (OECD 2015).

Ausgangspunkt der Übergangsvereinbarungen ist dabei neben der staatlichen Arbeitsmarktpolitik und den Regeln der Arbeitslosenversicherung der Kündigungsschutz im schwedischen Modell. Innerhalb des Rahmens staatlicher Kündigungsschutzregelungen sind Abweichungen durch Tarifvertrag je nach Vereinbarung für die jeweilige Branche, auch im Sinne eines flexibleren Kündigungsschutzes im Tausch gegen andere Leistungen, wie etwa Abfindungen und Übergangshilfen, mit Zustimmung der Gewerkschaften möglich (Engblom 2017; OECD 2015). Grundsätzlich gilt in Schweden das Senioritätsprinzip bei Entlassungen aus betrieblichen und wirtschaftlichen Gründen („last in, first out"), ohne generellen Anspruch auf Abfindung. Da Arbeitgeber aus personalwirtschaftlichen Gründen Abweichungen von diesem Senioritätsprinzip bevorzugen und deshalb verhandlungsbereit sind, führt dies zu flexibleren Regeln beim Kündigungsschutz; im Gegenzug erhalten Beschäftigte eine Kompensation in Gestalt von Abfindungen sowie Unterstützung beim Arbeitsplatzwechsel.

Deshalb umfassen die Übergangsvereinbarungen traditionell auch Bestimmungen zur Auswahlreihenfolge bei Entlassungen im Falle von Personalabbau. Die Hauptvereinbarungen enthalten Regelungen zur Auswahlreihenfolge, aber auch Änderungen an anderen Teilen des Kündigungsschutzgesetzes.

Die Entwicklung der Übergangsvereinbarungen war auch im weiteren Verlauf vom Gegensatz zwischen sozialpartnerschaftlicher Autonomie und Annäherung von staatlichem und tariflichem Regelbestand geprägt. Eine wesentliche Änderung in den 1990er-Jahren war die Umbenennung dieser Vereinbarungen von Beschäftigungssicherheitsvereinbarungen (*Trygghetsavtal*) in Beschäftigungsübergangsvereinbarungen (*Omställningsavtal*). Dies war ein Ergebnis der Position der Arbeitgeberseite, also von SAF (mittlerweile SN), dass TRR dazu dienen sollten, eine größere Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen, welche durch das staatliche Kündigungsschutzrecht eingeschränkt war. Diese Funktion war genau das Gegenteil von dem, was die PTK in den 1970er- und 1980er-Jahren angestrebt hatte. Spätestens Anfang der 2000er-Jahre wurde die Sicherheit der Beschäftigten nicht mehr primär durch die Dauer des Arbeitsverhältnisses, sondern durch kontinuierliche Aus- und Weiterbildung angestrebt, die es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglichen sollte, von einer Beschäftigung zur nächsten zu wechseln. Die Rolle des Staates besteht in dieser Perspektive primär in der Bereitstellung von Weiterbildungsmöglichkeiten an Hochschulen, nicht traditioneller aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen oder öffentlicher Arbeitsverwaltung für diese Zielgruppe (Jansson und Ottosson 2021).

Die Übergangsvereinbarungen schaffen in gewisser Weise sowohl in Gestalt von monetären Leistungen als auch von Arbeitsmarktdienstleistungen eine Art „Arbeitsmarktpolitik erster Klasse" für Kernbeschäftigte, dies allerdings dauerhaft, in allen Branchen und unabhängig von der Betriebsgröße. Gleichzeitig führt dies zu einer gewissen Verdrängung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik, die ihren Fokus auf nicht von Übergangsvereinbarungen erfasste Gruppen mit tendenziell schlechterer Position am Arbeitsmarkt legt. Damit könnten sich unterschiedliche Chancen auf dem Arbeitsmarkt zwischen den jeweiligen Zielgruppen noch verstärken.

Die Hauptvereinbarungen von TRR und TSL beinhalten dementsprechend immer zwei Arten von finanzieller Entschädigung, die ausgezahlt werden können, wenn das Beschäftigungsverhältnis aufgrund von Entlassung oder Krankheit beendet wird. Für Arbeiter gibt es eine Abfindung (AGB), deren Höhe von der Beschäftigungsdauer und dem Alter der Person abhängt. Angestellte erhalten

eine Abgangsentschädigung (AGE), die eine Zulage zusätzlich zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung darstellt (Engblom 2017; SN 2023).

Am Beispiel von TRR lassen sich dabei die Zugangsbedingungen darstellen (Engblom 2017). Die Übergangsvereinbarung von SN und PTK gewährt entlassenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Anspruch auf wirtschaftliche Leistungen unter den Voraussetzungen, dass der Beschäftigte

- aus wirtschaftlichen oder organisatorischen Gründen entlassen wurde,
- mindestens 40 Jahre alt ist und mindestens fünf Jahre bei demselben Arbeitgeber mit mindestens fünf Stunden/Woche beschäftigt war,
- mit Beendigung des Arbeitsverhältnisses arbeitslos wird (also noch keine neue Stelle gefunden hat),
- bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldet ist und aktiv nach Arbeit sucht und
- zuvor ein monatliches Gehalt von mindestens 21.100 SEK (ca. 2.200 Euro) bezogen hat.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, erhalten entlassene Beschäftigte eine Leistung, die die freiwillige staatliche Arbeitslosenversicherung auf 70 Prozent des früheren Gehalts für sechs Monate aufstockt. Beschäftigte, die zwischen 45 und 59 Jahre alt sind, können weitere sechs Monate lang 50 Prozent ihres früheren Gehalts erhalten; Beschäftigte im Alter zwischen 60 und 65 Jahren haben weitere zwölf Monate lang Anspruch auf 50 Prozent ihres früheren Gehalts. Die Struktur der Leistung erklärt das letzte der oben genannten Anspruchsvoraussetzungen. Beschäftigte mit einem früheren Einkommen von weniger als 21.100 SEK im Monat erhalten bereits 70 Prozent ihres früheren Einkommens, zumindest wenn sie Mitglied einer Arbeitslosenversicherung sind.

Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Übergangsleistungen unterscheiden sich von denen für monetäre Leistungen. Um Übergangsleistungen zu erhalten, muss der Arbeitnehmer bzw. die Arbeitnehmerin

1. aus wirtschaftlichen oder organisatorischen Gründen entlassen worden sein oder ohne Entlassung aus dem Arbeitsverhältnis ausgeschieden sein, sofern klar ist, dass dies auf Initiative des Arbeitgebers und aufgrund von Entlassungen geschah, und
2. mindestens ein Jahr lang mindestens 16 Stunden pro Woche gearbeitet haben.

Die zweite Möglichkeit zur Erfüllung des ersten Kriteriums ist für Situationen vorgesehen, in denen der Arbeitgeber den Beschäftigten anbietet, ihren Arbeitsplatz freiwillig aufzugeben und dafür verschiedene Leistungen zu erhalten.

Im Hinblick auf Leistungen zur Förderung der Mobilität am Arbeitsmarkt beinhalten die ETAs Unterstützung für Personen, deren Arbeitsverhältnis aufgrund von Entlassung oder Krankheit beendet wurde, aber auch für Beschäftigte, die ihre zukünftige Position auf dem Arbeitsmarkt stärken möchten. Die Unterstützung umfasst Beratung, Anleitung, Bildung und Studienbeihilfen. Die aktive Übergangsunterstützung, die im Rahmen der Hauptvereinbarungen angeboten wird, bedeutet, dass diejenigen, die aufgrund von Entlassung oder Krankheit ihren Arbeitsplatz verloren haben, Beratung und andere Unterstützung erhalten, die darauf abzielt, ihnen den Übergang zu einem neuen Arbeitsplatz, zur Gründung eines Unternehmens oder zum Beginn eines Studiums zu ermöglichen. Die den Mitarbeitenden während der laufenden Beschäftigung angebotene Unterstützung, also für

diejenigen, die ihre zukünftige Position auf dem Arbeitsmarkt stärken möchten, konzentriert sich in erster Linie auf Beratung, Bildung und Studienbeihilfen.

Die Beratung bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz umfasst in der Regel einen persönlichen, kontinuierlichen Kontakt mit einem durchgängig ansprechbaren Berater bzw. Job Coach sowie verschiedene Kurse, Vorträge und digitale Tools, die die Arbeitssuche erleichtern sollen. Dies beinhaltet die Erfassung von Fähigkeiten, Erfahrungen und Zukunftsplänen, die Orientierung auf dem Arbeitsmarkt, die Arbeit an der Formulierung von Lebensläufen und persönlichen Bewerbungsschreiben sowie Schulungen für Vorstellungsgespräche. Die Unterstützung wird oft als Programm beschrieben, an dem die Entlassenen in mehreren Phasen teilnehmen: Erstkontakt, Bestandsaufnahme, Orientierung, Umsetzung und Abschluss. Die Unterstützung wird auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten. Sie dauert meist sechs bis zwölf Monate (OECD 2015), wobei teilweise noch weiterhin für den bisherigen Arbeitgeber gearbeitet und parallel versucht wird, einen Übergang zu gestalten. Traditionell war TRR für Angestellte stärker auf Weiterbildung ausgerichtet als das Maßnahmenpaket von TSL für Arbeiter (OECD 2015).

Ein Merkmal der Vereinbarungen in Schweden ist darüber hinaus die Beratung von Unternehmen und Betriebsräten bereits in der Frühphase einer Restrukturierung. Die ETAs greifen bereits während der Vorbereitungsphase von Umstrukturierungen ein, um Arbeitgeber und Gewerkschaften frühzeitig bei der Bewältigung und Erleichterung eines reibungslosen Übergangsprozesses zu unterstützen. Sie tun dies, indem sie sowohl Arbeitgebern als auch Gewerkschaftsvertretern bereits in einer frühen Phase, in der Arbeitgeber erste Überlegungen zu ihren Umstrukturierungsoptionen anstellen, maßgeschneiderte Beratungs- und Betreuungsleistungen anbieten. Viele Räte bieten Seminare und Schulungen an, in denen Führungskräfte, Vorgesetzte und Personalverantwortliche von einem professionellen Entwicklungsteam erfahren, wie sie freiwillige und unfreiwillige Entlassungen bewältigen können, sowie Informationen und Tipps erhalten, wie sie schwierige Gespräche über Entlassungen mit ihren Beschäftigten führen können. Ebenso können maßgeschneiderte Workshops und Seminare für Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertreter angeboten werden. Das Hauptziel besteht darin, Letztere mit den notwendigen Fähigkeiten auszustatten, um den Bedürfnissen ihrer Mitglieder gerecht zu werden und ihnen auf professionelle Weise zu helfen (OECD 2015).

Im Jahr 2022 wurden neue ETAs zwischen PTK, LO und SN unterzeichnet, welche die personalpolitische Flexibilität der Arbeitgeber im Tausch gegen verbesserte Unterstützung der Beschäftigten bei der Aufnahme einer neuen Beschäftigung vergrößerte (Ahlberg 2022, PTK 2022). Diese Vereinbarung war bereits zwei Jahre zuvor ausverhandelt gewesen, bedurfte jedoch noch einer Flankierung durch Änderungen auf gesetzlicher Ebene im Zuge einer Paketlösung. Diese wurde längere Zeit von LO nicht unterstützt, da der Gewerkschaftsbund Einschränkungen beim Kündigungsschutz ablehnte. Erst später veränderte LO seine Position und stimmte der Vereinbarung im Gegenzug zu verbesserten Hilfen für Beschäftigte zu. Zeitgleich mit dem Inkrafttreten der erneuerten Übergangsvereinbarungen am 1. Oktober 2022 wurde eine neue öffentliche Übergangsstudienförderung eingeführt. Durch hierdurch gewährte finanzielle Unterstützung ermöglicht diese Studienförderung erwerbstätigen Personen den Beginn einer Ausbildung und stärkt damit ihre Position auf dem Arbeitsmarkt. Die erneuerten Vereinbarungen der Sozialpartner enthalten eine zusätzliche tarifvertraglich vereinbarte Studienbeihilfe, die den Beihilfeanteil der öffentlichen Übergangsstudienförderung ergänzt (SN 2023). Im Jahr 2022 wurde auch eine staatliche

Beschäftigungssicherheitseinheit beim *Kammarkollegiet* (*Legal, Financial and Public Procurement Agency*) geschaffen, welche die Unternehmen bzw. die Beschäftigten abdeckt, die nicht Teil von anderen Vereinbarungen sind und deren Ausschluss lange kritisiert und politisch debattiert worden war (OECD 2015). Somit ist der schwedische Staat erstmals Teil des Systems, das bislang von den Sozialpartnern sehr autonom gestaltet worden war. Damit entstand ein hybrideres Modell vor allem bei der beruflichen Weiterbildung; gleichzeitig wurden lange strittige Änderungen des schwedischen Kündigungsschutzgesetzes wirksam. Dadurch wurden Abweichungen vom Senioritätsprinzip beim Kündigungsverfahren erleichtert und die Rechtssicherheit für Arbeitgeber gestärkt, aber auch der Schutz für befristet Beschäftigte, Teilzeit- und Zeitarbeitskräfte verbessert.

Die schwedische Arbeitsmarktreform aus dem Jahr 2022 hat auch die Finanzierungsstruktur verändert. Die neue Vereinbarung zwischen SN und PTK sieht vor, dass Unternehmen 0,55 Prozent der gesamten Lohnkosten als Beitrag zahlen. Unternehmen, die von dem Abkommen zwischen SN und LO abgedeckt werden, entrichten 0,46 Prozent der Lohnkosten als Beitrag. Allerdings zahlt der schwedische Staat 0,15 Prozent der Lohnkosten an Unternehmen zurück, die zu den kollektivvertraglichen Übergangsvereinbarungen beitragen und nicht auf die staatlichen Mechanismen der Beschäftigungssicherung zurückgreifen (SN 2023).

3.3.3 Evidenz zu Nutzung und Wirksamkeit

Seit den frühen 1970er-Jahren haben wirtschaftliche Schwankungen die Geschäftstätigkeit von TRR *Trygghetsrådet* wesentlich beeinflusst (SN 2023). Während einer Krise in den 1990er-Jahren erhielten allein in einem Jahr etwa 30 000 entlassene Menschen Unterstützung von TRR. Im Zusammenhang mit der Finanzkrise Ende der 2000er-Jahre wurden über einen Zeitraum von vier Jahren jährlich etwa 25 000 Menschen entlassen. *Trygghetsfonden* TSL nahm seine derzeitige Tätigkeit im Jahr 2004 auf und musste während der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 besonders viele Arbeitsuchende unterstützen (bis zu 60 000 Personen).

Seit dem Jahr 2004 beauftragt *Trygghetsfonden* TSL private Übergangsunternehmen mit der Bereitstellung von Beratungs- und Betreuungsleistungen, während TRR dies mit eigenem Personal realisiert. Genau wie *Trygghetsfonden* TSL bezieht auch die staatliche Übergangseinheit Leistungen von privaten Übergangsunternehmen, die Beratung und Orientierung für Personen anbieten, die nicht unter Tarifverträge für den Übergang fallen. Nach den Rezessionen in den 2000er-Jahren und der Beschaffung von Dienstleistungen durch *Trygghetsfonden* TSL bei Übergangsunternehmen seit dem Jahr 2004 ist die schwedische Branche für die Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Übergang und Outplacement erheblich gewachsen. Im Jahr 2022 erzielten die 900 Mitgliedsunternehmen des Arbeitgeber- und Branchenverbandes *Kompetensföretagen* (Kompetenzagenturen Schwedens), die Dienstleistungen wie Personalbeschaffung, Outplacement und Personalvermittlung anbieten, einen Gesamtumsatz von 49,9 Milliarden SEK. Die Zahl der Beschäftigten in dieser Branche ist von 5000 im Jahr 1994 stetig auf 106 000 im Jahr 2022 gestiegen (SN 2023).

Ein prominenter Fall, bei dem viele Menschen gleichzeitig ihren Arbeitsplatz in einer Region verloren, war nach Darstellung von SN (2023) und nach Experteneinschätzung die Insolvenz von Saab Automobile in Trollhättan im Jahr 2011 mit rund 3000 betroffenen Beschäftigten (OECD 2015). Um die Folgen der Schließung von Saab abzumildern, ergriffen unter anderem die *Job Security Councils* mehrere Maßnahmen. Diese konzentrierten sich in erster Linie darauf, den Beschäftigten bei der Bewältigung des psychologischen Schocks zu helfen, der mit dem Verlust des Arbeitsplatzes

einherging, und sie beim Übergang in neue Arbeitsplätze zu unterstützen. Die wichtigsten Maßnahmen wurden in zwei Phasen durchgeführt und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Vor der Entlassung: In der frühen Phase der Umstrukturierung, bevor die Entlassungen öffentlich bekannt gegeben wurden, wurden eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um eine gut ausgestattete und zeitnahe Bereitstellung der Dienstleistungen zu gewährleisten. Sobald das Unternehmen intern Insolvenz angemeldet hatte, nahmen die beiden beteiligten JSCs – TRR für Angestellte und TSL für Arbeiter – Kontakt zu den von Entlassung bedrohten Beschäftigten auf, um sie über ihre Dienstleistungen zu informieren. Sowohl TRR als auch TSL waren auch auf den Fall einer Insolvenz gut vorbereitet. Im Herbst 2011 kontaktierten sie eine Vielzahl möglicher Berater und Coaches, um sicherzustellen, dass sie die zahlreiche Klientel bei Beginn der Saab-Schließung umfassend betreuen konnten. In Erwartung dessen suchten beide nach ausreichend großen Büroräumen im Zentrum von Trollhättan.

- Nach der Entlassung: Nachdem die Kündigungen tatsächlich ausgesprochen worden waren, wurden mehrere Maßnahmen ergriffen. Der erste Schritt bestand darin, Einzelgespräche mit allen Beschäftigten zu führen, die formell entlassen worden waren. Neben der Ermittlung von Beschäftigungshindernissen konzentrierten sich diese Gespräche auf die psychologischen Aspekte des Arbeitsplatzverlusts, da eine gute Beendigung des alten Arbeitsverhältnisses zusammen mit einem Verständnis für oder einer Akzeptanz der Gründe für die Entlassung ein wichtiger Motivationsfaktor für die anschließende Arbeitsuche darstellt. Die Coaches stellten fest, dass sie viel Zeit und Energie aufwenden mussten, um die ehemaligen Saab-Mitarbeiter bei der Trauer um den Verlust ihres Arbeitsplatzes zu unterstützen und ihnen die Insolvenz ihres ehemaligen Arbeitgebers verständlich zu machen. In vielen Fällen hatten die vormaligen Beschäftigten noch nie nach einem Arbeitsplatz gesucht, oder wenn doch, dann war das schon lange her. Es wurden Workshops zum Verfassen von Lebensläufen und Vorstellungsgesprächssimulationen organisiert, um die betroffenen Personen auf ihre Arbeitssuche vorzubereiten. Die JSCs boten auch Vermittlungsdienste an. Arbeitgeber, die daran interessiert waren, ehemalige Saab-Mitarbeiter einzustellen, konnten sich mit konkreten Kompetenzanforderungen an die JSCs wenden. Die Coaches, die auch als „Jobjäger“ fungierten, konnten die Stellenangebote an die Kunden weiterleiten, die zu den Stellen passten, und konnten Arbeitgeber kontaktieren, um zu prüfen, ob sie bestimmte Fähigkeiten benötigten. Um die Entlassenen zu motivieren und zu animieren, sich auf die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz zu begeben, organisierten die JSCs eine Vielzahl von Gruppenaktivitäten, Workshops, Seminaren, Vorträgen, Jobmessen und Studienbesuchen.

Während der Rezessionen in den 2000er-Jahren erzielten sowohl TRR als auch TSL nach Darstellung in SN (2023) Ergebnisse auf dem gleichen Erfolgsniveau wie außerhalb der Krise, obwohl es weitaus mehr Fälle gab und der Arbeitsmarkt für Arbeitssuchende weitaus schlechter war. Allerdings dauerte es in diesem Zeitraum etwas länger, bis die Arbeitslosen ihren Übergang abgeschlossen hatten. Generell berichten TSK und TRR ähnlich wie die Arbeitsstiftungen in Österreich von hohen Integrationsquoten in abhängige Beschäftigung, Studium oder Existenzgründung von 80 bis 90 Prozent bei TSL und TRR, was auch den jeweiligen Zielquoten für die Arbeitsmarktintegration entsprechen würde (Engblom 2017; OECD 2015; SN 2023). Dabei lassen sich Angestellte des privaten und öffentlichen Sektors tendenziell leichter reintegrieren als Arbeiter und erreichen

auch häufiger hochwertige Beschäftigungsverhältnisse. Auch lassen sich je nach Geschlecht, Bildungsniveau und Lebensalter unterschiedliche Erfolgschancen identifizieren. Insgesamt ist auch die Zufriedenheit der Klienten mit den Leistungen der JSC hoch, wobei das mit externen Dienstleistern organisierte Modell von TSL eine höhere Streuung der Kundenzufriedenheit je nach Dienstleister aufweist – im Gegensatz zu TRR, welches mit eigenem Personal arbeitet (OECD 2015). Ein einfacher Vergleich mit den Ergebnissen der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik ist jedoch aufgrund unterschiedlicher Zielgruppen und Instrumente nicht sinnvoll. Systematische Kontrollgruppenstudien sind auch in Schweden nur fallweise verfügbar, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass Daten für die Evaluationsforschung bei staatlicher Arbeitsmarktpolitik leichter verfügbar sind als bei den Übergangsvereinbarungen.

Die Evaluation der frühzeitigen Beratung im Rahmen von TSL in den Jahren 2006 bis 2012 durch Andersson (2018) findet keine Belege dafür, dass das Beratungsprogramm einen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit hatte, arbeitslos zu werden, oder auf die Dauer der Arbeitslosigkeit. Es wirkte sich auch nicht signifikant auf das spätere Einkommen innerhalb von zwei Jahren nach Beendigung des Programms oder auf das durchschnittliche Monatseinkommen aus. Die Studie zeigt aber, dass das Programm einen starken, positiven Einfluss auf die Stabilität des nächsten Arbeitsplatzes hatte. Die Hauptergebnisse deuten darauf hin, dass die durchschnittliche Beschäftigungsdauer von Teilnehmern des Programms um durchschnittlich sieben Monate zunimmt. Zwar ist diese Schätzung nicht statistisch signifikant, jedoch lässt sich ein signifikanter Anstieg der Wahrscheinlichkeiten feststellen, dass der nächste Arbeitsplatz mindestens 12, 18 und 24 Monate erhalten bleibt. Die größte Punktschätzung deutet darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit, dass der nächste Job für mindestens 18 Monate besteht, bei den Maßnahmenteilnehmern um 42,5 Prozentpunkte höher liegt. Diese Ergebnisse können, bei aller Unschärfe im Detail, darauf hindeuten, dass die Hilfen für entlassene Arbeitskräfte im Studienzeitraum primär auf eine Vermittlung in stabilere Beschäftigungsverhältnisse anstatt auf eine möglichst rasche Vermittlung ausgerichtet waren.

3.3.4 Zwischenfazit

Das schwedische Arrangement der Übergangsvereinbarungen schafft für Beschäftigte, die von Entlassungen bedroht oder betroffen sind, ein materielles Auffangnetz sowie Zugang zu intensiver Begleitung bei der Stellensuche und zu Qualifizierungsangeboten. Damit werden im Vergleich zur staatlichen Arbeitsmarktpolitik besonders frühzeitige und gezielte Aktivitäten mithilfe professioneller Dienstleister unterstützt. Diese Mechanismen stehen dauerhaft und nahezu flächendeckend bereit, also über alle Regionen und Wirtschaftszweige sowie Betriebsgrößen hinweg. Sie sind Ausdruck der starken Stellung von Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen in Schweden und basieren auf einer vereinbarten flexibleren Nutzung von Kündigungsschutzregeln im Tausch gegen Übergangshilfen.

Ausgangspunkt ist hierbei der Interessensausgleich zwischen den jeweiligen sektoralen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, wobei die Flexibilitätsbedürfnisse der Unternehmen mit den Absicherungsbedürfnissen der Beschäftigten in Übereinstimmung gebracht werden. Hieraus resultiert ein System flexiblerer Kündigungsregeln in Verbindung mit materieller Absicherung, die über die der Arbeitslosenversicherung hinausgeht, vor allem aber eine stärkere individuelle Unterstützung beim Arbeitsplatzwechsel – Sicherheit wird somit weniger im Erhalt des Arbeitsplatzes als im erfolgreichen Übergang in eine neue Anstellung gesehen.

Durch eine frühzeitige Intervention und professionelle Unterstützung bei gleichzeitig größerem Handlungsspielraum als in der staatlichen Arbeitsmarktpolitik werden offenbar gute Effekte erzielt – primär allerdings bei Personen, die bereits beruflich qualifiziert und etabliert sind. Gleichzeitig wird durch die über die Zeit gewachsene Rolle von Qualifizierung im Übergangsmanagement eine weitere Flexibilisierung des schwedischen Arbeitsmarktes leichter politisch und gesellschaftlich tragbar. Kernstück bleiben die gemeinsamen Einrichtungen bzw. Stiftungen der Sozialpartner, deren Erhalt, Ausbau und Finanzierung beiden Seiten weiterhin wichtig ist. Verglichen mit Deutschland kann dies als eine auf sektoraler Ebene dauerhaft bestehende Transfergesellschaft oder Sozialkasse gedeutet werden. Damit wird gesichert, dass laufend die notwendigen Betreuungs- und Qualifizierungskapazitäten für berufliche Neuorientierung bereitstehen – nicht nur in einem akuten Krisenfall und nicht nur im Fall der Restrukturierung von größeren Betrieben, sondern generell und für alle Formen von Betrieben, die Teil der Kollektivvereinbarung sind. Individuelle Unterstützung steht somit fast allen Beschäftigten in Schweden zur Verfügung. Die Aktivitäten der JSC können jedoch im Fall eines unmittelbar bevorstehenden größeren Personalabbaus auch frühzeitig und gezielt verstärkt werden. Lücken bei der Abdeckung wurden in jüngerer Zeit durch den Aufbau vergleichbarer staatlicher Übergangsmechanismen abgeschwächt, wobei die sozialpartnerschaftlichen Regelungen und die staatliche Ebene organisatorisch und fiskalisch erstmals miteinander verknüpft wurden.

4 Fazit und Gestaltungsoptionen

Auf Grundlage der vorherigen Analysen lassen sich Gestaltungsoptionen für die Zukunft des deutschen Arbeitsmarkts ableiten. Auch wenn das Ziel darin besteht, möglichst konkrete Anregungen für eine sozial-ökologisch ausgerichtete Transformation zu geben, verstehen sich viele der Vorschläge vor allem als Denkanstöße. Sie sollen dabei nicht primär die wissenschaftliche Debatte bereichern (auch wenn bestehende Forschungslücken in einigen Bereichen präzise Empfehlungen erschweren), sondern vor allem praxisnahe und handlungsorientierte Impulse für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft liefern, um den deutschen Arbeitsmarkt und dessen Dynamik zu stärken.

Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Frage der Skalierbarkeit: Wie können erfolgreiche Maßnahmen ihre Zielgruppen besser erreichen und effektiver umgesetzt werden – unter Einbeziehung der Perspektiven und Interessen relevanter Stakeholder? Entsprechend zielen Handlungsempfehlungen auch darauf ab, die Komplexität bestehender Ansätze zu reduzieren und praxisorientierte Anpassungen vorzunehmen.

4.1 Zur Rolle von Arbeitsmarktpolitik in der Transformation

Im Hinblick auf die Möglichkeiten und Grenzen von Arbeitsmarktpolitik in Zeiten der Transformation lassen sich aus den Erkenntnissen dieser Studie mehrere allgemeine Ableitungen ziehen, die vor allem ein abgestuftes und differenziertes Vorgehen beim Instrumenteneinsatz nahelegen. Erstens vollzieht sich – trotz eines dynamisch verlaufenden Strukturwandels – der Wandel auf dem Arbeitsmarkt weiterhin auch über innerbetriebliche Anpassungsprozesse, die von außen kaum sichtbar, aber dennoch erfolgreich sind. In solchen Fällen ist die Rolle aktiver Arbeitsmarktpolitik begrenzt und vor allem unterstützender Natur – etwa durch eine Teilfinanzierung von

Weiterbildungsaktivitäten, in deren Rahmen nicht ausschließlich betriebsspezifisches Humankapital vermittelt wird. Zudem findet Wandel mittel- bis langfristig durch den Eintritt jüngerer und zugewanderter Personen in den Arbeitsmarkt und das Ausscheiden älterer Menschen statt – unabhängig von konkreten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Zweitens finden viele berufliche Übergänge auch ohne gezielte staatliche Unterstützung statt. Auch künftig ist davon auszugehen, dass das bestehende – aktive wie passive – Leistungsspektrum der Arbeitsmarktpolitik für einen großen Teil dieser Übergänge ausreichen wird. Gleichwohl bestehen Verbesserungsmöglichkeiten: Das bestehende Instrumentarium kann in seiner Wirksamkeit und Effizienz weiterentwickelt werden. Besondere Potenziale liegen dabei in einer stärkeren Ausrichtung auf Vermittlungsaktivitäten, einem verbesserten Informationsangebot und erleichtertem Zugang zu Weiterbildung und beruflicher (Neu-)Orientierung sowie einem stärkeren Fokus auf arbeitsmarktorientierte und bedarfsgerechte Qualifizierungen im gesamten Erwerbsverlauf – nicht nur in Krisen- und Umbruchsituationen.

Drittens darf sich aktive Arbeitsmarktpolitik künftig nicht mehr überwiegend auf abgebende oder schrumpfende Branchen und Betriebe konzentrieren. Ihr Fokus muss sich deutlich stärker auf aufnehmende und wachsende Sektoren und Unternehmen richten. Entscheidend ist dabei, gangbare und realistische Übergangspfade in den Blick zu nehmen und diese durch Orientierung, Qualifizierungsangebote und begleitende Maßnahmen gezielt zu unterstützen. Eine zentrale Herausforderung besteht zweifellos darin, Pfade erfolgreicher beruflicher Übergänge in der Transformation zu identifizieren, etwa um daraus Qualifizierungsbedarfe und -ziele abzuleiten. Klar ist jedoch auch: Dies gelingt umso besser, je früher und aktiver (potenzielle) neue Arbeitgeber einbezogen werden.

Viertens zeigen die Fallstudien in Österreich und Schweden das Potenzial einer gezielten und besonders intensiven arbeitsmarktpolitischen Unterstützung in regionalen oder sektoralen Umbruchsituationen (also in „Notfällen“ bzw. Transformationskrisen). Auch vorliegende Evaluationsstudien lassen derartige Ansätze sinnvoll erscheinen, gerade in Form überbetrieblicher und überregionaler Initiativen. Offen bleibt jedoch, wie ein Schwellenwert definiert werden kann, der den gezielten Einsatz derartiger kollektiv organisierter und finanzierter Maßnahmen auslöst. Ergänzende, sozialpartnerschaftlich getragene Modelle auf regionaler oder sektoraler Ebene könnten aber eine zweite, intensivere Handlungsebene innerhalb der Arbeitsmarktpolitik bilden. Voraussetzung dafür ist, dass die relevanten Akteure bereit sind, Verantwortung zu übernehmen.

Eine solche, dauerhaft angelegte Möglichkeit gezielt intensivierter Arbeitsmarktpolitik, etwa unter dem einprägsamen Namen „Transformations-Chancenpaket“, zeichnet sich vor allem durch eine besondere Intensität sehr gezielter Unterstützung in Situationen aus, in denen außergewöhnlich viele Beschäftigte in einer Region oder in einem Sektor gleichzeitig von strukturellem Wandel betroffen sind. Sobald eine solche Krisenlage – etwa durch angekündigte oder drohende Massenentlassungen – identifiziert wird, sollten gezielt und konzentriert erhebliche Ressourcen aufgewendet werden. Das „Transformations-Chancenpaket“ würde nicht aus einem einzelnen oder neuen Instrument bestehen, sondern vielmehr eine strukturierte Vorgehensweise beschreiben, auf deren Basis ein passgenaues Maßnahmenbündel unter Einbindung der relevanten Stakeholder und koordiniert von der Bundesagentur für Arbeit entwickelt, aktiviert und wirksam umgesetzt werden kann.

Wesentliche Erfolgsfaktoren wären vor allem ein breiter Zugang zu einem passgenauen Maßnahmenbündel – insbesondere auch für kleine und mittlere Unternehmen in Regionen oder Branchen mit vielen betroffenen Betrieben – sowie seine gezielte Aktivierung und koordinierte Steuerung unter Einbeziehung der relevanten Akteure. Eine finanzielle Mitverantwortung aller Beteiligten durch angemessene Eigenbeträge stärkt ihr Engagement und ihre Bereitschaft, Verantwortung für eine wirksame Umsetzung zu übernehmen – und senkt das Risiko von Mitnahmeeffekten. Innerhalb eines solchen Rahmens könnte der Beschäftigtentransfer eine zentrale Rolle einnehmen, möglicherweise ergänzt durch intensive Beratung und Begleitung sowie nachfrageorientierte Qualifizierungsangebote. Dabei wäre zu prüfen, ob gesetzliche Anpassungen notwendig sind, um den Zugang zu Transfergesellschaften zu flexibilisieren und auch auf kleinere Betriebe sowie regional oder sektoral besonders betroffene Cluster auszuweiten – jenseits der bisherigen Großbetriebslogik. Ebenso sollte eine längerfristige Begleitung betroffener Beschäftigter möglich sein.

4.2 Potenziale und Ansätze zur Weiterentwicklung des Instrumenten-Portfolios

Aktive Arbeitsmarktpolitik stößt im Kontext der Transformation an Grenzen – zugleich wächst mit der zunehmenden Bedeutung beruflicher Übergänge der Bedarf an gezielter Unterstützung. Dabei sollte nicht vorschnell auf rasche Vermittlung oder ausschließlich auf „nahtlose“ Übergänge abgezielt werden: Erfolgreiche, also nachhaltige berufliche Neuorientierungen können auch umfassende und langfristig angelegte Maßnahmen erfordern.

Übergeordnete Erfolgsfaktoren sind ein frühzeitiger Zugang zu Information und Beratung, rechtzeitige Interventionen sowie eine individuelle, kontinuierliche Begleitung. Gestaltungsspielräume für Akteure bei der Aushandlung und Umsetzung passender Instrumentenbündel sollten unbedingt mit angemessenen Eigenbeiträgen – insbesondere von Unternehmen, aber auch von Gewerkschaften und Beschäftigten – verknüpft werden. Das stärkt eine effektive und effiziente Umsetzung und schränkt Mitnahmeeffekte zulasten der Arbeitslosenversicherung oder der Allgemeinheit ein.

Neue arbeitsmarktpolitische Instrumente sind – auch international – derzeit nicht erkennbar. Daher wird sich die Praxis voraussichtlich weiterhin auf das bestehende, breit aufgestellte Maßnahmenportfolio stützen. Der vielseitige Instrumentenkasten in Deutschland ermöglicht es, unterschiedliche Zielgruppen in verschiedenen Ausgangslagen zu erreichen. Jedes der hier betrachteten Instrumente hat dabei – in bestimmten Kontexten – grundsätzlich seine Berechtigung.

Allerdings lässt sich bislang kein umfassendes Fazit zur Wirksamkeit, Zielgenauigkeit und Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes im Kontext der Transformation ziehen. Das hängt auch damit zusammen, dass für viele der betrachteten Instrumente Daten und Evaluationen fehlen oder Letztere keine Antworten auf die in diesem Kontext politikrelevanten Fragestellungen liefern. Insbesondere bleiben Fragen zum Zugang, zur konkreten Ausgestaltung, zur angemessenen Größenordnung sowie zur Effizienz des Mitteleinsatzes häufig offen. Um künftig fundierte Aussagen zur Steuerung und Weiterentwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in der Transformation treffen zu können, sollten die Instrumente besser und umfassender anhand von Daten erfasst und ihr Einsatz systematisch und langfristig evaluiert werden – mit dem Ziel, Antworten auf politikrelevante Fragen zu erhalten.

Bei bestimmten Instrumenten lassen sich jedoch durchaus klare Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Transformation ziehen, Potenziale identifizieren und Ansätze zur Weiterentwicklung formulieren. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Kurzarbeit, die in der Transformation an konzeptionelle Grenzen stößt. Es ist gerade nicht ihr Ziel, berufliche Übergänge zu unterstützen, sondern vielmehr Beschäftigung in tendenziell schrumpfenden Betrieben und Branchen zu sichern. Bei zeitlich befristeten konjunkturellen Krisen kann der Einsatz von Kurzarbeit effektiv und sinnvoll sein, bei Nachfragerückgängen aufgrund tiefgreifender struktureller Veränderungen allerdings nicht. In der Transformation dürften die negativen Effekte von Kurzarbeit auf die Reallokation von Arbeitskräften besonders stark zum Tragen kommen, soweit betriebsintern keine erfolgreiche Fortentwicklung von Geschäftsmodellen und Qualifikationen absehbar ist.

Bisherige Ansätze zur Weiterentwicklung von Kurzarbeit, vor allem durch eine stärkere Verknüpfung mit Weiterbildung, müssen als gescheitert angesehen werden. Kurzarbeit im klassischen Sinn und Weiterbildung sind nicht miteinander vereinbar, weil ein grundlegender Zielkonflikt in der betrieblichen Praxis nicht aufgelöst werden kann: Während nachhaltige Qualifizierung auf langfristige und kontinuierliche Lernprozesse setzen muss, besteht das Ziel von Kurzarbeit gerade darin, ihren Einsatz möglichst schnell zu beenden und auf den noch immer vorhandenen Arbeitsplatz zurückzukehren. Das steht der Durchführung länger laufender Qualifikationsprogramme mit Blick auf andere Tätigkeitsprofile grundsätzlich entgegen.

Vielversprechend könnte aber ein Vorschlag sein, die Bindung an den bisherigen Betrieb mit zunehmender Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes schrittweise zu lösen: Das Konzept einer „Brücken-Kurzarbeit“ (Bonin et al. 2021b) zielt darauf ab, mit zunehmender Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes die Bindung an den bisherigen Arbeitgeber schrittweise zu lockern und eine stärkere Verknüpfung mit Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik herzustellen. In der Transformation könnten in diesem Rahmen – alternativ, kombiniert oder sequenziell – verschiedene Elemente zum Einsatz kommen: etwa externe Weiterbildungsangebote zur Förderung beruflicher Flexibilität, befristete temporäre Einsätze in Betrieben oder Branchen mit Arbeitskräfteengpässen oder die aktive Unterstützung qualifikationsadäquater Nebentätigkeiten trotz Kurzarbeit. Arbeitgeber müssten ihren Beschäftigten bei längerem Bezug des Kurzarbeitergeldes also Freiräume für Weiterentwicklung oder Neuorientierung gewähren. Im Portfolio der Instrumente würde das Brücken-Kurzarbeitergeld deutlich vor einer Entlassung und somit auch früher als das Transfer-Kurzarbeitergeld einsetzen.

Eine weiterführende Überlegung in diesem Zusammenhang – entweder als Alternative zur Kurzarbeit im klassischen Sinn oder als ein zusätzliches, ergänzendes Element der Brücken-Kurzarbeit – wäre die Öffnung der Zeitarbeit für „normale“ Unternehmen. Betriebe, die für ihre Beschäftigten (oder Teile davon) eigentlich Kurzarbeit beantragen würden, könnten diese stattdessen für einen befristeten Zeitraum und im Rahmen der geltenden Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung an andere Unternehmen überlassen, in denen ein entsprechender Bedarf besteht – sei es in derselben oder einer anderen Branche. Sollte die Krise im entsendenden Betrieb andauern, könnten sich daraus auch dauerhafte Übergänge ergeben. Dieser Ansatz ähnelt dem in Abschnitt 2.8.2 beschriebenen Modell eines befristeten Personalaustauschs, der im seit März 2025 geltenden Tarifvertrag der Metall- und Elektroindustrie in Baden-Württemberg enthalten ist. Als Erweiterung der Brücken-Kurzarbeit könnten Beschäftigte etwa ab einer bestimmten Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes zunächst im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung temporär in einen anderen Betrieb

wechseln – mit der Option auf einen späteren dauerhaften Übergang. Dieser Vorschlag folgt grundsätzlich dem Prinzip des Implacement. Besteht in diesem Kontext ein Weiterbildungsbedarf zur Vorbereitung temporärer oder dauerhafter Übergänge, sollte sich neben der öffentlichen Hand auch das aufnehmende Unternehmen an den entsprechenden Qualifizierungskosten beteiligen.

Eine Wiederbelebung der Entgeltsicherung in ihrer früheren Ausgestaltung bis 2011 erscheint aus den dargelegten Gründen als nicht zielführend. Zudem fehlt es sowohl an theoretischer als auch an empirischer Grundlage für eine Neuauflage mit erweiterter Zielgruppe. Das zugrunde liegende Problem möglicher Anspruchslöhne zuvor gut entlohnter (Industrie-)Beschäftigter ließe sich jedoch möglicherweise auf anderem Wege lösen – etwa durch eine differenzierte Betrachtung der Rolle „passiver" Leistungen wie Abfindungen. Diese können Wiederbeschäftigungschancen mindern, dienen älteren Beschäftigten häufig als Brücke in den Ruhestand und wirken so als Hemmnis für berufliche Übergänge. Vor diesem Hintergrund könnte es sinnvoll sein, die „aktive" Nutzung von Abfindungen gezielt zu fördern – etwa durch steuerliche Anreize für deren Einsatz zur Finanzierung von Weiterbildung oder um den Wiedereinstieg in Beschäftigung zu fördern. Statt hoher Einmalzahlungen mit potenziell negativen Anreizwirkungen auf die Stellensuche könnten beispielsweise über einen längeren Zeitraum gestreckte monatliche Auszahlungen in Kombination mit einer neuen Erwerbstätigkeit steuerlich begünstigt werden. Abfindungen würden so funktional einer individuellen „Lohnversicherung" entsprechen, die Einkommensverluste bei der Aufnahme einer geringer entlohnten Anschlussbeschäftigung – zumindest zeitweise – ausgleicht.

Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des Beschäftigtentransfers – insbesondere in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung von Transfergesellschaften – lassen sich aus den Fallstudien zu Österreich und Schweden ableiten. Während in beiden Ländern überregionale bzw. überbetriebliche Strukturen etabliert sind, ist das deutsche Modell stark betriebsbezogen: Es hängt vom Einzelfall ab und setzt vorrangig auf Outplacement-Ansätze mit Fokus auf den abgebenden Betrieb. Dagegen zeigen die österreichischen Erfahrungen mit Stiftungsmodellen in gemeinsamer Verantwortung, dass ein Implacement-Ansatz mit Blick auf Übergänge in aufnahmebereite Branchen und Betriebe eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit aufweist. Zentrale Erfolgsfaktoren sind dabei die frühzeitige Einbindung potenzieller Arbeitgeber sowie die gezielte Vermittlung arbeitsmarktrelevanter, teils auch abschlussbezogener Qualifikationen.

Auch wenn eine intensive, frühzeitige und langfristig angelegte Unterstützung wie in Österreich und Schweden mit einem erheblichen Ressourceneinsatz verbunden ist, kann sie sehr wirksam sein – und dem Einsatz regulärer Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich überlegen, wie Erfahrungen aus diesen beiden Ländern nahelegen. Maßgeblich für diesen Erfolg sind die umfassende Verfügbarkeit des Instruments, gerade auch für kleine und mittlere Unternehmen sowie in regionalen oder branchenspezifischen Kontexten (etwa mit vielen kleineren betroffenen Betrieben in einer Region oder einem Sektor), seine gezielte Aktivierung und gemeinsame Steuerung durch die beteiligten Akteure sowie deren finanzielle Mitverantwortung, die ihr Engagement und ihre Bereitschaft zur aktiven Mitwirkung fördert. Nicht zuletzt stärkt die kollektive Institutionalisierung die allgemeine Akzeptanz des Instruments. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Skalierbarkeit des Beschäftigtentransfers grundsätzlich gegeben – vorausgesetzt, die in den internationalen Vorbildern identifizierten Erfolgsfaktoren werden konsequent berücksichtigt. Diese beinhalten außerdem frühzeitige Intervention, individualisiertes Coaching und passende, auch länger angelegte Qualifizierung.

Für den neuen Ansatz der Arbeitsmarktdrehscheiben fehlt bislang eine fundierte Bewertungsgrundlage: Es existiert weder eine einheitliche Definition noch liegen systematische Erkenntnisse zu ihrer tatsächlichen Wirksamkeit und Effizienz vor. Gleichwohl überzeugt der Grundgedanke, erfolgreiche regionale, bislang projektfinanzierte Initiativen in langfristige Strukturen zu überführen. Auch im Saarland werden einige solcher Maßnahmen inzwischen maßgeblich durch Bundesmittel unterstützt. Vor diesem Hintergrund könnten Arbeitsmarktdrehscheiben als lokale Experimentierräume fungieren, um auf regionaler Ebene wirkungsvolle Ansätze zu erproben, deren Erfolg systematisch zu evaluieren und sie anschließend zu verstetigen oder auf andere Regionen zu übertragen.

Literaturverzeichnis

Acemoglu, Daron und Jörn-Steffen Pischke (1998). Why Do Firms Train? Theory and Evidence. *The Quarterly Journal of Economics 113*(1), 79–119. https://doi.org/10.1162/003355398555531

Acemoglu, Daron und Jörn-Steffen Pischke (1999). The Structure of Wages and Investment in General Training. *The Journal of Political Economy 107*(3), 539-572. https://doi.org/10.1086/250071

Agora Verkehrswende (2021). *Autojobs unter Strom. Wie Elektrifizierung und weitere Trends die automobile Arbeitswelt bis 2030 verändern werden und was das für die Politik bedeutet.* Studie. Berlin. https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/BCG-Jobstudie/64_Jobeffekte.pdf

Ahlberg, Kerstin (2022). Sweden lands new landmark main agreement. *Nordic Labour Journal*. http://www.nordiclabourjournal.org/nyheter/news-2022/article.2022-08-17.7935049217

Altmann, Steffen, Armin Falk, Simon Jäger und Florian Zimmermann (2018). Learning about job search: A field experiment with job seekers in Germany. *Journal of Public Economics 164*, 33–49. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.05.003

Altmann, Steffen, Anita Marie Glenny, Robert Mahlstedt und Alexander Sebald (2023). *The Direct and Indirect Effects of Online Job Search Advice*. Bonn: IZA Diskussionspapier 15830. https://docs.iza.org/dp15830.pdf

Andersson, Josefine (2018). *Early counselling of displaced workers: Effects of collectively funded job search assistance.* Working Paper 2018:22. Uppsala: Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU). https://www.ifau.se/en/Research/Publications/Working-papers/2018/early-counselling-of-displaced-workers---effects-of-collectively-funded-job-search-assistance/

BA (2019). *Regionale Mobilität von Arbeitslosen bei der Beschäftigungsaufnahme. Grundlagen: Methodenbericht*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (BA). https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodenberichte/Arbeitsmarktstatistik/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Regionale-Mobilitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=7

BA (2020). *Einführung einer Kurzarbeiterquote. Grundlagen: Methodenbericht.* Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (BA). https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodenberichte/Leistungsstatistik/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Kurzarbeiterquote.pdf?__blob=publicationFile

BA (2025a). *Realisierte Kurzarbeit – Abgänge aus Transferkurzarbeit – Deutschland, West/Ost und Regionaldirektionen* (Zeitreihe Monatszahlen). Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (BA). https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Leistungen-SGBIII/Kurzarbeitergeld/Kurzarbeitergeld-Nav.html

BA (2025b). *Qualifizierungsgeld*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (BA). https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/foerderung-von-weiterbildung/qualifizierungsgeld

Bachmann, Ronald, Inga Heinze, Lukas Hörnig und Roman Klauser (2025). *Erfolgreiche Jobwechsel: Wie berufliche Mobilität Einkommen und Arbeitszufriedenheit steigert*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/erfolgreiche-jobwechsel

Balleer, Almut, Britta Gehrke, Wolfgang Lechthaler und Christian Merkl (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. *European Economic Review 84*, 99–122. https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2015.05.007

Bauer, Thomas K. und Stefan Bender (2004). Technological change, organizational change, and job turnover. *Labour Economics 11*(3), 265–291. https://doi.org/10.1016/j.labeco.2003.09.004

Becker, Gary S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press. https://www.nber.org/books-and-chapters/human-capital-theoretical-and-empirical-analysis-special-reference-education-first-edition

Bellmann, Lutz, Patrick Gleiser, Christian Kagerl, Theresa Koch, Corinna König, Thomas Kruppe, Julia Lang, Ute Leber, Laura Pohlan, Duncan Roth, Malte Schierholz, Jens Stegmaier und Armin Aminian (2020). *Weiterbildung in der Covid-19-Pandemie stellt viele Betriebe vor Schwierigkeiten*. IAB-Forum. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). https://www.iab-forum.de/weiterbildung-in-der-covid-19-pandemie-stellt-viele-betriebe-vor-schwierigkeiten/

Belot, Michèle, Philipp Kircher und Paul Muller (2019). Providing advice to jobseekers at low cost: An experimental study on online advice. *The Review of Economic Studies 86*(4), 1411-1447. https://doi.org/10.1093/restud/rdy059

Biermeier, Sandra, Elke Dony, Sabine Greger, Ute Leber, Franziska Schreyer und Karsten Strien (2023). *Warum Betriebe die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte bislang eher wenig nutzen*. IAB-Forum. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). https://www.iab-forum.de/warum-betriebe-die-weiterbildungsfoerderung-fuer-beschaeftigte-bislang-eher-wenig-nutzen/

Bittschi, Benjamin, Rainer Eppel, Ulrike Famira-Mühlberger, Helmut Mahringer und Christine Zulehner (2023). *Evaluierung der Bildungskarenz und der Bildungsteilzeit*. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-8260/s_2023_bildungskarenz_71088_.pdf

Blanchard, Olivier J. und Lawrence F. Katz (1992). Regional Evolutions. *Brookings Papers on Economic Activity 1*, 1–75. https://www.brookings.edu/articles/regional-evolutions/

BMAS (2023). *Langfristprojektion des Fachkräftebedarfs in Deutschland, 2021–2040*. BMAS Forschungsbericht Nr. 617. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-617-langfristprojektion-des-fachkraeftebedarfs.html

BMAS (2025). *Nationales Onlineportal für berufliche Weiterbildung: Ein zentrales digitales Portal, um Informationen und Angebote der beruflichen Weiterbildung zu bündeln*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Aus-und-Weiterbildung/Berufliche-Weiterbildung/Nationales-Onlineportal-fuer-berufliche-Weiterbildung/nationales-onlineportal-fuer-berufliche-weiterbildung.html

BMFTR (2025). *Ausbildung: Teilqualifikationen*. Berlin: Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR). https://www.bmbf.de/DE/Bildung/Ausbildung/Teilqualifikationen/teilqualifikationen.html

BMWA (2024). *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014 bis 2023: Dokumentation*. Wien.

Bock-Schappelwein, Julia, Ulrike Famira-Mühlberger und Ulrike Huemer (2017). Instrumente der Existenzsicherung in Weiterbildungsphasen in Österreich. *WIFO-Monatsberichte 90* (5), 393–402. https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-7428/mb_2017_05_03_weiterbildung_.pdf

Bönke, Timm, Luisa Hammer und Dominik Hügle (2022). *Berufsabschluss durch Weiterbildung: Zur Wirksamkeit beruflicher Nachqualifizierung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/berufsabschluss-durch-weiterbildung-zur-wirksamkeit-beruflicher-nachqualifizierung-all

Boeri, Tito und Herbert Brücker (2011). Short-time work benefits revisited: Some lessons from the great recession. *Economic Policy 26* (68), 697–765. https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2011.271.x

Bonin, Holger, Werner Eichhorst, Annabelle Krause-Pilatus und Ulf Rinne (2021a). *Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen*. BMAS Forschungsbericht 573. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-573-wirksamkeitsanalyse-der-corona-massnahmen.html

Bonin, Holger, Werner Eichhorst, Annabelle Krause-Pilatus and Ulf Rinne (2021b). *Wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie auf private Haushalte*. BMAS Forschungsbericht 575. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-575-wirtschaftliche-auswirkungen-der-pandemie-auf-private-haushalte.html

Borjas, George J. (2006). Native Internal Migration and the Labor Market Impact of Immigration. *Journal of Human Resources XLI (2)*, 221–258. https://doi.org/10.3368/jhr.XLI.2.221

Bosch, Gerhard (1989). Die Stahlstiftung Saarland — Ein Beispiel für eine soziale Bewältigung von Strukturkrisen? *Sozialer Fortschritt 38* (10), 236–241. http://www.jstor.org/stable/24510301

Bossler, Mario, Bernd Fitzenberger, Christopher Osiander, Julia Schmidtke und Mark Trappmann (2024). *Befragung in der Covid-19-Pandemie: Beschäftigte sehen Mitnahmeeffekte beim Kurzarbeitergeld*. IAB-Kurzbericht 09/2024. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). https://doku.iab.de/kurzber/2024/kb2024-09.pdf

Brenke, Karl, Ulf Rinne und Klaus F. Zimmermann (2010). Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten. *DIW Wochenbericht Nr. 16/2010*, 2–13. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.355425.de/10-16-1.pdf

Briggs, Brianne und Peter Kuhn (2008). *Paying for the relocation of welfare recipients: Evidence from the Kentucky Relocation Assistance Program*. UKCPR Discussion Paper 2008-01. University of Kentucky Center for Poverty Research. http://www.ukcpr.org/Publications/DP2008-01/pdf

Brinkmann, Christina, Simon Jäger, Moritz Kuhn, Farzad Saidi und Stefanie Wolter (2024). *Short-Time Work Extensions*. NBER Working Paper 33112. https://www.nber.org/papers/w33112

Brussig, Martin, Sarah Bernhard, Ursula Jaenichen und Thomas Zwick (2006). Zielstellung, Förderstrukturen und Effekte der „Entgeltsicherung". Erfahrungen mit einem Kombilohn für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 39* (3/4), 491–504. https://doku.iab.de/zaf/2006/2006_3-4_zaf_brussig_bernhard_jaenichen_zwick.pdf

Brussig, Martin, Sarah Bernhard, Ursula Jaenichen und Thomas Zwick (2007). Entgeltsicherung – Ein Kombilohn für Ältere. *IAB-Forum 1/07*, 68–72. https://doku.iab.de/forum/2007/Forum1-2007_Bernhard-Brussig-Jaenichen-Zwick.pdf

Büchel, Jan, Jan Felix Engler, Malte Küper und Armin Mertens (2025). *Energiewende als Jobmotor. Nachgefragte Arbeitskräfte für die erneuerbaren Energien und die Energieinfrastruktur*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/die-energiewende-als-jobmotor

Bundeskanzleramt (2025). *Ministerrat beschließt neues Modell der Weiterbildungszeit: Treffsichere Nachfolgeregelung für die abgeschaffte Bildungskarenz*. Mitteilung vom 2. April 2025. Wien: Bundeskanzleramt Österreich. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2025/04/ministerrat-beschliesst-neues-modell-der-weiterbildungszeit.html

Bundesrechnungshof (2023a). *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der Covid-19-Pandemie. Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Kriseninstrumentariums*. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/konjunkturelles-kurzarbeitergeld-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesrechnungshof (2023b). *Abschließende Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung: Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie. Teil 3: Bewilligung und Abrechnung von Leistungen*. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/kurzarbeitergeld-3-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Cahuc, Pierre (2018). *Wage Insurance, Part-Time Unemployment Insurance and Short-Time Work in the XXI Century*. IZA Discussion Paper 12045. https://docs.iza.org/dp12045.pdf

Cahuc, Pierre (2019). Short-time work compensation schemes and employment. *IZA World of Labor 2019*: 11. https://wol.iza.org/articles/short-time-work-compensations-and-employment

Cahuc, Pierre (2024). The Micro and Macro Economics of Short-Time Work. HAL ID: hal-04673743. HAL Open Science. https://sciencespo.hal.science/hal-04673743v1

Cahuc, Pierre, Francis Kramarz und Sandra Nevoux (2021). *The Heterogeneous Impact of Short-Time Work: From Saved Jobs to Windfall Effects*. IZA Discussion Paper 14381. https://docs.iza.org/dp14381.pdf

Caliendo, Marco (2016). Gründungsförderung für Arbeitslose: Potenziale und Grenzen. *IZA World of Labor 2016*: 200. https://wol.iza.org/articles/start-up-subsidies-for-unemployed-opportunities-and-limitations/lang/de

Caliendo, Marco und Stefan Tübbicke (2020). New evidence on long-term effects of start-up subsidies: Matching estimates and their robustness. *Empirical Economics 59* (4), 1605–1631. https://doi.org/10.1007/s00181-019-01701-9

Caliendo, Marco und Steffen Künn (2011). Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity. *Journal of Public Economics 95* (3–4), 311–331. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.003

Caliendo, Marco, Steffen Künn und Robert Mahlstedt (2017). The return to labor market mobility: An evaluation of relocation assistance for the unemployed. *Journal of Public Economics 148*, 136–151. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.02.008

Caliendo, Marco, Steffen Künn und Robert Mahlstedt (2023). The Intended and Unintended Effects of Promoting Labor Market Mobility. *The Review of Economics and Statistics* 1–52. https://doi.org/10.1162/rest_a_01397

Card, David, Jochen Kluve und Andrea Weber (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association 16* (3), 894–931. https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028

Curtis, E. Mark, Layla O'Kane und R. Jisung Park (2024). Workers and the Green-Energy Transition: Evidence from 300 Million Job Transitions. *Environmental and Energy Policy and the Economy 5*, 127–161. https://doi.org/10.1086/727880

DARES (2021). *Contrat de sécurisation professionnelle : amélioration du retour à l'emploi à 18 mois pour les adhérents entrés mi-2018*. DARES FOCUS Nr. 39. https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/contrat-de-securisation-professionnelle-amelioration-du-retour-lemploi-18-mois-pour-les

Dauser, Dominique, Wolfgang Wittig, Sabrina Lorenz, Thomas Schley und Bildungswerk der Baden-Württembergischen Wirtschaft e.V. (2022). *Evaluation des Pilotprojektes Qualifizierungsverbünde (QV) zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit. Abschlussbericht*. Nürnberg: Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb). https://www.pedocs.de/volltexte/2022/25167/pdf/Dauser_et_al_2022_Evaluation_des_Pilotprojektes.pdf

Dauth, Christine (2020). Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. *ILR Review 73* (5), 1147–1184. https://doi.org/10.1177/0019793919885109

Dauth, Christine und Ott Toomet (2016). On government-subsidized training programs for older workers. *Labour 30* (4), 371–392. https://doi.org/10.1111/labr.12082

DGB (2024). *Arbeitsmarkt-Drehscheiben: Unter welchen Bedingungen die Gestaltung der Transformation am Arbeitsmarkt gelingen kann. Informationen zum Sachstand und zur möglichen Weiterentwicklung*. Arbeitsmarkt aktuell: Hintergrund. Berlin: DGB-Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik. https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Studien/Arbeitsmarkt_Aktuell/241007_Arbeitsmarkt-Drehscheiben.pdf

Dietz, Martin, Susanne Koch, Gerhard Krug und Gesine Stephan (2011). *Die Entgeltsicherung für Ältere: ein Auslaufmodell?* WSI Mitteilungen 5/2011. https://www.wsi.de/data/wsimit_2011_05_dietz.pdf

Dohmen, Thomas, Eva Kleifgen, Steffen Künn und Gesine Stephan (2024). *„New Plan", berufliche Weiterentwicklung und die Rolle von Informationen*. IAB-Forschungsbericht 01/2024. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). https://doku.iab.de/forschungsbericht/2024/fb0124.pdf

Eberle, Christa (2001). *Bewältigung von Personalentlassungen durch Gestaltung von Übergangsarbeitsmärkten. Ein deutsch-österreichischer Vergleich der Umsetzungsbedingungen und Erfolgschancen*. Gelsenkirchen. https://www.iat.eu/aktuell/veroeff/am/eberle01a.pdf

EFI (2025). *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2025*. Berlin: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI). https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2025/EFI_Gutachten_2025_30125.pdf

Ehlert, Martin, Insa Grüttgen, Luisa Kunze, Tobias Ortmann und Leonie Oehmig (2024). *Mehr Weiterbildung für alle: Fachkräftesicherung durch Bildungszeit*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/mehr-weiterbildung-fuer-alle-fachkraeftesicherung-durch-bildungszeit-1

Eichhorst, Werner und Ulf Rinne (2019). Drohender Abschwung in Zeiten der Digitalisierung: Brauchen wir jetzt „Kurzarbeit 4.0"? *ifo Schnelldienst 72* (18), 3-6. https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-18-eichhorst-rinne-konjunkturelle-eintruebung-2019-09-26.pdf

Eichhorst, Werner und Paul Marx (2022). *Reform der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Impulse aus dem Ausland*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_Reform_Weiterbildungssystem_Impulse_aus_dem_Ausland.pdf

Eichhorst, Werner und Paul Marx (2025). *The German labor market after the long boom: What's next?* IZA Discussion Paper 17862. https://docs.iza.org/dp17862.pdf

Eichhorst, Werner, Paul Marx, Ulf Rinne und Johannes Brunner (2022a). *Job retention schemes during COVID-19: A review of policy responses.* ILO Report. Genf: International Labour Organization (ILO). https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_849465.pdf

Eichhorst, Werner, Lena Bleckmann und Gregor Thüsing (2022b). *Freistellung Beschäftigter für die Inanspruchnahme einer Bildungs(teil)zeit in Deutschland*. BMAS Forschungsbericht 624. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-624-freistellung-beschaeftigter-bildungsteilzeit.html

Eichhorst, Werner, Margard Ody und Ulf Rinne (2024). *Potenziale von Arbeitskammern für die Weiterentwicklung der Interessensvertretung von Beschäftigten*. IZA Research Reports 146. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). https://docs.iza.org/report_pdfs/iza_report_146.pdf

Engblom, Samuel (2017). *Employment Protection, Collective Bargaining, and Labour Market Resilience – The Swedish Transition Agreements*. Second Draft. https://tuac.org/wp-content/uploads/2018/06/Swedish-Job-Security-mimeo-Samuel-Engblom-1.pdf

Eppel, Rainer, Ulrike Huemer, Helmut Mahringer und Lukas Schmoigl (2022). *Evaluierung der Effektivität und Effizienz von Qualifizierungsförderungen des Arbeitsmarktservice Österreich*. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). https://www.wifo.ac.at/publication/47980/

Fackler, Daniel, Jens Stegmaier und Richard Upward (2023). *Safety Net or Helping Hand? The Effect of Job Search Assistance and Compensation on Displaced Workers*. IWH Discussion Papers Nr. 18/2023. https://www.iwh-halle.de/en/publications/detail/safety-net-or-helping-hand-the-effect-of-job-search-assistance-and-compensation-on-displaced-workers

Filipiak, Kathrin, Markus Hertwig, Gernot Mühge, Chris Wawrzyniak (2018). *Regionale Beratungsarbeit in einer bundesweiten Transfergesellschaft. Die Trägerfallstudie START aus der Evaluation der Praktiker-/Max-Bahr-Transfergesellschaften*. Chemnitz: TU Chemnitz. https://monarch.qucosa.de/api/qucosa%3A32409/attachment/ATT-0/

Filipiak, Kathrin und Gernot Mühge (2018). *Job Security Councils: Impulse für die Mitbestimmung*. Mitbestimmungspraxis Nr. 11. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. https://www.imu-boeckler.de/fpdf/HBS-006798/p_mbf_praxis_2018_011.pdf

Fitzenberger, Bernd und Christian Kagerl (2025). Labour and Competitiveness in Germany: Embracing the Transformation to Boost Productivity. *Intereconomics 60* (1), 28–33. https://doi.org/10.2478/ie-2025-0006

Giupponi, Giulia und Camille Landais (2023). Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work. *The Review of Economic Studies 90* (4), 1963–2005. https://doi.org/10.1093/restud/rdac069

Hassel, Anke, Sofía Gómez, Jannik Jansen und Kilian Weil (2024). *Navigating emission-intensive sectors through the green transition*. Policy Paper. Berlin: Hertie School. https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/navigating-emission-intensive-sectors

Heisig, Ines (2025). Die urbane Entwicklung von Saarlouis unter industriellem Einfluss. Die Ansiedlungsgeschichte von FORD und ihre Auswirkungen – ein Werkstattbericht. In: Clemens, Gabriele B., Katharina Thielen und Clemens Zimmermann (Hrsg.): *Industriestädte. Historische Herausforderungen und aktuelle stadtpolitische Strategien.* Tagungsband der 62. Jahrestagung des Südwestdeutschen Arbeitskreises für Stadtgeschichtsforschung, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 153–184.

Heusler, Anna, Julia Lang und Gesine Stephan (2023). *Wer nimmt die Berufsberatung im Erwerbsleben (BBiE) in Anspruch? Eine Prozessdatenanalyse*. IAB-Forschungsbericht 21/2023. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). https://doku.iab.de/forschungsbericht/2023/fb2123.pdf

Heusler, Anna, Julia Lang und Gesine Stephan (2024). *Wer nutzt die „Berufsberatung im Erwerbsleben" der Bundesagentur für Arbeit?* IAB-Forum. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). https://www.iab-forum.de/wer-nutzt-die-berufsberatung-im-erwerbsleben-der-bundesagentur-fuer-arbeit/

Hörisch, Felix und Kai Brumm (2023). Beständiges Ringen um eine gute Zukunft – Die Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik im Saarland. In: Felix Hörisch (Hrsg.): *Politik und Regieren im Saarland*. Wiesbaden: Springer VS, S. 271–312. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-40963-0_10

Hyman, Benjamin G., Brian K. Kovak, Adam Leive und Theodore Naff (2021). Wage Insurance and Labor Market Trajectories. *AEA Papers and Proceedings 111*, 491–95. https://doi.org/10.1257/pandp.20211093

Hyman, Benjamin G., Brian K. Kovak und Adam Leive (2024). *Wage insurance for displaced workers*. NBER Working Paper No. 32464. Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER). https://www.nber.org/system/files/working_papers/w32464/w32464.pdf

IG Metall (2019). *Das Transformationskurzarbeitergeld: Ein Vorschlag der IG Metall zur Beschäftigungssicherung und Stärkung von Qualifizierung im Betrieb*. Frankfurt am Main. https://www.igmetall.de/download/20190605_Faktenblatt_Transformationskurzarbeitergeld__ad5c79ba937cc7628d88a0ddebe62b5fe65bb89f.pdf

IWAK (2025). *Regionales Transformationsmonitoring als Grundlage für eine evidenzbasierte Fach- und Arbeitskräftesicherung in Hessen. Entwicklung und Erprobung im Reallabor Main-Kinzig-Kreis*. Frankfurt am Main: Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK). https://www.hessische-berufsprognosen.de/transformationsmonitoring/reallabor-main-kinzig-kreis/

Jäger, Simon, Christopher Roth, Nina Roussille und Benjamin Schoefer (2024). Worker Beliefs About Outside Options. *The Quarterly Journal of Economics 139* (3), 1505–1556. https://doi.org/10.1093/qje/qjae001

Jansson, Olle und Jan Ottosson (2021). Collective agreements against labor market risks in Sweden: the case of the PTK-SAF employment security agreement. *Labor History 62* (3), 316–333. https://doi.org/10.1080/0023656X.2021.1910804

Juckel, Magnus (2024). *Qualifizierung in der Transformation: Eine Bestandsaufnahme für die saarländische Automobilindustrie.* Saarbrücken: Arbeitskammer des Saarlandes. https://www.arbeitskammer.de/publikationen/sonderpublikationen/ak-texte-sammelordner/ak-texte-qualifizierung-in-der-transformation-eine-bestandsaufnahme-fuer-die-saarlaendische-automobilindustrie/

Kagerl, Christian (2024). *The Employment and Windfall Effects of Short-Time Work: Evidence from Germany*. IAB-Diskussionspapier 14/2024. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). https://doku.iab.de/discussionpapers/2024/dp1424.pdf

Kellermayr, Sabine, Karl Niederberger und Renate Sepp (2008). *Evaluierung der Outplacementstiftung „Elektra Bregenz Arbeitsstiftung" und der Implacementstiftung „Bildungsoffensive Altenpflege und Pflegehilfe für Tirol"*. Linz. https://forschungsnetzwerk.ams.at/dam/jcr:52376f33-a92c-472d-8d98-c37b524b776c/ibe_Endbericht_Evaluierung_Stiftungen_2008.pdf

Knuth, Matthias (Hrsg.) (2001). *Sozialplanzuschüsse in der betrieblichen Praxis und im internationalen Vergleich von Instrumenten des Beschäftigungstransfers: Ergänzender Bericht der Begleitforschung zu den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen nach §§ 254 ff. SGB III*. Gelsenkirchen. https://doku.iab.de/grauepap/2001/forschungsbericht_10-508.pdf

Kopp, Daniel und Michael Siegenthaler (2021). Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession. *Journal of the European Economic Association 19* (4), 2283–2321. https://doi.org/10.1093/jeea/jvab003

Kovalenko, Tim (2025). *Veränderungen am deutschen Arbeitsmarkt seit der Covid-19-Pandemie: Mehr Verschiebungen von Arbeitsplätzen zwischen den Branchen*. IAB-Kurzbericht 16/2025. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). https://doku.iab.de/kurzber/2025/kb2025-16.pdf

Kruppe, Thomas und Christopher Osiander (2020). *Kurzarbeit im Juni 2020: Rückgang auf sehr hohem Niveau*. IAB-Forum. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-im-juni-2020-rueckgang-auf-sehr-hohem-niveau/

Kruppe, Thomas und Julia Lang (2023). *Geförderte Weiterbildung von Beschäftigten: Positiver Trend auf niedrigem Niveau*. IAB-Forum. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). https://www.iab-forum.de/gefoerderte-weiterbildung-von-beschaeftigten-positiver-trend-auf-niedrigem-niveau/

Kruppe, Thomas, Julia Lang und Christopher Osiander (2023). Effekte von Teilqualifizierungen auf Beschäftigung und Einkommen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 75*, 477–504. https://doi.org/10.1007/s11577-023-00931-1

KplusV (2024). *Onderzoek RMT-regeling. Eindrapport*. https://www.samenvoorde-klant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/Eindrapport_Onderzoek_RMT-regeling_K%2BV_december_2024.pdf

Landtag NRW (2024). *Stellungnahme der Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit (RD NRW) zum Antrag der SPD-Fraktion – Drucksache 18/9162 vom 07.05.2024*. Anhörung Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales am 30. Oktober 2024. Stellungnahme 18/1922. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen. https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST18-1922.pdf

Leber, Ute, Thomas Kruppe, Franziska Schreyer und Tim-Felix Grabert (2022). *Vorbild Österreich: Impulse für die Weiterbildungspolitik in Deutschland?* IAB-Forum. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). https://www.iab-forum.de/vorbild-oesterreich-impulse-fuer-die-weiterbildungspolitik-in-deutschland/

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie (2025). *Den Wasserstoffhochlauf im Saarland gestalten: Die Saarländische Wasserstoffstrategie 2025–2032*. Saarbrücken. https://www.saarland.de/mwide/DE/downloads/wasserstoff/dld_saar_wasserstoffstrategie2025.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Mitterhumer, Margarete, Johann Langwieser, Robert Knaipp, Andrea Egger-Subotitsch, Claudia Liebeswar und Martin Stark (2016). *Die Bedeutung von Insolvenzstiftungen für regionale Arbeitsmärkte am Beispiel der „Quelle-Stiftung“*. Endbericht. Wien. https://forschungsnetzwerk.ams.at/dam/jcr:359bd765-70e4-435c-88bc-8a39919d9396/2016-ams-ooe-Endbericht-Quellestiftung.pdf

MKK (2025). *Gemeinsam den Wandel gestalten*. Main-Kinzig-Kreis. https://www.mkk.de/buergerservice/lebenslagen_1/wirtschaft/transformation_des_wirtschaftsraums/transformation_des_wirtschaftsraums.html

Molinder, Jakob (2021). How effective are mobility subsidies in targeting the unemployed? Lessons from the Swedish Model, 1965–1975. *Economic and Industrial Democracy 43* (4), 1724–1746. https://doi.org/10.1177/0143831X211047887

Monsef, Roschan Pourkhataei und Oliver Stettes (2023). Die Dynamik der Personalbewegungen auf Unternehmensebene im digitalen und ökologischen Wandel. *IW-Trends 50* (2), 59–75. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Trends/PDF/2023/IW-Trends_2023-02-04_Monsef-Stettes.pdf

Mühge, Gernot (2016). *Die Arbeit der Träger Mypegasus und GPQ im Verbund der Praktiker-/Max-Bahr-Transfergesellschaften: Wirksame Arbeitsvermittlung in einer großen Insolvenz im Einzelhandel*. helex paper 2/2016. Bochum: Helex Institut. https://www.helex-institut.de/helexpapers/2016_helex_paper2.pdf

Mühge, Gernot und Bernd Reissert (2023). *Beschäftigungssicherung und Beschäftigtentransfer in der wirtschaftlichen Transformation – Reformfortschritte und weitere Reformbedarfe*. FES diskurs. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20259.pdf

OECD (2015). *Back to Work: Sweden. Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264246812-en

OECD (2024). *OECD Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ac8b3538-en

Offermann, Volker (2010). Die österreichische Arbeitsstiftung – Ein Modell der arbeitsmarktpolitischen Krisenintervention in Deutschland? *Sozialer Fortschritt 59* (1), 23–30. https://doi.org/10.3790/sfo.59.1.23

Pellar, Brigitte (2022). Nicht ohne Unternehmen: Die echten Arbeitsstiftungen und ihre Geschichte. *Arbeit und Wirtschaft*, veröffentlicht am 5. September 2022. https://www.arbeit-wirtschaft.at/nicht-ohne-unternehmen-die-echten-arbeitsstiftungen-und-ihre-geschichte/

PTK - Privattjänstemannakartelle (2022). *The biggest labour market reform in 40 years*. https://www.ptk.se/sakfragor/trygghetsoverenskommelsen/handbok-trygghetsoverenskommelsen/information-in-english/the-biggest-labour-market-reform-in-40-years/

Reissert, Bernd (2018). *Beschäftigtentransfer stärken! Lehren aus einem internationalen Vergleich*. WISO Diskurs 11/2018. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. https://library.fes.de/pdf-files/wiso/14460.pdf

Reitzig, Jörg (2017). *Folgen der Schlecker-Pleite für die Beschäftigten: Ein Beitrag zur Bilanzierung einer der größten Insolvenzen*. Arbeitspapier der Hochschule Ludwigshafen am Rhein Nr. 4. Ludwigshafen. https://www.hwg-lu.de/fileadmin/user_upload/hochschule/publikationen/arbeitspapiere/170213_Arbeitspapier_4_Schlecker.pdf

Ruhwedel, Katharina und Stephan Simon (2023). *Was bringt das Weiterbildungsgesetz? Sozialrechtliche Perspektiven auf neue arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente für die Transformation der Arbeitswelt*. Working Paper Forschungsförderung 310. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008735/p_fofoe_WP_310_2023.pdf

Schneider, Hilmar, Karl Brenke, Birgit Jesske, Lutz C. Kaiser, Ulf Rinne, Marc Schneider, Jacob Steinwede und Arne Uhlendorff (2007). *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Bericht 2006*. IZA Research Report Nr. 10. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). https://docs.iza.org/report_pdfs/iza_report_10.pdf

Schoefer, Benjamin (2025). *Eurosclerosis at 40: Labor Market Institutions, Dynamism, and European Competitiveness*. ECB Forum on Central Banking. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/sintra/ecb.forumcentbankpub2025_Schoefer_paper.es.pdf

SN - Svensk Näringsliv (2023). *Transition Support – An Overview*. https://www.svensktnarings-liv.se/bilder_och_dokument/p7bq0v_transition-support-2023pdf_1206692.html/TRANSITION+SUPPORT+2023.pdf

Statistisches Bundesamt (2025). *Zahl der Erwerbstätigen im Jahr 2024 auf neuem Höchststand*. Pressemitteilung Nr. 001 vom 2. Januar 2025. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25_001_13321.html

Südwestmetall (2025). *M+E-Tarifparteien vereinbaren Tarifvertrag zum regionalen Personaleinsatz*. Stuttgart: Verband der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg e.V. (Südwestmetall). https://www.suedwestmetall.de/presse/pressemitteilungen/2025/02/me-tarifparteien-vereinbaren-tarifvertrag-zum-regionalen-personaleinsatz

van den Berg, Gerard, Pia Homrighausen und Gesine Stephan (2017). *Targeted wage support for older unemployed workers: An evaluation combining survey and register data from a randomized controlled field experiment*. LASER Discussion Paper 100. https://doku.iab.de/externe/2017/k170207302.pdf

Westerlund, Olle (1998). *Internal Migration in Sweden: The Effects of Mobility Grants and Regional Labour Market Conditions.* LABOUR 12 (2), 363-388. https://doi.org/10.1111/1467-9914.00072

Winter-Ebmer, Rudolf (2001). *Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: The Austrian Steel Foundation*. IZA Discussion Paper 277. https://docs.iza.org/dp277.pdf

Hinweis: Alle oben verlinkten Webseiten wurden zuletzt am 1. September 2025 aufgerufen.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
bertelsmann-stiftung.de

Luisa Kunze
Project Manager
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Telefon + 49 30 275788175
luisa.kunze@bertelsmann-stiftung.de