Nationales Hintergrundpapier Deutschland

Europäische Kommission
Beschäftigung, soziale Angelegenheiten
und Chancengleichheit

27 Nationale Seminare Antizipation & Bewältigung von Restrukturierung

- A.R.E.NA.S -

VC/2008/0667

ITC
International Training Centre

matthias.knuth@uni-due.de

Europäische Kommission
Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und
Chancengleichheit

Nationales Seminar – Deutschland
Nationales Hintergrundpapier

Antizipation & Bewältigung von Restrukturierung in Deutschland

April 2010

apl Prof. Dr. Matthias Knuth,
Institut Arbeit und Qualifikation,
Universität Duisburg-Essen

International **Training** Centre
Centre international de **formation**
Centro Internacional de **Formación**

This document is part of an initiative from and funded by the European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal opportunities, unit working conditions and adaptation to change.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 5

1. Einleitung 7

2. Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt 9
   2.1 Langfristige Entwicklungen 9
   2.2 Strukturelle und wirtschaftliche Herausforderungen 13
   2.3 Aktuelle Entwicklungen 17

3. Zur quantitativen Bedeutung von Restrukturierung, Personalabbau und Entlassungen 19
   3.1 Das Fehlen offizieller Statistiken 21
   3.2 Umfrageergebnisse bezüglich Restrukturierung und Arbeitsplatzabbau 22

4. „Antizipation“: Vorausschau und Bereitsein 25
   4.1 Erwartung von Fachkräftemangel 25
   4.2 Berufliche Weiterbildung 29
   4.3 Ausgaben für Forschung Entwicklung 30
   4.4 Regionalentwicklung und Industriepolitik 32

5. Verhandelte Restrukturierung: der institutionelle Rahmen 35
   5.1 Die Hauptakteure in Verhandlungsprozessen über die Umstrukturierung von Unternehmen 35
   5.2 Begriffe, Regeln und Verfahren 37
   5.3 Durchsetzung und Geltungsbereich 41

6. Vermeidung von Entlassungen durch Transfer auf dem unternehmens- oder brancheninternen Arbeitsmarkt 43
   6.1 Fallstudie (2): Vermeidung von Entlassungen durch Umsetzung auf dem internen Arbeitsmarkt 43
   6.2 Fallstudie (3): Regionaler Arbeitskräftepool im Maschinenbau 45

7. Beschäftigtentransfer 47
   7.1 Der Drei-Parteien-Vertrag 47
   7.2 Kurzarbeitergeld als öffentliche Finanzierungsgrundlage für den Beschäftigtentransfer 48
   7.3 Die Unterstützung von Beschäftigtentransfer durch Transfergesellschaften 50
   7.4 Fallstudie (4): Transfergesellschaft Nokia Bochum 52

8. Erwerbsverläufe der Opfer von Restrukturierung und Ergebnisse von Transfermaßnahmen 55
   8.1 Erwerbsverläufe von betriebsbedingt Entlassenen im Allgemeinen 55
   8.2 Ergebnisse von Beschäftigtentransfer 55

9 Problematische Aspekte des Beschäftigtentransfers 57
   9.1 Der gesetzliche Rahmen der Arbeitsbeziehungen und des Kündigungsschutzes 57
   9.2 Die Vorruhestandsfalle 57
   9.3 Die historische Entwicklung des Handlungsrahmens zum Beschäftigtentransfer und das Fehlen einer positiven politischen Botschaft zur Restrukturierung 58

9.4 Die Zweideutigkeit des Status im Beschäftigtentransfer 59
9.5 Strukturelle Probleme 59
9.6 Die Qualitätsdiskussion und das Transfer-Netzwerk in Nordrhein-Westfalen 61
9.7 Fallstudie (4): Die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung in Nordrhein-Westfalen 62

10. Schlussbemerkungen 63

Literaturverzeichnis 58

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt) und Erwerbstätige, jährliche Veränderungsraten 9
Abbildung 2: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit 10
Abbildung 3: Jährliche Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit und umgekehrt, sowie Jahresdurchschnittsbestände von Erwerbstätigen 11
Abbildung 4: Ein- und Austrittsraten in und aus sozialversicherungspflichtige(r) Beschäftigung, Gesamt-Fluktuationsraten 12
Abbildung 5: Vierteljährlich angekündigter Arbeitsplatzabbau in einigen großen EU-Ländern 13
Abbildung 6: Sektorale Beschäftigungsstruktur 14
Abbildung 6: Sektorale Erwerbstätigenstruktur 14
Abbildung 7: Außenhandelssalden als Anteile am Bruttoinlandsprodukt im Vergleich mit wichtigen Handelspartnern, 2008 15
Abbildung 8: Außenhandelssalden als Anteile am Bruttoinlandsprodukt, 1991 bis 2008 15
Abbildung 9: Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe sowie Energie- und Wasserversorgung 16
Abbildung 10: Lohnquote in ausgewählten EU-Mitgliedsländern 16
Abbildung 11: Quartalsweise Veränderungen von Bruttoinlandsprodukt und Erwerbstätigkeit (jeweils im Vergleich zum gleichen Quartal des Vorjahres, BIP preisbereinigt) 19
Abbildung 12: Beschäftigte im Bezug von Kurzarbeitergeld 20
Abbildung 13: Anzahl von Restrukturierungen in den vergangenen zehn Jahren 22
Abbildung 14: Anteil der Beschäftigten in EU-Mitgliedsstaaten, die 2005 an Weiterbildungsmaßnahmen teilnahmen 29
Abbildung 15: Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach SGB II und SGB III von 1992 bis 2007 30
Abbildung 16: Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung als Anteil am Bruttoinlandsprodukt 31
Abbildung 17: Drei Achsen im Umgang mit Restrukturierung 36
Abbildung 18: Der „Drei-Parteien-Vertrag“ zum Beschäftigtentransfer 47
Abbildung 19: Anzahl der Bezieher/innen von Kurzarbeitergeld, nach Art der Kurzarbeit 49
Abbildung 20: Verbleib von Transferteilnehmern in NRW unmittelbar nach dem Ausscheiden 56
Tabelle 1: Schätzung der Arbeitsplatzverluste aufgrund von Insolvenzen 21
Tabelle 2: Bezieher von Transfer-KuG im Dezember 2009 nach Bundesland 61

Noch immer gehört Deutschland zu den führenden Exportnationen. Doch es war nur durch wachsende Außenhandelsüberschüsse in der Lage, seine immer noch relativ große Industriebasis aufrecht zu erhalten. Während Deutschland traditionell ein Hochlohnland war, hat es sich in letzter Zeit auf Lohnzurückhaltung und Arbeitskostenwettbewerb eingelassen, um seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verteidigen. Im Ergebnis scheint sich die Restrukturierung, die von etwa Mitte der achtziger bis Mitte der neunziger Jahre dramatisch war und die Verwerfungen der deutschen Einigung einschloss, in letzter Zeit verlangsamt zu haben.

Wegen seiner Abhängigkeit vom Weltmarkt und der Schwächung seiner Binnennachfrage wurde Deutschland in wirtschaftlicher Hinsicht von der aktuellen Krise besonders hart getroffen. Jedoch findet die Krise bisher auf dem Arbeitsmarkt so gut wie überhaupt nicht statt. Indem sie während des Aufschwungs angesammelte Finanzreserven einsetzen, hochentwickelte Mechanismen interner Flexibilität nutzen, sich die ausgeprägte Konzessionsbereitschaft der Arbeitnehmer im Austausch für Beschäftigungsgarantien zunutze machen und großzügige Kurzarbeitsregelungen in Anspruch nehmen, horten deutsche Unternehmen derzeit Arbeitskräfte in Erwartung einer baldigen Erholung der Konjunktur. Anstelle von Restrukturierung sehen wir unter allen Beteiligten die Entschlossenheit, die Fähigkeit und die Mittel, bestehende Strukturen zu erhalten.

In Fällen unausweichlicher Restrukturierung besteht der vorrangige Mechanismus, damit sozialverträglich umzugehen, im sogenannten Beschäftigtentransfer. Die Grundidee besteht darin, Arbeitslosigkeit durch Verlängerung des Status, beschäftigt zu sein, über das Ende der Kündigungsfrist hinaus zu vermeiden und die gewonnene Zeit zur beruflichen Neuorientierung, zur Qualifizierung und zur unterstützten Arbeitsuche zu nutzen. Dieses Modell hat sich aus einem komplexen Zusammenspiel von Kündigungsschutzrechten, betrieblicher Mitbestimmung und öffentlicher Förderung von Kurzarbeit entwickelt. Nicht zufällig haben sich die grundlegenden Charakteristika des Beschäftigtentransfers im Nachspiel der deutschen Einigung entwickelt, als die Restrukturierung ein dramatisches Tempo angenommen hatte. Seitdem hat sich die Innovation auf diesem Gebiet verlangsamt, und aktuell steht Beschäftigtentransfer nicht oben auf der politischen Tagesordnung. Da die Mechanismen des Beschäftigtentransfers sich durch Biegen, Dehnen und Umdefinieren bestehender Vorschriften und Regeln in Reaktion auf unabweisbare praktische Erfordernisse herausbildeten, fehlen sowohl eine positive politische Programmatik als auch eine geradlinige institutionelle Konstruktion.

Vor diesem Hintergrund kann man „Antizipation“ von Restrukturierung in Deutschland nicht als ein bedeutendes Thema bezeichnen, weder im Sinne der Vorhersage noch in dem Sinne, Unternehmen und Arbeitskräfte anpassungsfähiger für tiefgreifenden Wandel zu machen. Seit Mitte der neunziger Jahre hat sich die öffentliche Debatte ganz auf die Deregulierung der Arbeitsverhältnisse mit dem Ziel der Erhöhung von „Flexibilität“ konzentriert, und in Bezug auf den Geltungsbereich des Kündigungsschutzes und die Regulierung von befristeter Beschäftigung und Leiharbeit ist auch Einiges in dieser Richtung geschehen. Paradoxer Weise sehen wir als Ergebnis der Erleichterung externer Flexibilität der Unternehmen eine gewachsene Angst vor Arbeitsplatzverlust, weniger statt mehr Bewegung auf dem Arbeitsmarkt und eine noch stärkere Fixierung auf interne statt externe Flexibilität. (Allerdings ist einzuräumen, dass sich seit „Hartz IV“ die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit verstärkt haben ohne dass die umgekehrten Übergänge zugenommen hätte, so dass Arbeitslosigkeit abgebaut werden konnte.) Andere, vermutlich wesentlichere Aspekte des vorbereitet Seins auf kommenden Wandel – wie Bildungserfolg, lebenslanges Lernen und technologische Innovation – werden zwar diskutiert, aber ohne erkennbare Wirkung.

Vorbemerkung zur deutschen Fassung

Dieser Bericht wurde zunächst auf Englisch für ein internationales Publikum geschrieben und dann vom Autor ins Deutsche übertragen. Er setzt nichts von dem voraus, was man bei einer deutschen Leserschaft voraussetzen würde, und hebt Dinge hervor, die im internationalen Vergleich nicht selbstverständlich sind. Das mag stellenweise befremdlich wirken, aber es schärft auch das Bewusstsein für die Besonderheiten der deutschen Situation. Unübersetzbare, weil durch Umdeutung entstandene und somit irreführende Sprachgebräuche wie „betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit“ wurden in der englischen Fassung möglichst umgangen oder umschrieben, weshalb die entsprechenden Begriffe dann auch in der deutschen Fassung meistens fehlen.

Einleitung

1

Dieser Bericht beschreibt und analysiert, wie Restrukturierungen im Kontext des deutschen Beschäftigungsmodells, seiner industriellen Beziehungen, seinem Arbeitsrecht, seinem sozialen Sicherungssystem und seiner Arbeitsmarktpolitik bewältigt werden. Wir gehen davon aus, dass Maßnahmen und Praktiken zum Umgang mit Restrukturierung große Entwicklungsschübe erfuhren durch die Stahlkrise Ende der 1980iger Jahre und in der Folge der deutschen Einigung während der 1990iger, dass aber gegenwärtig eher eine Stagnation zu verzeichnen ist. Dieses scheint auf institutionelle, wirtschaftliche und politische Faktoren zurückzuführen sein. Was den institutionellen Aspekt betrifft, so scheint die gegenwärtige Verortung von Maßnahmen zur Bewältigung von Restrukturierungen sie in die eng begrenzte Logik betrieblicher Arbeitsbeziehungen einzuzwängen. Was die wirtschaftliche Seite angeht, so steht die strukturelle Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in scharfem Kontrast zum dramatischen Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität, so dass es sein könnte, dass der Druck in Richtung auf weiteren Strukturwandel sich aufstaut und sich schließlich Bahn bricht, was die relevanten Akteure unzureichend vorbereitet treffen könnte. In politischer Hinsicht fiel der Höhepunkt der Krise zusammen mit einer Bundestagswahl, was die außergewöhnliche Bereitschaft der Politiker erklärt, den Schock der Krise ohne Rücksicht auf die fiskalischen Folgen abzufedern. Da im Mai 2010 Landtagswahlen im bevölkerungsreichsten Bundesland anstehen, die allgemein als Menetekel für die Fortüne der neuen Regierungskoalition auf Bundesebene angesehen werden, kann man sagen dass Deutschland sich seit dem Frühjahr 2009 im Wahlkampf befindet. Ab Sommer 2010 könnte Vieles anders sein.

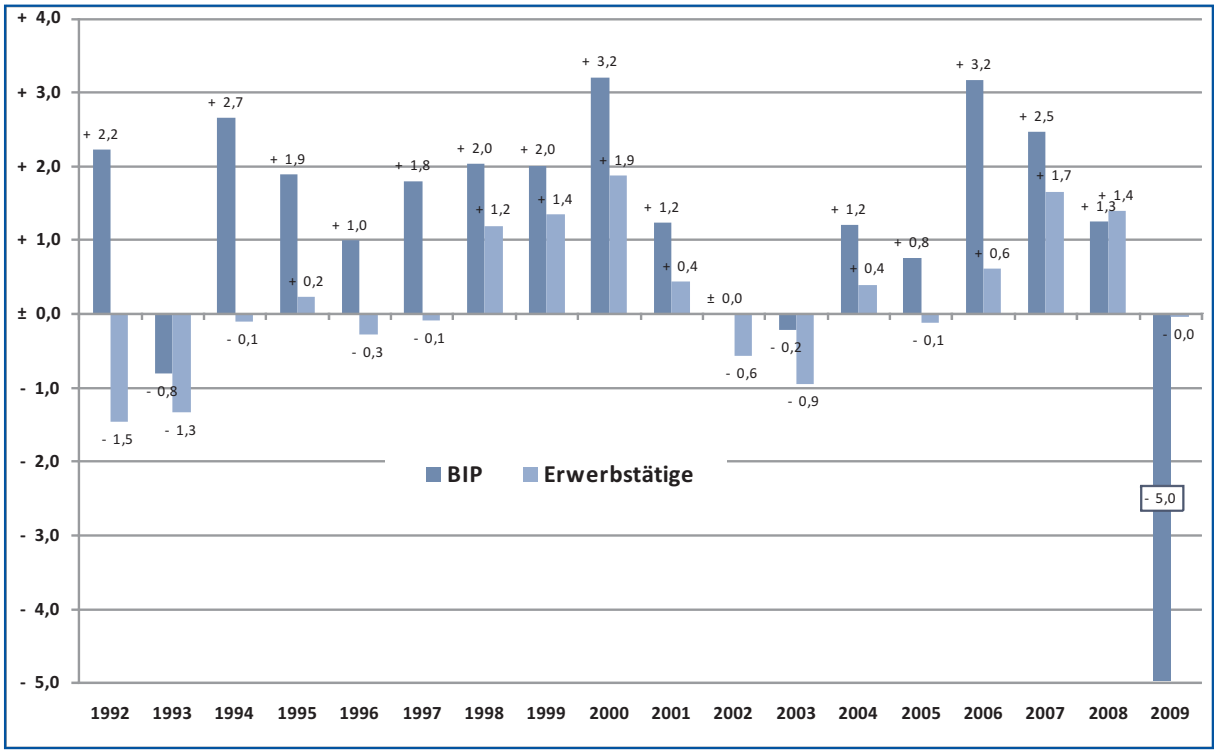
Dieser Bericht besteht aus acht Kapiteln sowie dieser Einleitung und einigen Schlussbemerkungen. Kapitel 2 blickt zurück auf Deutschlands wirtschaftliche und Arbeitsmarktentwicklung, sowohl in längerfristiger Perspektive als auch mit besonderem Augenmerk auf die aktuellsten Entwicklungen. Kapitel 3 zielt darauf ab, die quantitative Bedeutung von Restrukturierungen und des daraus resultierenden Arbeitsplatzverlustes abzuschätzen. Kapitel 4 setzt sich mit dem Anspruch der EU-Kommission auseinander, die Mitgliedstaaten zur einer „Antizipation“ von Restrukturierungen zu bewegen. Darauf folgt (Kapitel 5) ein Versuch, einem nichtdeutschen Publikum die rechtlichen und die im System der industriellen Beziehungen angelegten Rahmenbedingungen des Umgangs mit Restrukturierung nahezubringen, weniger in normativer als vielmehr in einer handlungsorientierten Perspektive: Wer sind die Akteure im Spiel, welche Regeln gelten, welche Praktiken folgen daraus mit einiger Wahrscheinlichkeit, und wie wirkt sich das auf das Ergebnis aus? Eine der Konsequenzen des Regelsystems ist die große Präferenz für interne Lösungen und die Vermeidung von Entlassungen – Kapitel 6 enthält hierzu zwei exemplarische Fallstudien. Wenn aber Restrukturierungen eine solch große Reichweite annehmen, dass interne Lösungen nicht mehr darstellbar sind, dann ist Beschäftigtentransfer die vorherrschende Methode, mit den Folgen von Restrukturierung umzugehen (Kapitel 7). Kapitel 8 resümiert die eher spärlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Wirksamkeit solcher Maßnahmen, während Kapitel 9 einige ihrer „Knackpunkte“ untersucht. Die abschließenden Bemerkungen in Kapitel 10 stellen den Versuch dar, sich vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte, seiner Wirtschaftsstruktur und seines institutionellen Gefüges einen Reim auf die ganze Sache zu machen.

2.1 Langfristige Entwicklungen

Der letzte wirtschaftliche Aufschwung (2004 – 2008), der durch die aktuelle Finanzkrise ein wenig vorzeitig beendet wurde, brachte kein höheres Wachstum von Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigung als der vorherige (vgl. Abb. 1). Dennoch wurde dieser Zyklus vorteilhafter wahrgenommen, weil er (1) die Arbeitslosigkeit stärker verringerte als der vorherige und (2) damit den jahrzehntelangen Trend einer von Zyklus zu Zyklus steigenden Sockelarbeitslosigkeit umkehrte. (vgl. Abb. 2).

Der erste Effekt – der beträchtliche Rückgang der Arbeitslosenzahlen – geht teilweise auf einen künstlichen Basiseffekt zurück: Die „Hartz IV"-Reform hat dadurch, dass bis dahin nichterwerbstätige Ehepartner/innen und Sozialhilfe Beziehende in die amtliche Arbeitslosenstatistik einbezogen wurden, die Arbeitslosenzahlen 2005/2007 nach nationaler Zählweise in die Höhe getrieben (Knuth 2007, S. 17). Anscheinend war eine Rückführung von diesen künstlich aufgeblähten Zahlen leichter zu bewerkstelligen. Im Vergleich zeigt die Messung der Arbeitslosigkeit nach ILO-Kriterien keinen so scharfe Spitze im Jahre 2005. Andererseits bestätigen diese Zahlen, dass es seitdem zu einem merklichen Rückgang der Arbeitslosigkeit gekommen ist (vgl. Abb. 2).[1]

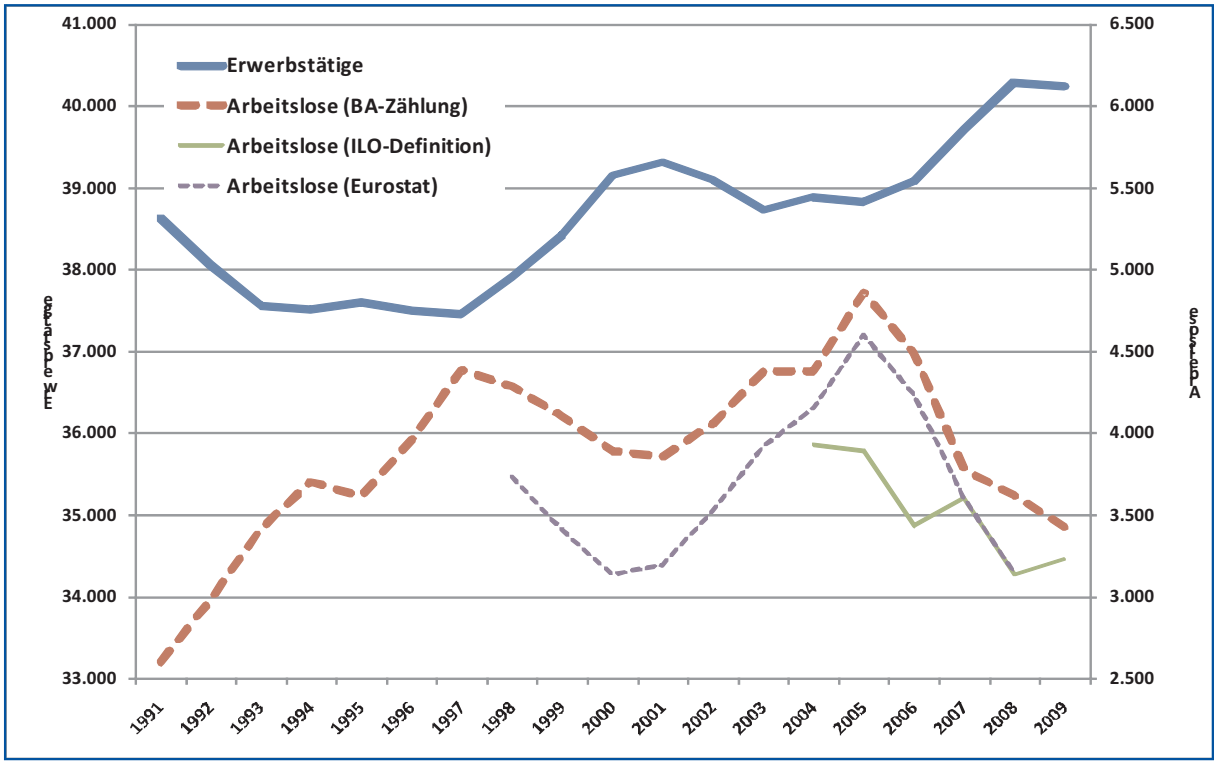
Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt) und Erwerbstätige, jährliche Veränderungsraten



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IAB

[1] Leider gibt es keine längere Zeitreihe der umfragebasierten, international vergleichbaren Zählung nach ILO-Kriterien. Wie man in Abb. 2 sieht, folgen die Eurostat-Zahlen mit einigem Abstand den nationalen, beruhen also lediglich auf Korrekturfaktoren, bis die Messung nach ILO-Kriterien eingeführt wurde und Eurostat nunmehr diese Werte verwendet.

Abbildung 2: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

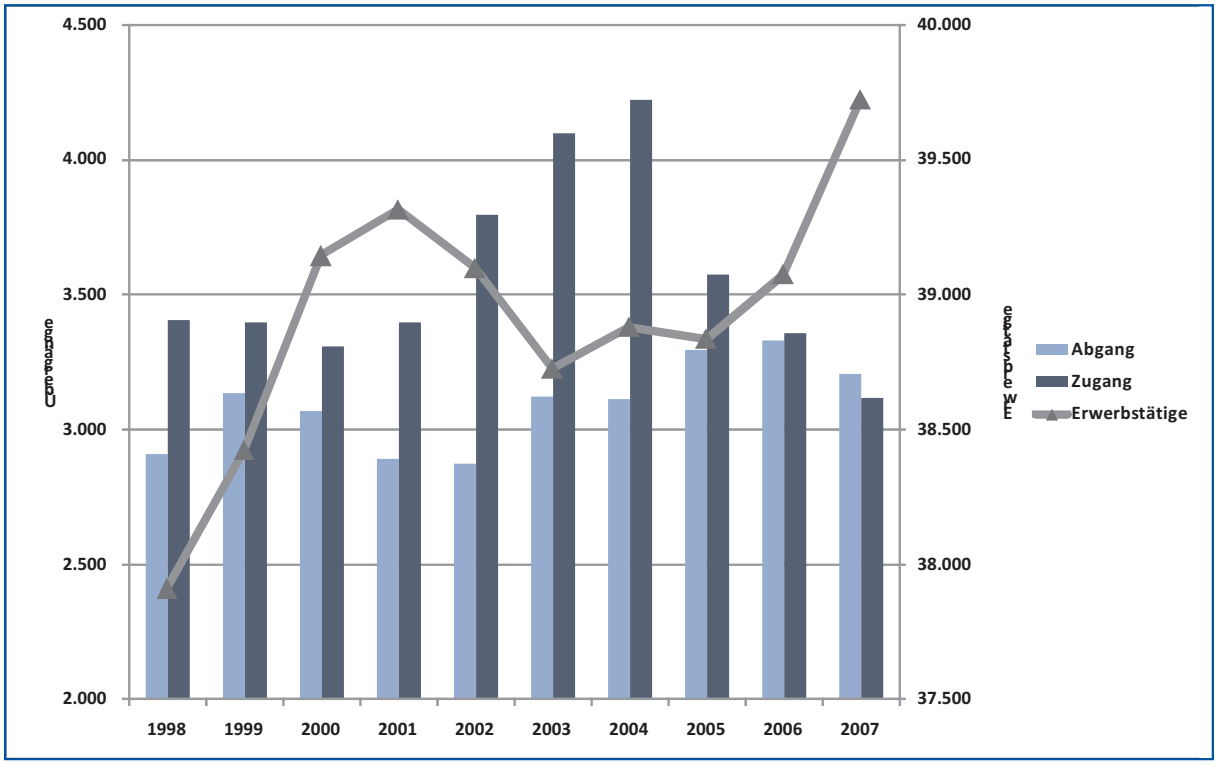


Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Employment in Europe 2009

Abb. 3 vermittelt einen Eindruck von den hinter dieser bemerkenswerten Veränderung wirksamen Dynamiken: Die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit begannen bereits 2003 zuzunehmen, als der Bestand der Erwerbstätigen noch zurückging, und sie bewegten sich während des gesamten letzten Zyklus auf höherem Niveau als während des vorherigen. Aber noch wichtiger – und in engerer Beziehung zum Gegenstand dieses Papiers stehend – ist die Feststellung, dass die Übergänge aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit, die 2004 einen langjährigen Höchststand erreicht hatten, ab 2005 dramatisch abnahmen bis auf ein Niveau, das deutlich unter dem des vorhergegangenen Aufschwungs lag.

Betrachtet man die Stromgrößen auf dem Arbeitsmarkt von der Seite der Beschäftigung her, dann zeigt Abb. 4, dass die gesamtwirtschaftliche Fluktuation der Arbeitskräfte, die normalerweise durch steigende Nachfrage und die daraus resultierende Verlängerung der Vakanzketten angeheizt wird, 2007 einen weit schwächeren Höhepunkt erlebte als 2000. Wenn man diese Indikatoren im Zusammenhang betrachtet, so ergibt sich der Eindruck, dass die deutschen Arbeitgeber während des letzten Konjunkturzyklus im Vergleich zu den früheren mehr Einstellungen aus dem Reservoir der Arbeitslosen vorgenommen und weniger bereits Beschäftigte abgeworben haben, so dass weniger Vakanzketten ausgelöst wurden und der gesamtwirtschaftliche Arbeitskräfteumschlag auf bescheidenem Niveau blieb. Das gleiche Phänomen lässt sich auch so ausdrücken, dass sich die bereits Beschäftigten mehr als früher an ihre Arbeitsplätze geklammert haben, selbst bei steigender Nachfrage. Denn paradoxer Weise nahm die Angst vor Arbeitsplatzverlust zu, während gleichzeitig die Dauer der Betriebszugehörigkeiten ebenfalls zunahm (Erlinghagen 2010).

Abbildung 3: Jährliche Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit und umgekehrt, sowie Jahresdurchschnittsbestände von Erwerbstätigen



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt

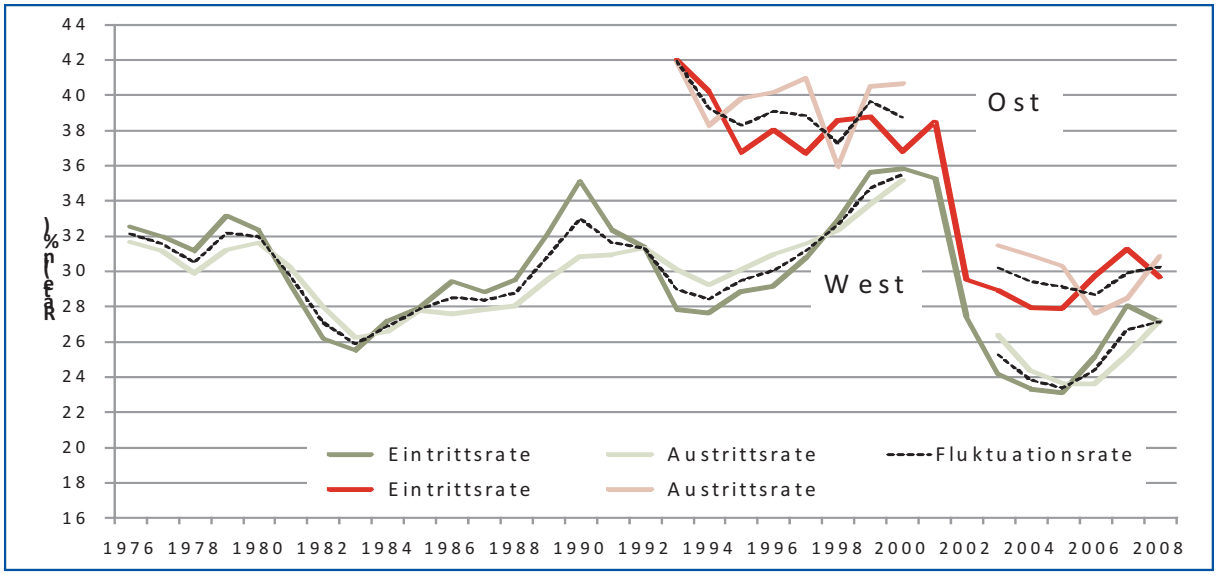
Zunehmende Polarisierung des deutschen Arbeitsmarktes mag als Erklärung dienen: Geltungsbereich und Geltungsmacht von Tarifverträgen nehmen ab (Ellguth, Kohaut 2008), und angesichts des Fehlens eines gesetzlichen Mindestlohns breiten sich Niedriglöhne aus (Bosch et al. 2008). Offene Stellen werden vielfach zu Bedingungen angeboten, die unter den Beschäftigungsbedingungen der bereits Beschäftigten liegen: in ausgegründeten Tochtergesellschaften, für die ein ungünstigerer oder überhaupt kein Tarifvertrag gilt; auf dem Umweg über Zeitarbeitsfirmen, in denen die Europäische Richtlinie über gleiche Bezahlung unterlaufen wird durch Tarifverträge mit Splittergewerkschaften außerhalb des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Vanselow, Weinkopf 2009; Weinkopf, Vanselow 2008). Der Anteil befristeter Arbeitsverträge, der im Aufschwung immer etwas zunimmt, weil es mehr Neueinstellungen gibt, stieg im vergangenen Aufschwung steiler an als im vorherigen (Grau 2010). Im Ergebnis sind Stellenangebote für Beschäftigte weniger attraktiv geworden, während die Arbeitsmarktreformen von 2003 bis 2005 die Kriterien der Zumutbarkeit von Stellenangeboten verschärft und den Anspruchslohn generell gesenkt haben (Bender et al. 2007).

Die Ergebnisse dieser Veränderungen sind widersprüchlich: Aus der Sicht des Arbeitsmarktes ist dieser etwas aufnahmebereiter für „Outsider“ geworden, was zum Rückgang der Arbeitslosigkeit beitrug, teilweise um den Preis fortdauernden aufstockenden Leistungsbezugs, weil die Löhne oft zu niedrig sind um den Bedarf eines Haushaltes zu decken[2] (Knuth 2008b). Aus der Sicht betrieblicher Personalpolitik sind die Bande zwischen Arbeitgebern und ihren schrumpfenden Kernbelegschaften noch enger geworden als früher, was zu wachsenden

[2] Im deutschen System der Grundsicherung für Arbeitsuchende nimmt die Fortsetzung des Leistungsbezugs trotz Arbeitsaufnahme eine ähnliche Funktion ein wie die „negative Einkommensteuer“ in anderen Ländern.

Betriebszugehörigkeitsdauern führt. Diese Entwicklung ist wahrscheinlich teilweise auf die Alterung des Erwerbspersonenpotenzials und der Belegschaften zurückzuführen – die Mobilität nimmt ja mit zunehmendem Alter ab – und auf Fortschritte bei der Eindämmung verschiedener Formen des Vorruhestandes.

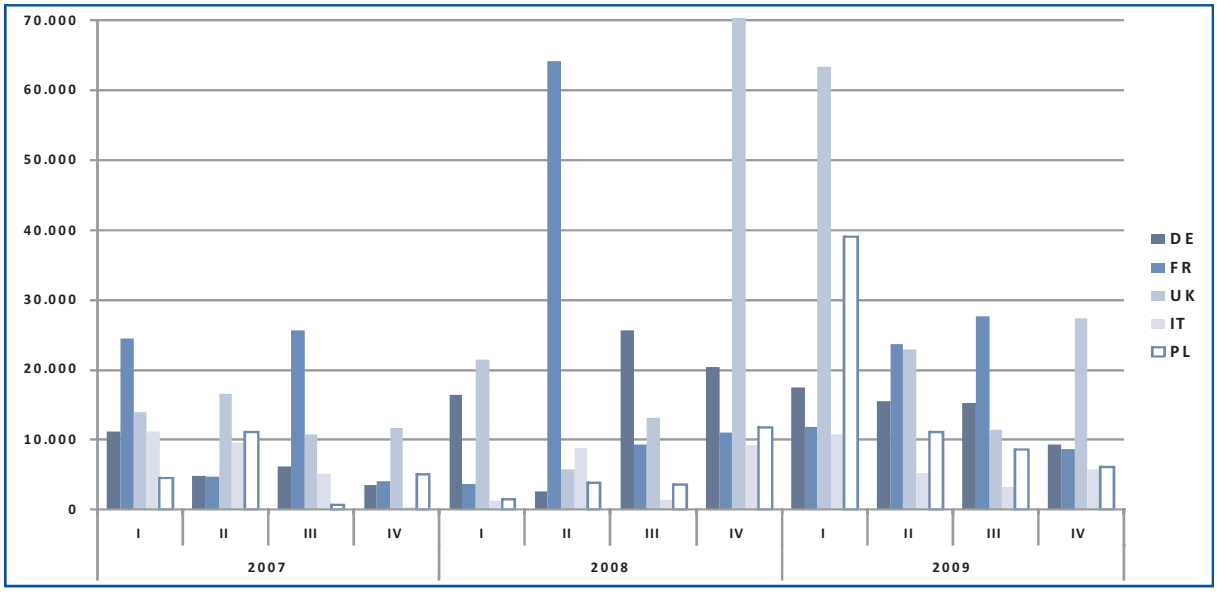
Abbildung 4: Ein- und Austrittsraten in und aus sozialversicherungspflichtige(r) Beschäftigung, Gesamt-Fluktuationsraten



Übernommen aus Erlinghagen 2010, basierend auf Daten der Bundesagentur für Arbeit. Für 2001 und 2002 sind keine gültigen Austrittsraten verfügbar.

Derzeit scheint sich dieses Muster in die aktuelle Krise hinein fortzusetzen: Aus Gründen, die noch zu diskutieren sein werden, folgt das Beschäftigungsniveau nicht im Entferntesten dem Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität. Die Nettoveränderung der Erwerbstätigkeit in 2009 ist Null, während das Bruttoinlandsprodukt um 5 Prozent gefallen ist (vgl. Abb. 1). Im internationalen Vergleich ist die Relation zwischen diesen beiden Werten außerordentlich günstig; anders gesagt, Deutschland ist wie kein anderes Land in der Lage, Beschäftigung trotz des wirtschaftlichen Einbruchs aufrecht zu erhalten (Leschke, Watt 2009; Möller 2010; vgl. auch Abb. 10).

Abbildung 5: Vierteljährlich angekündigter Arbeitsplatzabbau in einigen großen EU-Ländern



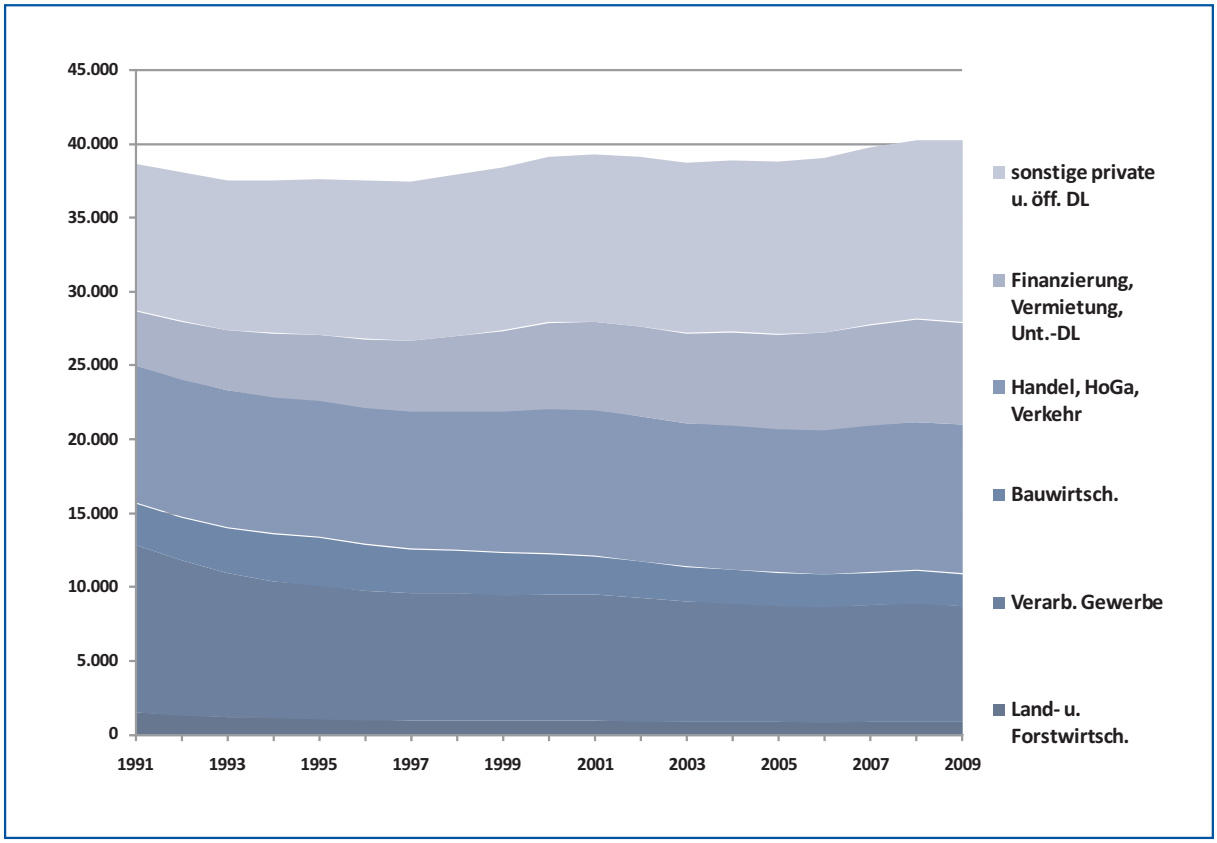
Quelle: European Restructuring Monitor Quarterly

Wenn es auch zweifelhaft ist, ob die für die einzelnen Länder aus Presseübersichten berichteten Ankündigungen von Arbeitsplatzabbau überhaupt vergleichbar sind, so zeigt der Europäische Restrukturierungs-Monitor doch ebenfalls für Deutschland eine klare Tendenz der Stabilisierung seit dem offenen Ausbruch der Finanzkrise – eine Tendenz, die für die anderen Länder keineswegs so eindeutig ist. Das ist zweifellos eine Stärke, auf die wir in Kapitel 6 näher eingehen werden, aber diese Konstellation ist auch nicht ohne Risiko.

2.2 Strukturelle und wirtschaftliche Herausforderungen

So vorteilhaft die Stabilität der Beschäftigung angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise in kurzfristiger Betrachtungsweise erscheinen mag, so werden doch beträchtliche Herausforderungen erkennbar, wenn man eine langfristigere Perspektive einnimmt. Wie Abb. 5 zeigt, hat der sektorale Strukturwandel, der im Nachgang zur deutschen Einigung ein erhebliches Tempo angenommen hatte, seit den späten neunziger Jahren eine Tendenz zur Verlangsamung. Mit Ausnahme der Finanz- und Unternehmensdienstleistungen (wobei zu den letzteren die Zeitarbeit zählt) scheint das Anteilswachstum der Dienstleistungen zum Stillstand gekommen zu sein. Das gilt insbesondere für die Beschäftigung im Bereich öffentlicher Dienstleistungen, die tatsächlich durch Privatisierungen und Haushaltsrestriktionen abgenommen hat.

Abbildung 6: Sektorale Erwerbstätigenstruktur



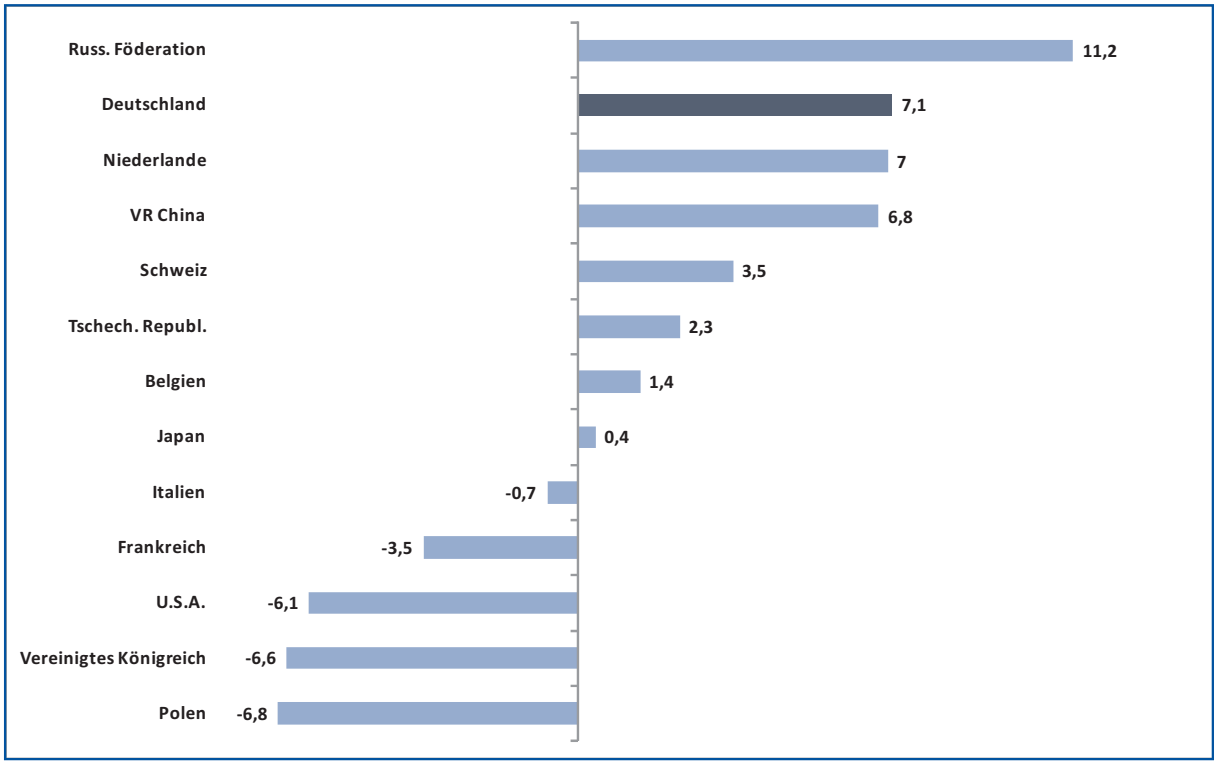
Quelle: Statistisches Bundesamt

Die zugrundeliegende Geschichte ist, dass Deutschland seinen immer noch relativ hohen Beschäftigungsanteil im Verarbeitenden Gewerbe[3] durch seine offensive Exportstrategie verteidigt hat. Nur durch riesige (Abb. 6) und wachsende (Abb. 7) Handelsüberschüsse kann ein relativ großer und ständig produktiver werdender industrieller Sektor aufrechterhalten werden, dessen Kapazität zwangsläufig jede denkbare Binnennachfrage bei weitem übersteigt. In der Konsequenz ist Deutschland zyklischen Schwankungen des Weltmarktes in besonderer Weise ausgesetzt. Im Jahre 2009 ist die Industrieproduktion im Vergleich zum Vorjahr um 17,8 Prozent gefallen, der Hauptgrund für den Gesamtrückgang des Bruttoinlandsprodukts in Abb. 1.

Die hohe technologische und qualitative Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie ist nur der traditionelle Teil der Erklärung. Der aktuellere Teil wurde oben schon angedeutet. Er besteht in Lohnzurückhaltung bei den Kernbelegschaften und Verfall der Löhne am unteren Rand des Arbeitsmarktes. Die Reallöhne haben fast stagniert (Joebges et al. 2009b), die Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe sind über mehrere Jahre gefallen und nur am Ende des letzten Aufschwungs leicht angestiegen (vgl. Abb. 8), und die Lohnquote ist inzwischen niedriger als in vielen anderen europäischen Ländern (Abb. 9). Seit dem Jahre 2000 haben Einkommensungleichheit und Armut in Deutschland stärker zugenommen als in irgendeinem anderen OECD-Land (OECD 2008). Deutschland, früher einmal eine Hochlohnwirtschaft, hat sich eingelassen auf die Preiskonkurrenz auf dem Weltmarkt über Lohnkostensenkungen.

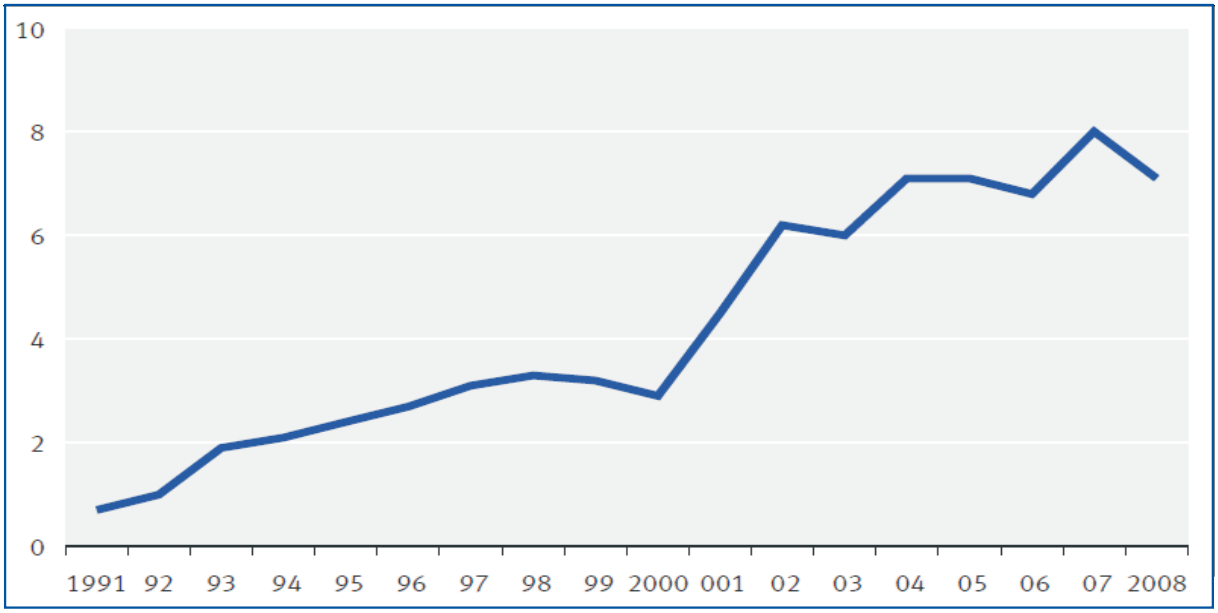
[3] Es ist zu beachten, dass Abb. 5 die Erwerbstätigenstruktur nach Köpfen zeigt. Da die Teilzeitarbeit im Dienstleistungsbereich viel stärker verbreitet ist, würde eine Betrachtung nach Vollzeitäquivalenten einen relativ viel höheren Anteil von Erwerbstätigkeit im Verarbeitenden Gewerbe zutage fördern.

Abbildung 7: Außenhandelssalden als Anteile am Bruttoinlandsprodukt im Vergleich mit wichtigen Handelspartnern, 2008



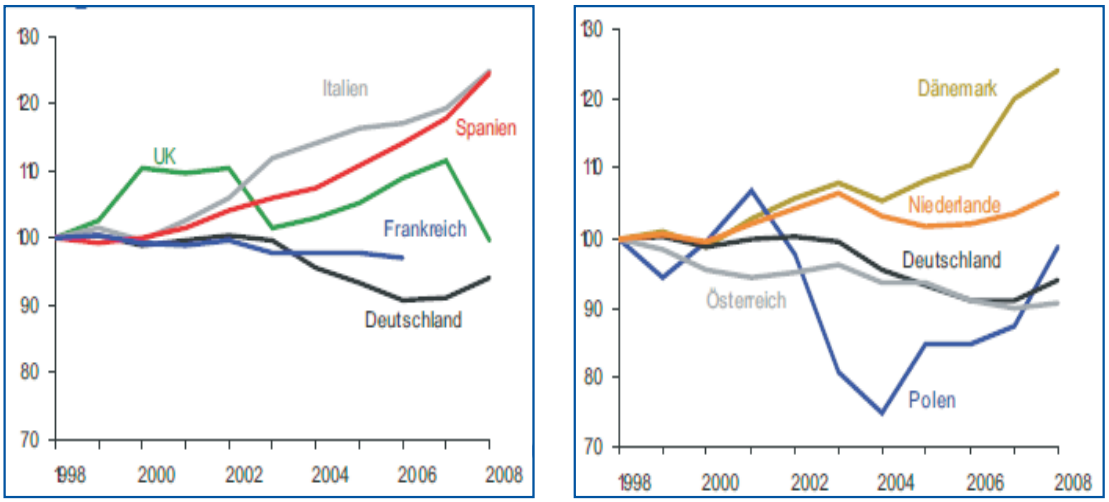
Nach Gehle-Dechant et al. 2010, S. 33

Abbildung 8: Außenhandelssalden als Anteile am Bruttoinlandsprodukt, 1991 bis 2008



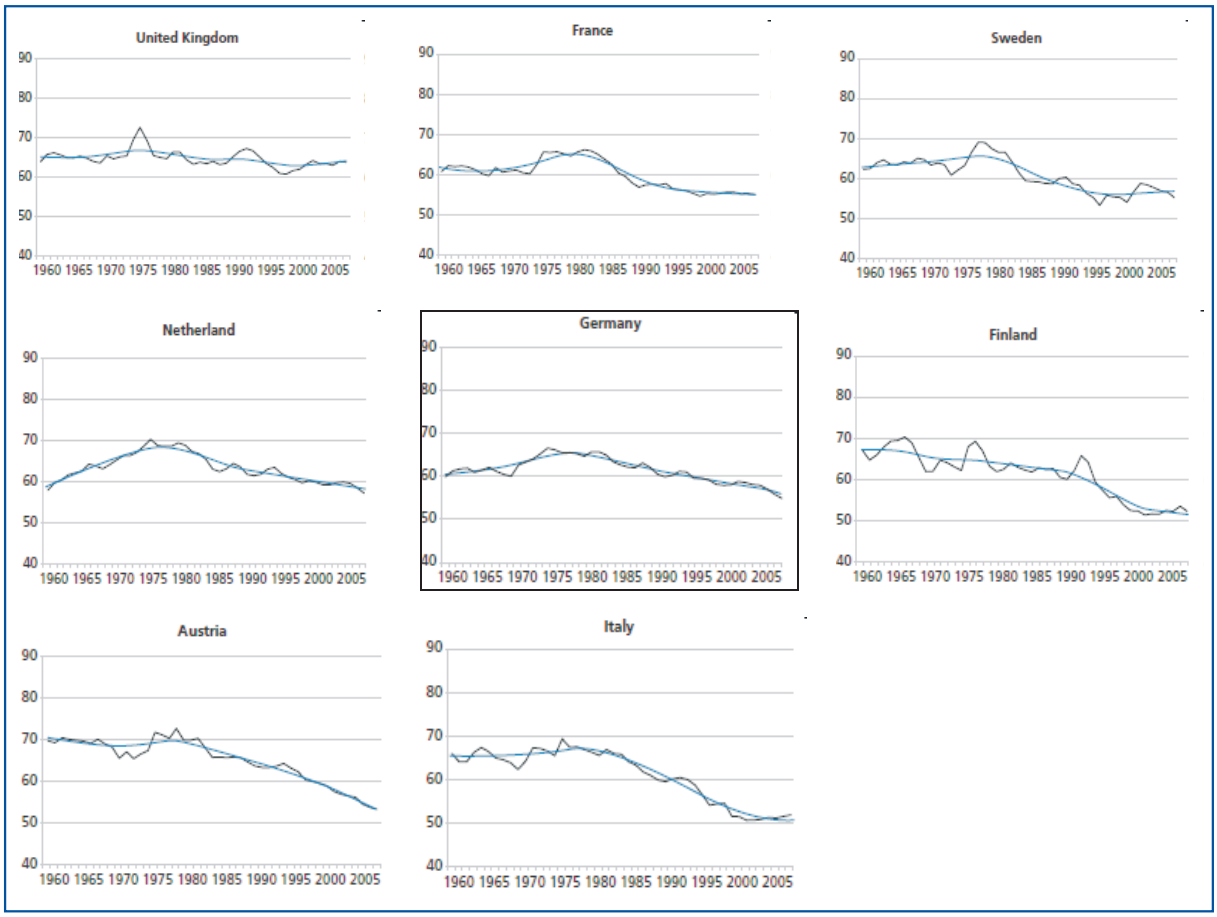
Entnommen aus Gehle-Dechant et al. 2010, S. 29

Abbildung 9: Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe sowie Energie- und Wasserversorgung



Entnommen aus Joebges et al. 2009a, S. 11

Abbildung 10: Lohnquote in ausgewählten EU-Mitgliedsländern



Entnommen aus European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 2007, Kapitel 5

Infolge dieser Strategie sind der private Verbrauch und die Inlandsnachfrage weniger als in benachbarten westeuropäischen Ländern gestiegen, was sich im langsamen Wachstum des Dienstleistungssektors in Abb. 5 niederschlägt. Durch Simulationsrechnungen kann gezeigt werden, dass Deutschland mit der Verteidigung und Ausweitung seiner Exporte durch Lohnzurückhaltung und Senkung der Unternehmenssteuern weniger Arbeitsplätze in der exportorientierten Industrie gerettet hat als es Arbeitsplätze im Binnenmarkt wegen privater Konsumschwäche und wegen des Rückzugs des Staates als Investor und Arbeitgeber nicht geschaffen hat (Joebges et al. 2009b; von der Vring 2009; Horn et al. 2010). Anders gesagt, der Fall Deutschland demonstriert dass es durchaus möglich ist, gleichzeitig ein Exportweltmeister und ein Nachzügler beim Wirtschaftswachstum zu sein. Andauernde Handelsüberschüsse an Industriegütern, denen kein entsprechender Importüberschuss an Dienstleistungen[4] gegenübersteht, laufen auf die Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen hinaus, deren Wohlstandsertrag anderswohin geht. Spiegelbildlich häufen sich Finanzwerte an, die in Krisen entwertet werden können. Je erfolgreicher Deutschlands Exportstrategie ist, desto höher türmen sich die Risiken, dass sie auf Dauer nicht durchhaltbar ist und dass dann der bisher aufgeschobene Strukturwandel nicht mehr zurückgehalten werden kann.

2.3 Aktuelle Entwicklungen

Abb. 10 stellt den gleichen Sachverhalt wie Abb. 1 dar, nur in quartalsweiser Betrachtung. Sie zeigt, dass es normal ist, dass die Entwicklung der Beschäftigung den Veränderungen der Wirtschaftsleistung mit erheblicher Zeitverzögerung folgt, dass aber in 2009 beide Größen vollständig entkoppelt zu sein scheinen. Während es in den 1990er Jahren noch üblich war, selbst in Phasen wirtschaftlichen Wachstums einen Rückgang der Beschäftigung zu sehen, und anfangs des neuen Jahrhunderts einen Personalabbau überproportional zum wirtschaftlichen Abschwung, so hat sich dieses Muster in letzter Zeit vollständig umgekehrt (Abb. 10). Die Unternehmen horten jetzt Arbeitskräfte und nehmen sogar einen vorübergehenden Rückgang der Produktivität hin.

Ein offensichtlicher Grund für dieses neue Muster ist die großzügige Ausweitung der Kurzarbeitergeld-Regelungen. Dieses traditionelle Instrument, mit dem in Rezessionen Arbeitsplätze stabilisiert wurden, indem man unterbeschäftigten Arbeitnehmern einen Lohnersatz zahlt, wurde in der aktuellen Krise erheblich günstiger ausgestaltet, sowohl was die maximale Bezugsdauer angeht als auch im Hinblick auf die fixen Arbeitskosten. Im Ergebnis hat die Zahl der Beschäftigten, die Kurzarbeitergeld erhalten, einen historischen Höchststand erreicht. Ein noch höheres Niveau von Kurzarbeit gab es nur im Nachgang zur deutschen Einigung, als dieses Instrument benutzt wurde, um den Beschäftigungsschock in Ostdeutschland abzufedern.

Diese Subventionen aus der Arbeitslosenversicherungskasse können jedoch für sich allein den hohen Grad der Stabilisierung von Beschäftigung durch die Betriebe nicht erklären. Da bei der

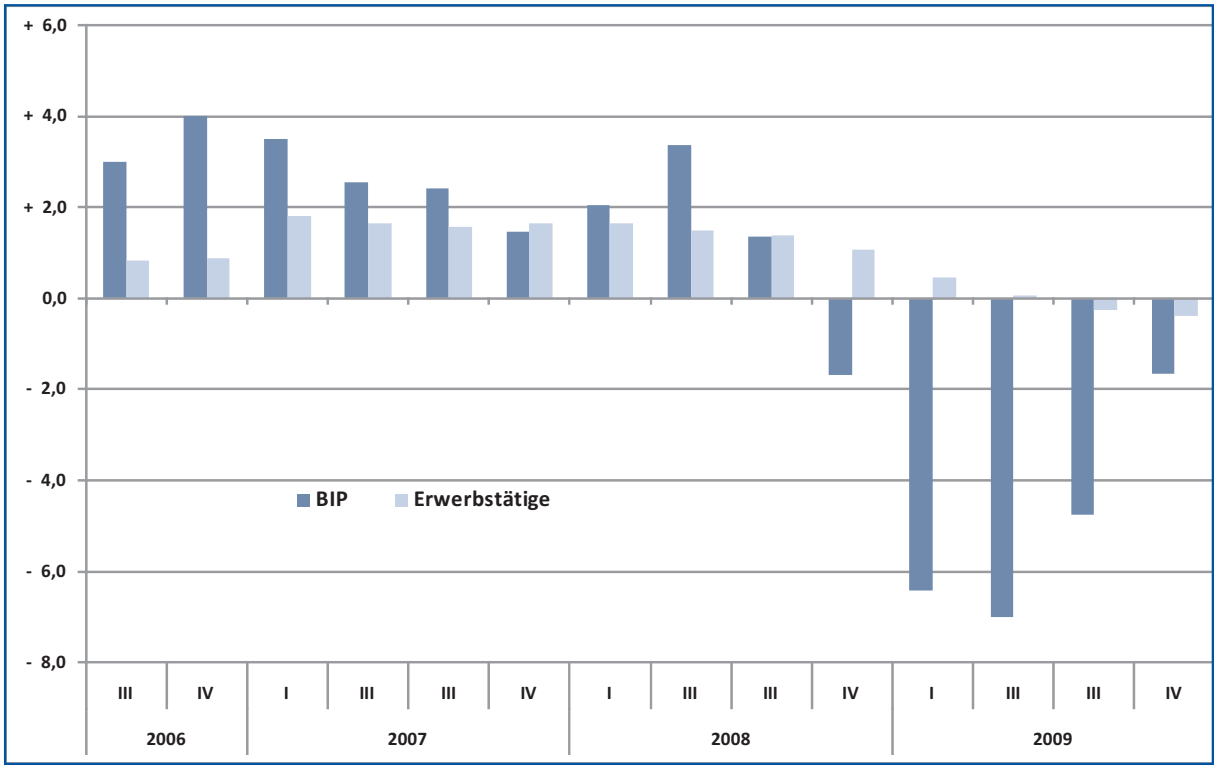
[4] Ein vorrangiger Weg des Imports von Dienstleistungen bestand in der Vorliebe der Deutschen, ihren Urlaub im Ausland zu verbringen – aber auch die Ausgaben für Urlaub sind durch Lohnzurückhaltung und Leistungskürzungen für Erwerbslose in Mitleidenschaft gezogen worden.

konjunkturellen Kurzarbeit der Arbeitsausfall selten vollständig ist, entspricht der Spitzenwert von 1,6 Mio. Kurzarbeitenden lediglich einem Vollzeitäquivalent von ungefähr 800.000.[5] Wenn man demgegenüber annimmt, dass ein Rückgang der Wirtschaftsleistung um 5 Prozent zu einem Arbeitsplatzverlust in gleicher Größenordnung führen würde, dann müßten zwei Mio. Arbeitsplätze weggefallen sein. Über die Kurzarbeit hinaus sind weitere Anpassungsmechanismen wirksam, wie z.B. Beendigung von Überstunden, Abbau von Arbeitszeitkonten auf Null und sogar ins Minus (Herzog-Stein, Seifert 2010), Reduzierung von Arbeitszeit und Lohnzahlungen auch ohne Ausgleich durch Kurzarbeitergeld, und der vorübergehende Tausch von Arbeitsplatzgarantien gegen Lohneinbußen oder den Verzicht auf Jahreszahlungen. Es gibt sogar bewegende Berichte über Unternehmerfamilien, die ihren Beschäftigten Treue schwören solange ihr Privatvermögen nicht erschöpft ist. Der Samen öffentlicher Entschädigungen für Kurzarbeit fällt also auf den fruchtbaren Boden der Bereitschaft einerseits von Arbeitgebern, so lange wie möglich an ihren Belegschaften festzuhalten, und von Beschäftigten, als Gegenleistung für den Erhalt ihres Arbeitsplatzes weitreichende Zugeständnisse zu machen. Die Motive hinter dieser Haltung scheinen auf der Seite der Arbeitgeber in der Erfahrung von Fachkräftemangel[6] während des vergangenen Aufschwungs zu bestehen, während auf Seiten der Beschäftigten die Vorstellung eine Rolle spielt, dass (1) Arbeitslosigkeit durch „Hartz IV“ bedrohlicher geworden ist und dass (2) jede erreichbare neue Arbeitsstelle von schlechterer Qualität sein müsste als der derzeitige Job (Erlinghagen 2008 und 2010).

[5] Da aktuelle Daten über das Ausmaß des Arbeitsausfalls im Internet-Statistik-Angebot der BA nicht vorliegen, wird hier der Durchschnitt des Jahres 2005, dem letzten Jahr mit einem Höhepunkt der Kurzarbeit und einem Arbeitsausfall von 50,3 Prozent, zugrundegelegt. - In der Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales über die Verlängerung der Kurzarbeitsregelungen wurde der durchschnittliche Arbeitsausfall mit 30 Prozent angegeben. Auf 1,1 Millionen Empfänger von Kurzarbeit im Jahresdurchschnitt 2009 berechnet, würde das Vollzeit-Äquivalent der durch Kurzarbeit unmittelbar gesicherten Arbeitsplätze also sogar nur 330.000 betragen. Das unterstreicht die Feststellung, dass Kurzarbeit nur den kleineren Teil des Arbeitsplatzerhalts erklären kann.

[6] Möller (2010) zeigt, dass die Wirtschaftszweige, die im letzten Aufschwung am meisten über Stellenbesetzungsprobleme klagten, auch diejenigen sind, die jetzt am stärksten vom Exporteinbruch betroffen sind. Das erklärt, warum die Unternehmen dieser Branchen jetzt Arbeitskräfte horten, um auf die erhoffte Erholung der Weltmärkte vorbereitet zu sein. – Siehe aber 4.1 zum lediglich sporadischen Spürbarwerden von Fachkräftemangel.

Abbildung 11: Quartalsweise Veränderungen von Bruttoinlandsprodukt und Erwerbstätigkeit (jeweils im Vergleich zum gleichen Quartal des Vorjahres, BIP preisbereinigt)



Quellen: Statistische Bundesamt; Berechnungen des IAB

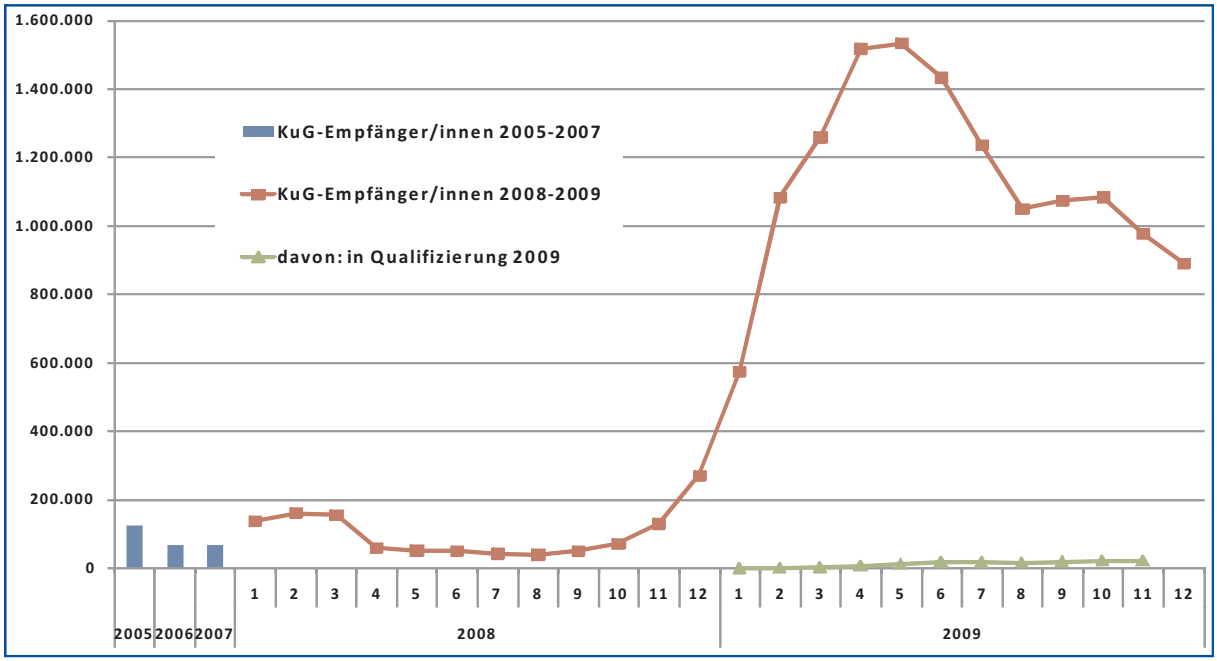
In den Jahren 2009 und 2010 können die Kosten für Qualifizierung während der Kurzarbeit aus dem ESF-Bundesprogramm bezuschusst werden[7], wobei die Zuschüsse zwischen 25 und 80 Prozent der Kosten betragen, abhängig von Merkmalen des Betriebes, der Person und der Art der Qualifizierung. Außerdem trägt die Bundesagentur für Arbeit während der Qualifizierungszeiten die vollen Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers.[8] Dieser Anreiz zur Investition in das Humankapital der Beschäftigten wurde jedoch später dadurch konterkariert, dass die Sozialversicherungsbeiträge ab dem siebten Monat der Kurzarbeit sowieso von der Arbeitslosenversicherung getragen werden. Der Anteil der Kurzarbeitenden, die an Qualifizierung teilnehmen, ist erschreckend gering (siehe Abbildung 12).[9] Trotz günstiger Förderbedingungen sind Betriebe, in denen es keine Weiterbildungskultur und keine entsprechende organisatorische Infrastruktur gibt nicht in der Lage, inmitten einer Wirtschaftskrise Weiterbildung für sich neu zu erfinden (Heidemann 2010).

7 Für die Qualifizierung während des Bezugs von Transfer-Kurzarbeitergeld (siehe 7.2, S. 43) galt das schon lange – die neue Qualität in der aktuellen Krise besteht darin, dieses auch für die konjunkturelle Kurzarbeit zuzulassen.

8 Zu den Einzelheiten der sogenannten „Remanenzkosten“ des Arbeitgebers bei Kurzarbeit im Normalfall siehe S. 43.

9 Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit bezieht sich allerdings nur auf die geförderten Fälle von Qualifizierung (Europäischer Sozialfonds oder § 417 SGB III). Wenn der Betrieb keine Förderung für die Qualifizierung in Anspruch nimmt, hat die BA von der Qualifizierung keine Kenntnis.

Abbildung 12: Beschäftigte im Bezug von Kurzarbeitergeld[10]



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Der Bundestag berät derzeit Gesetzgebungsvorschläge, durch die die ungewöhnlich vorteilhaften Bedingungen beim Kurzarbeitergeld bis März 2012 verlängert würden. In der Anhörung vor dem Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales[11] waren sich die Vertreter der Sozialpartner in der Unterstützung dieses Regierungsvorschlags einig, und auch seitens der geladenen Experten gab es kaum Kritik daran. Bezüglich dieser Maßnahmen zur Abpufferung der Krise gibt es einen sozialen Konsens in einem Ausmaß, das bei anderen Themen in den letzten Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, keine Parallele findet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass trotz eines gewissen Abbaus des Kündigungsschutzes (oder gerade deswegen?) die traditionelle deutsche Vorliebe für *interne* anstelle von *externer* Beschäftigungsflexibilität (Knuth et al. 2002) im Verlauf des letzten Konjunkturzyklus noch zugenommen hat. Restrukturierungen auf Unternehmens-- und Betriebsebene sollten vor diesem Hintergrund diskutiert werden.

[10] Eine Aufteilung dieser Werte nach den drei verschiedenen Arten der Kurzarbeit findet sich in Abbildung 18.
[11] Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales 2010.

Zur quantitativen Bedeutung von Restrukturierung, Personalabbau und Entlassungen

3

3.1 Das Fehlen offizieller Statistiken

Anders als z.B. in Belgien gibt es Deutschland keinen offiziell anerkannten Status als „Unternehmen im Restrukturierungsprozess“[12], und deshalb gibt es keine offiziellen Statistiken über Restrukturierungen. Von Betriebsräten ausgehandelte Sozialpläne (vgl. S. 37) werden der Sphäre des Privatrechts zugerechnet und deshalb nicht amtlich gezählt oder gar dokumentiert. Im Unterschied zu Ländern wie z.B. Frankreich, in denen es früher einen amtlich administrierten Kündigungsschutz gab, gibt es in Deutschland keine amtlichen Statistiken über arbeitgeberseitige Kündigungen. Die Massenentlassungsanzeigen, die in Übereinstimmung mit der entsprechenden Europäischen Richtlinie erstattet werden, werden nicht statistisch aufbereitet, weil die Unternehmen solche Anzeigen „auf Vorrat“ machen, um immer auf der sicheren Seite zu sein, so dass diese Daten nicht aussagekräftig sind. Die offiziellen Statistiken bilden lediglich Eintritte in und Austritte aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung[13] ab (vgl. Abbildung 4) sowie Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 3), aber sie enthalten keine Information darüber, warum bzw. auf welche Weise ein Beschäftigungsverhältnis beendet wurde. Deshalb gibt es wenig Anhaltspunkte dafür, ob es in Deutschland „mehr“ oder „weniger“ Restrukturierung gibt als in anderen Ländern oder ob Restrukturierungen im Zeitverlauf zu- oder abnehmen.

Tabelle 1: Schätzung der Arbeitsplatzverluste aufgrund von Insolvenzen

Jahr	Arbeitsplatzverluste (i. Tsd.)	prozentuale Veränderung zum Vorjahr
1999	471	- 6.0
2000	448	- 4.9
2001	503	+ 12.3
2002	590	+ 17.3
2003	613	+ 3.9
2004	605	- 1.3
2005	563	- 6.9
2006	473	- 16.0
2007	440	- 7,0
2008	447	+ 1,6
2009	521	+16.6

Quelle: Verband der Vereine Creditreform e.V. (2010)

Lediglich die Anzahl der durch Insolvenzen verlorenen Arbeitsplätze wird alljährlich vom Verband der Vereine Creditreform geschätzt, und zwar auf der Grundlage des Personalstandes unmittelbar vor Eintritt der Insolvenz (siehe Tabelle 1). Der Verband weist darauf hin, dass es

12 Natürlich gibt es den Status der Insolvenz, aber das umfasst nur einen Teil des Gegenstandes.

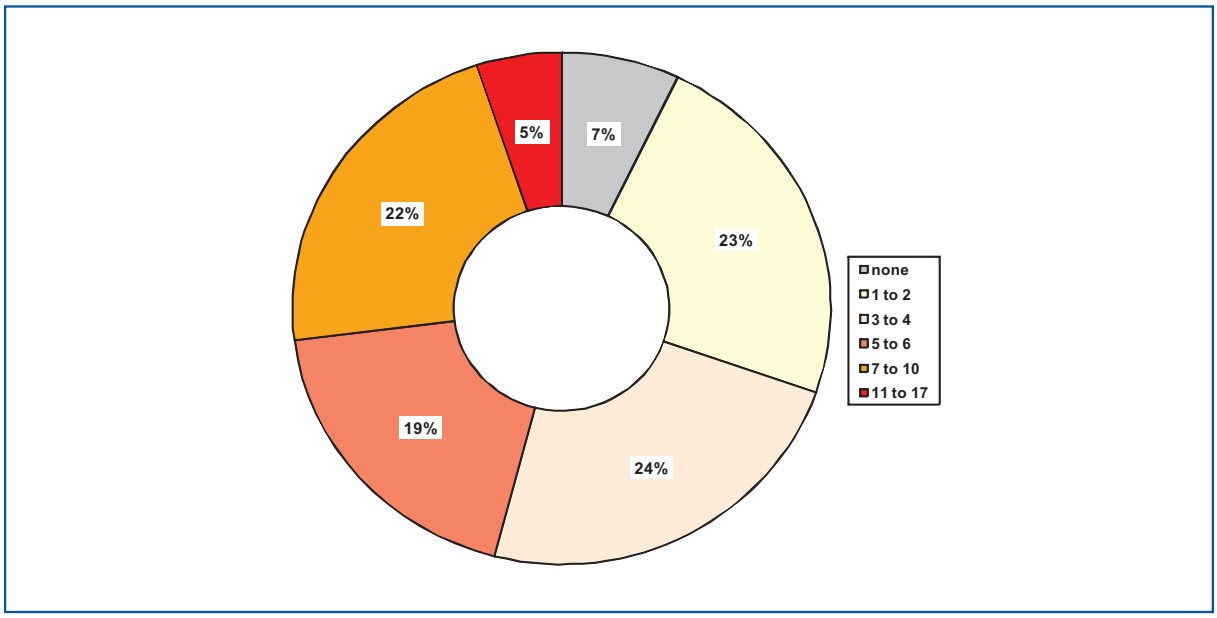
13 Diese Statistiken enthalten nicht die Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen, die Beamten und die „Mini-Jobber“, die wegen eines Monatsverdienstes von nicht mehr als 400 Euro von der Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen befreit sind und deshalb auch kein Arbeitslosengeld erhalten.

üblicher Weise bereits vor Eintritt der Insolvenz zu Entlassungen kommt, die in dieser Statistik nicht erfaßt sind. Wie die Tabelle zeigt, fordert die aktuelle Krise ihren Tribut, aber bisher in keine Weise in höherem Maße als man es aus früheren Rezessionen gewohnt ist.

3.2 Umfrageergebnisse bezüglich Restrukturierung und Arbeitsplatzabbau

Angesichts der Unzulänglichkeit offizieller Statistiken zum Thema ist man auf Umfragedaten angewiesen. Es kann nicht überraschen, dass Entlassung der häufigste Grund für die Arbeitsuche bei Erwerbslosen ist, und dass dieser Anteil bei älteren höher als bei jüngeren Arbeitsuchenden ist, bei denen es sich ja um Berufseinsteiger handeln kann (Statistisches Bundesamt 2004). Andererseits hängen Entlassungen nicht zwingend mit Restrukturierungen zusammen, und die genannte Feststellung bedeutet auch nicht, dass Entlassungen der vorherrschende Mechanismus wären, durch den Arbeitsverhältnisse enden. Vielmehr werden diejenigen Arbeitnehmer, die selbst kündigen, dieses normaler Weise wegen eines attraktiveren Angebots tun (siehe auch S. 10) oder weil sie in Ruhestand gehen, so dass sie anschließend nicht als Arbeitsuchende auftreten. Und sogar unfreiwillige Austritte können ohne zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit in ein neues Beschäftigungsverhältnis führen, was ja gerade das Ziel des Beschäftigtentransfers ist (siehe Kapitel 7). Insofern ist mit der Feststellung eines großen Anteils von Entlassungen bei den Arbeit suchenden Erwerbslosen nicht viel gewonnen.

Abbildung 13: Anzahl von Restrukturierungen in den vergangenen zehn Jahren



Quelle: Behrens, Kädtler 2006

Tatsächlich sind in Westdeutschland arbeitgeberseitige Kündigungen seltener als arbeitnehmerseitige, während es in Ostdeutschland umgekehrt ist (Erlinghagen 2005 a+b). Dieses Ergebnis unterstreicht den fortbestehenden Unterschied zwischen Wirtschaft und Arbeitsmarkt im Osten und im Westen. In langfristiger Betrachtung, über mehrere Konjunkturzyklen, scheinen arbeitgeberseitige Kündigungen auch im Westen leicht zugenommen zu haben, sowohl absolut als auch relativ zu allen Formen der Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Seit den späten 1970er Jahren hat es eine starke Verschiebung von den personen- und verhaltensbedingten Kündigungen hin zu betriebsbedingten Kündigungen gegeben, die mit Restrukturierung zusammenhängen können (Falke et al. 1981; Bielenski et al. 2003; Höland 2005). In regelmäßig wiederholten Betriebsrätebefragungen waren Restrukturierungsthemen kontinuierlich an der Spitze der Nennungen (Schäfer 2003; 2005; 2008). Antworten auf die Frage, wie viele Restrukturierungswellen die antwortenden Betriebsräte in den letzten zehn Jahren schon mitgemacht hatten, unterstreichen, dass Restrukturierung ständig weitergeht (vgl. Abb. 12).

„Antizipation“: Vorausschau und Bereitsein

4

Der im europäischen Restrukturierungsdiskurs zentrale Begriff der „Antizipation“ hat im Deutschen, bezogen auf Restrukturierung oder andere sozio-ökonomische Herausforderungen, keine exakte Entsprechung. Die Verwendungsweise dieses Begriffs im Französischen und in EUROSPRECH deutet auf eine zweifache Bedeutung hin:

(1) Vorausschau oder Vorhersage

(2) Bereitsein oder Vorbereitung.

Was die Vorhersage von Restrukturierungen betrifft, so gibt es dazu in Deutschland wenig Anstrengungen. Eine Ursache ist der Mangel an geeigneten Daten, der bereits in Abschnitt 3.1 begründet wurde. Der zweite und damit zusammenhänge Grund dürfte darin bestehen, dass Deutschland, wie in Abschnitt 2.2 gezeigt, Restrukturierung nicht wirklich als ein Schlüsselthema angenommen hat. Der dritte Grund, den man als Rechtfertigung für die beiden anderen anführen könnte, liegt in der offensichtlichen Fähigkeit des Landes, einen so heftigen externen Schock wie die derzeitige Finanz-- und Wirtschaftskrise ohne dramatische Beschleunigung von Restrukturierungserscheinungen abzupuffern, wie in Abschnitt 2.3 gezeigt wurde.

Eine denkbare Datenquelle über Restrukturierung wäre das IAB-Betriebspanel, eine jährliche Repräsentativbefragung von Betrieben (vgl. Fischer et al. 2009). Der Fragebogen enthält regelmäßig Fragen zum Vorkommen von Teilstillegungen, Betriebsaufspaltungen oder Fusionen im Jahr vor der Befragung; nach vollständigen Stillegungen kann jedoch nicht gefragt werden, weil in diesen Fällen die Untersuchungseinheit verschwunden ist. Was die künftigen Erwartungen angeht, die im Fragebogen angesprochen werden, so weist allein die Antwortkategorie „Arbeitskräfteüberhang“ einen gewissen Bezug zu unserem Gegenstand auf. In Analysen, die aufgrund dieser Daten veröffentlicht wurden, wurde das Thema von Restrukturierungserfahrungen bisher nicht behandelt.

Was die zweite Bedeutung von „Antizipation“ betrifft – das Vorbereitetsein – so wird die Verfügbarkeit von Instrumenten und Netzwerken zur Bewältigung von Restrukturierung in diesem Papier in verschiedenen Zusammenhängen diskutiert, insbesondere in 2.3 und 7.2 (Kurzarbeitsregelungen), 6 (Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen selbst im Falle von Restrukturierung), 7 (Beschäftigtentransfer) und 9.7 (Netzwerkarbeit zur Verbesserung des Beschäftigtentransfers). – Im verbleibenden Teil dieses Kapitels werden einige Wege diskutiert, wie man das Beschäftigungssystem einer Volkswirtschaft auf kommende Restrukturierungen besser vorbereiten könnte.

4.1 Erwartung von Fachkräftemangel

Die deutsche Diskussion über bevorstehenden Fachkräftemangel folgt merkwürdigen Konjunkturen: In jedem Aufschwung beklagen sich die Arbeitgeber einiger Wirtschaftszweige über Schwierigkeiten bei der Besetzung offener Stellen; bevor das jedoch wirklich zum politischen

Thema wird, geht es mit der Konjunktur wieder abwärts, und die Diskussion verstummt. Man muss das auch vor dem Hintergrund der hohen deutschen Arbeitslosenzahlen sehen, die, wie ein internationaler Vergleich zeigt, teilweise auch deshalb hoch sind, weil andere institutionelle Zuschreibungen an Nichtarbeitende wie z.B. Erwerbsminderung deutlich restriktiver gehandhabt werden als in manchen anderen Ländern (Erlinghagen, Knuth 2009). Wenn also Klagen über einen Mangel an Ingenieuren aufkommen, dann wird sofort auf die große Zahl arbeitsloser Ingenieure verwiesen. Folglich gibt es keine allgemein akzeptierten Maßstäbe wie man das Bestehen eines Fachkräftemangels feststellen sollte, es gibt keinen Konsens ob es Fachkräftemangel in relevantem Ausmaße gibt, oder wann man damit zu rechnen hätte, oder wie ernsthaft diese Bedrohung wäre (Mesaros, Vanselow & Weinkopf 2009). Im Übrigen stützt der deutsche Exporterfolg (siehe 2.2) nicht gerade die Ansicht dass das Arbeitskräftepotenzial in Deutschland unzureichend qualifiziert wäre.

Die Verschwommenheit des Themas „Fachkräftemangel“ hat auch etwas zu tun mit der Fragmentierung des deutschen Systems von Bildung und Ausbildung, in dem die Bundesländer für die allgemeine Bildung einschließlich Hochschulen zuständig sind (und diese Zuständigkeit entschlossen verteidigen). Dagegen wird die Berufsausbildung im Dualen System unter dem Dach eines bundesgesetzlichen Regelwerks autonom von den Sozialpartnern gestaltet, und das tatsächliche Angebot an Ausbildungsplätzen liegt in der freien Entscheidung der einzelnen Unternehmen. Der Schwerpunkt der Debatte über das Berufsbildungssystem lag immer auf dem Problem der Lehrstellenversorgung und weniger der angemessenen Versorgung der Volkswirtschaft mit Qualifikationen. Wenn es also Fachkräftemangel gäbe, wer wäre für die Lösung des Problems verantwortlich? Fachkräftemangel kann nicht politisch anerkannt werden, weil es keinen politischen Akteur gibt, der davon profitieren könnte sich dieses Thema zu Eigen zu machen und eine entsprechende Agenda anzubieten. Der Versuch der Kanzlerin, einen „Bildungsgipfel“ zu installieren, bleibt aufgrund des hinhaltenden Widerstandes der Länder in der Sache ergebnislos. Die institutionell bedingte Unfähigkeit, eine kohärente Qualifizierungsstrategie zu entwickeln, ist angesichts des demographischen Wandels und möglicher Restrukturierungen offensichtlich ein Risiko.

Im internationalen Vergleich wird die Angelegenheit zusätzlich dadurch verschleiert dass es keine international vergleichbaren Maßzahlen des Qualifikationsniveaus gibt. Die OECD kritisiert Deutschland immer wieder für seinen relativ geringen Anteil von Hochschulabsolventen unter seinen nachrückenden Geburtskohorten. Dabei wird übersehen, dass in Ländern ohne entwickeltes Berufsausbildungssystem der Besuch einer Hochschule erforderlich ist, um Positionen zu erreichen, die man in Deutschland über das Duale System erreicht. Folglich ist diese Art des internationalen Vergleichs nicht geeignet, Deutschland einen Qualifikationsrückstand zu bescheinigen. Auch wenn es sein mag, dass eine gewisse Erhöhung des Akademikeranteils gut wäre für Deutschland, so wäre es doch geradezu dumm, solche Länder nachahmen zu wollen, in denen der Hochschulbesuch den einzigen Zugang zu qualifizierter Arbeit darstellt. Internationale Vergleiche der Reproduktion des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens sind also immer noch institutionell verzerrt, und vergleichbare Messgrößen für Fähigkeiten und funktionelle Austauschbarkeiten zwischen Qualifikationen, die auf unterschiedlichen institutionellen Wegen erworben wurden, fehlen. Ob die Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens daran wirklich etwas ändern wird, ist ungewiss, weil es offenbar nicht wirklich gelingt, Kompetenzen unabhängig vom Ansehen der Institutionen zu bestimmen, in denen sie erworben werden.

Fallstudie (1): Arbeitgeberzusammenschlüsse

Regionale Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel können durchaus gleichzeitig bestehen. Diese Situation gilt für viele Regionen in den neuen Bundesländern, in denen aufgrund der hohen und anhaltenden Arbeitslosigkeit jüngere Fachkräfte in den Westen abgewandert sind. Fachkräftemangel kann sich insbesondere für kleinere Unternehmen aber auch in der Form bemerkbar machen, dass sie zwar Bedarf für hoch qualifizierte und hoch spezialisierte Fachkräfte haben, jedoch nicht im Umfang einer vollen Stelle und über das ganze Jahr. In Teilzeit oder gar in unregelmäßigen Beschäftigungsformen sind diese Arbeitskräfte jedoch nicht zu bekommen. Aufgrund des eher schlechten Images der Zeitarbeit unter deutschen Arbeitnehmern bietet auch dieser Weg der Personalbeschaffung i.d.R. keine Alternative und wird von KMU in Deutschland auch selten gewählt.

Vor ähnlichem Hintergrund entwickelte sich in Frankreich die Praxis der „Arbeitgeberzusammenschlüsse“ (*groupements d'employers* - vgl. Dalichoux, Fadeuilhe 2008) mit inzwischen ca. 4.500 derartigen Zusammenschlüssen, die 32.000 Arbeitskräfte beschäftigen (Bundesverband mittelständische Wirtschaft 2009). Dieser Ansatz wird seit 2004 im Rahmen verschiedener Projekte nach Deutschland transferiert. Ebenso wie Arbeitskräftepools (vgl. 6.2, Fallstudie 3) verfolgen Arbeitgeberzusammenschlüsse (AGZ) das Ziel, den Handlungsspielraum des Personaleinsatzes und der Personalentwicklung über die Grenzen des Einzelbetriebs hinaus zu erweitern. Aber während beim Arbeitskräftepool die Arbeitgeberfunktion bei den jeweils beteiligten Einzelbetrieben verbleibt, schaffen diese sich beim Arbeitgeberzusammenschluss einen gemeinsamen „Meta-Arbeitgeber“, der Personalbedarfe der Mitgliedsunternehmen bündelt zu dauerhaften und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen.

- Der AGZ eröffnet den beteiligten KMU die Möglichkeit, die Beschäftigungspraxis größerer Unternehmen zu simulieren – nämlich große Flexibilität im Arbeitseinsatz zu verbinden mit Stabilität und Sicherheit der Beschäftigungsverhältnisse, die dadurch für Fachkräfte attraktiv sind. Ohne AGZ hätten KMU diese Möglichkeit nicht, weil ihre geringe Größe zu wenig Freiheitsgrade im Personaleinsatz bietet. Die Simulation großbetrieblicher Einsatzflexibilität schließt den Einsatz entsprechender Instrumente des Arbeitszeit-Managements wie z.B. Jahresarbeitszeitkonten ein.
- Der AGZ arbeitet kostendeckend, aber ohne Gewinnziel, und ist deshalb für die Mitgliedsunternehmen kostengünstiger als die Zeitarbeit. Zudem bietet der AGZ die Sicherheit, bei einem erneuten Einsatz mit denselben, mit den Verhältnissen im Mitgliedsbetrieb bereits vertrauten Arbeitskräften arbeiten zu können.
- Aus der Sicht der beteiligten Unternehmen kann der Einsatz von Arbeitskräften aus dem AGZ mehrere Funktionen erfüllen: Man „teilt“ sich Spezialisten, die im Rotationsverfahren in mehreren Mitgliedsfirmen eingesetzt werden; man kann sich periodisch solche Spezialisten holen, um neue Projekte anzuschieben; man kann wie beim Arbeitskräftepool (vgl. 6.2, Fallstudie 3) Belastungsspitzen unter den Mitgliedsfirmen ausgleichen, solange diese ungleichzeitig auftreten.

- Rechtlich gesehen ist der AGZ ein eigenständiges Unternehmen in der Rechtsform einer eingetragenen Genossenschaft oder einer GmbH. Die Mitgliedsfirmen teilen sich über ihre Beteiligung an diesem Gemeinschaftsunternehmen die Arbeitgeberrisiken. Da es in Deutschland keinen eigenständigen Rechtsrahmen für AGZ gibt, werden diese nach den Regeln der Arbeitnehmerüberlassung behandelt, benötigen also eine Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis.
- Für die Beschäftigten des AGZ ist die berufliche Perspektive sicherer und überschaubarer als in der Zeitarbeit, weil der Kreis möglicher Einsatzbetriebe die Mitgliedsfirmen des AGZ beschränkt ist. In der Praxis werden von einem Beschäftigten eines AGZ maximal vier Arbeitsplätze wahrgenommen.
- Aus der rechtlichen Behandlung des AGZ als Arbeitnehmerüberlassung folgt, dass die Beschäftigten den gleichen Lohn erhalten wie die Beschäftigten im Einsatzbetrieb, solange nicht der AGZ selbst einen Tarifvertrag abschließt oder einen der Tarifverträge für Zeitarbeit anwendet. Im ersteren Falle kann der Lohn je nach Einsatz veränderlich sein, was die Flexibilitätsbereitschaft der Arbeitskräfte behindern kann.
- Der AGZ kann Aufgaben der beruflichen Qualifizierung übernehmen oder zumindest den Zugang zur Qualifizierung organisieren – sowohl für die im AGZ beschäftigten Spezialisten als auch für die Arbeitnehmer/innen, die in den Mitgliedsfirmen beschäftigt sind. Auch weitere Aufgaben des Personalmanagement und der Personalentwicklung können für die Mitgliedsunternehmen zentral durch den AGZ übernommen werden.
- Der AGZ kann die berufliche Erstausbildung im Verbund der Mitgliedsunternehmen realisieren, deren eigenes Tätigkeitsspektrum möglicher Weise zu spezialisiert ist, um ein Berufsbild ausreichend abzudecken. Dadurch wird der Fachkräftenachwuchs für die Mitgliedsfirmen und die Regionen gesichert.

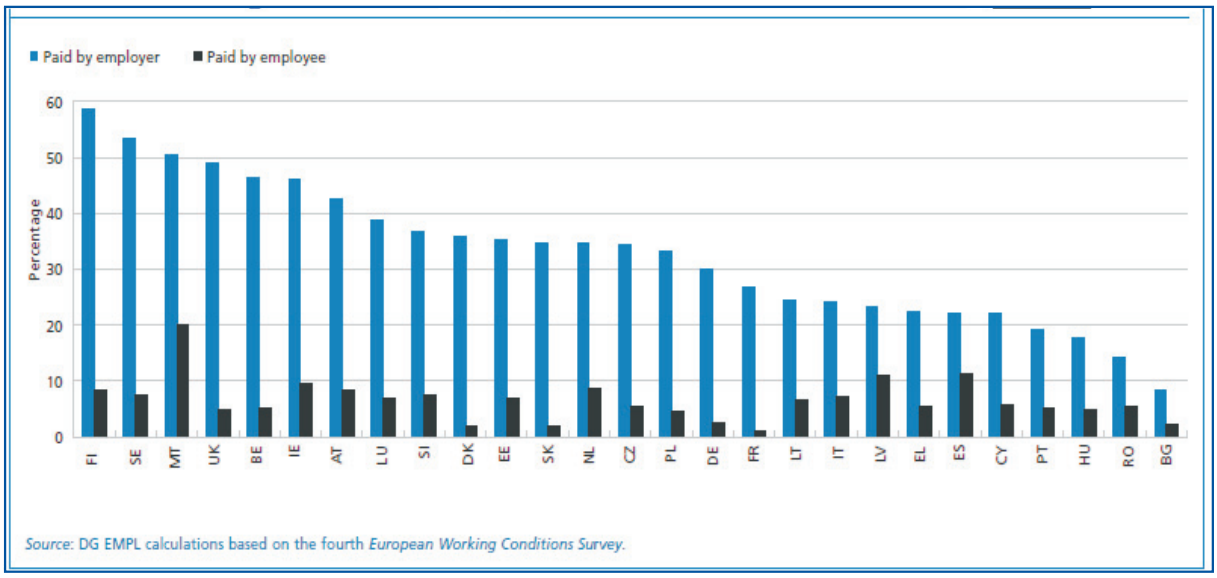
AGZ Spreewald/Brandenburg

Der im Januar 2005 im Rahmen eines EU-geförderten Projektes gegründete AGZ wuchs bis zum Sommer 2009 auf 47 Mitgliedsunternehmen und hat mittlerweile 54 Beschäftigte. Er ist im Bereich Land- und Forstwirtschaft, Lebensmittelverarbeitung sowie Hotels und Gaststätten tätig. Die Arbeitskräfte sind vollzeitig, zu regional üblichen Löhnen, und zu zwei Dritteln unbefristet beschäftigt.

4.2 Berufliche Weiterbildung

Auch die berufliche Weiterbildung könnte ein Mittel sein, sich an die Veränderung der Arbeitsanforderungen anzupassen und auch angesichts von Restrukturierungen seine Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Es ist jedoch aus vergleichenden Studien gut bekannt, dass Deutschland bei der Weiterbildungsbeteiligung nicht gerade Weltmeister ist (vgl. Abbildung 14). Deutschland teilt seine Nachzüglerposition mit einigen großen und „alten“ Mitgliedsländern wir z.B. Frankreich, Italien und Spanien.

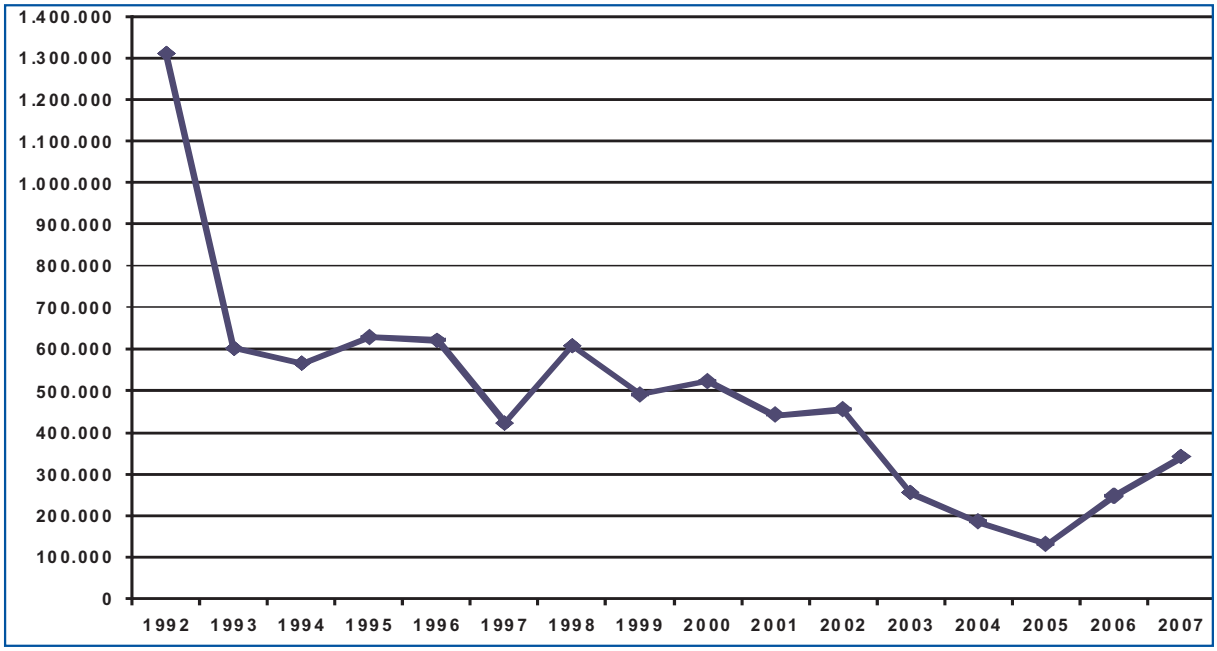
Abbildung 14: Anteil der Beschäftigten in EU-Mitgliedsstaaten, die 2005 an Weiterbildungsmaßnahmen teilnahmen



Kopiert aus: European Commission, Employment in Europe 2007, S. 211.

Wie schon gezeigt, enthalten die aktuellen Bestimmungen zur Kurzarbeit sehr großzügige Regelungen zur beruflichen Weiterbildung in Zeiten des Arbeitsausfalls, jedoch wird diese Regelung kaum in Anspruch genommen (siehe S. 18 und Abbildung 12, unterste Kurve).Es scheint also, dass berufliche Weiterbildung weder von Arbeitgebern noch von den Beschäftigten oder ihren Interessenvertretungen als eine dringende Notwendigkeit angesehen wird.

Abbildung 15: Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach SGB II und SGB III von 1992 bis 2007



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

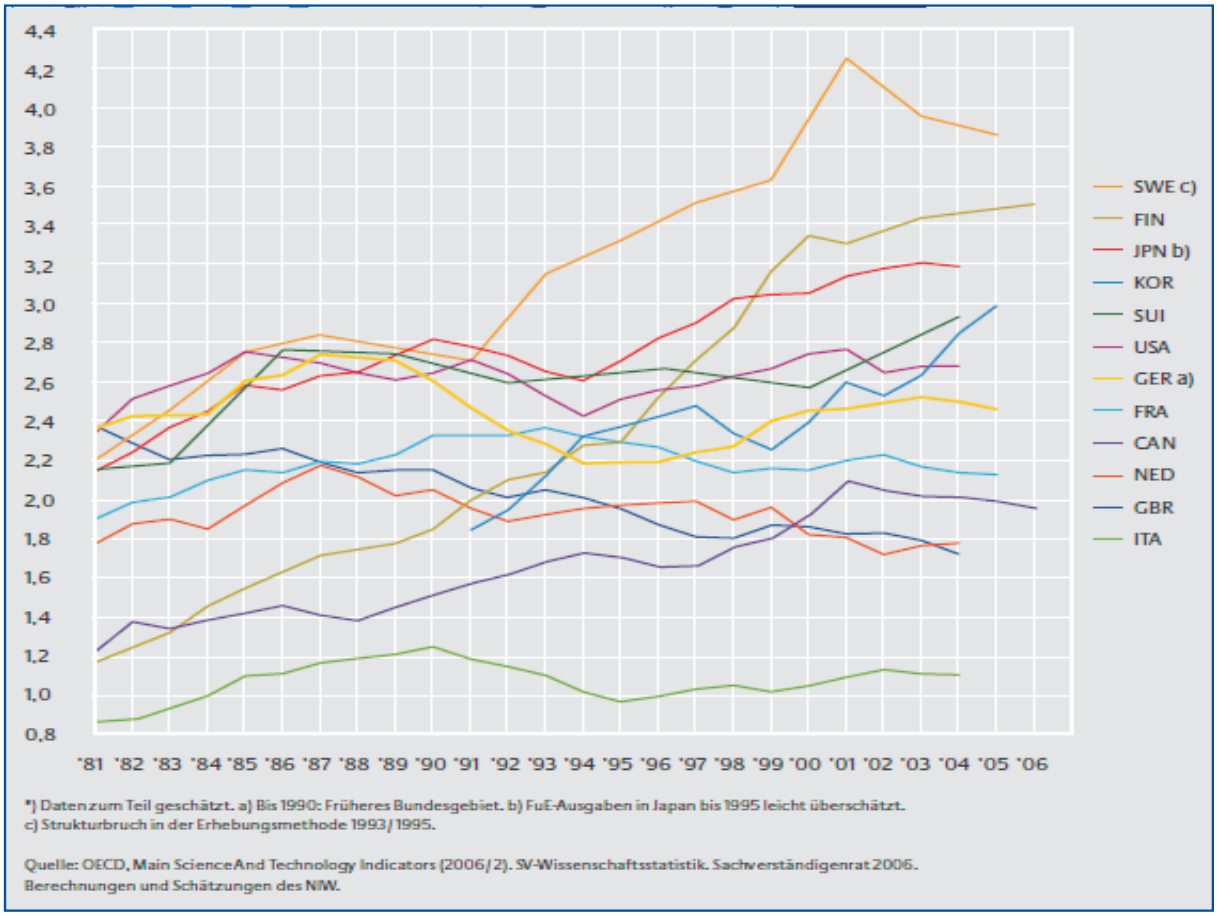
Schließlich ist daran zu erinnern, dass berufliche Weiterbildung traditionell ein Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen und damit auch zur Verbesserung der Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftepotenzials darstellt. Seit den Reformen der deutschen Arbeitsmarktpolitik ist jedoch die berufliche Weiterbildung für Arbeitslose – egal ob man sie nach Eintritten, Teilnehmerbeständen oder Ausgaben misst – aufgrund der zunehmenden Orientierung auf rasche Arbeitsaufnahme zurückgegangen – erst in jüngster Zeit steigen die Eintritte wieder etwas an (vgl. Abbildung 15). Zumindest auf den ersten Blick scheint die Zunahme der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit (vgl. Abbildung 3, S. 9) diese Strategie sogar zu rechtfertigen, auch wenn sie sich langfristig als Fehler erweisen könnte. Im Unterschied zu den 1970er und 1980er Jahren leistet die Arbeitsmarktpolitik heute keinen Beitrag mehr zur langfristigen Investition in Humankapital.

4.3 Ausgaben für Forschung Entwicklung

Eine weitere Möglichkeit, die Volkswirtschaft auf künftige Herausforderungen vorzubereiten, könnte in der Steigerung von Forschung, Entwicklung und technologischer Innovation bestehen. Jedoch erweist sich Deutschland im letzten verfügbaren Bericht der früher jährlichen Berichterstattung zur technologischen Leistungsfähigkeit (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007) im Hintertreffen gegenüber wichtigen Wettbewerbern (siehe Abbildung 16). Das danach eingerichtete neue Beobachtungssystem kommt in seinem neuesten Bericht zu

einer weiterhin kritischen Einschätzung: Der Anteil der Forschungs-- und Entwicklungsausgaben am BIP ist im Jahre 2008 auf gerade einmal 2,6 Prozent angestiegen, und der öffentliche Beitrag dazu hat stagniert (Expertenkommission Forschung und Innovation 2010). Offizielles politisches Ziel ist es, die Ausgaben auf drei Prozent des BIP zu steigern. Die Kommission hält dieses nicht vor 2015 bis 2010 für realistischer Weise erreichbar, und selbst das wäre ja noch deutlich unter den Anteilen einiger wichtiger Wettbewerber (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung als Anteil am Bruttoinlandsprodukt



Kopiert aus Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007

Diese Befunde unterstreichen, was schon in Abschnitt 2.2 hervorgehoben wurde: Deutschland spielt immer noch erfolgreich seine traditionellen Stärken aus wie z.B. eine starke industrielle Basis, Qualitätsproduktion mit Belegschaften, die eine gründliche Berufsausbildung genossen haben, hoher Grad von funktionaler Flexibilität in den Betrieben mit vielfältigen Möglichkeiten zum Lernen in der Arbeit (aber relativ wenig formalisierter Weiterbildung – siehe Abbildung 14), und schließlich gut entwickelte Kundenbeziehungen und Markenbildung in weiten Teilen der Welt. Auf der anderen Seite sind die führenden Industriesektoren von heute die gleichen, die ihre Positionen und Reputation vor ungefähr 100 Jahren etablierten. Seit mehr als zehn Jahren gibt es unter Experten wachsende Befürchtungen, dass dieses Muster zu traditionell sein könnte, um langfristig durchhaltbar zu sein. Die Tatsache, dass Deutschland offenbar in letzter Zeit seine Weltmarktposition nur noch durch Lohnzurückhaltung verteidigen konnte und sich

damit von seiner traditionellen Maxime abgekehrt hat, dass Qualitätsproduktion nur in Beschäftigungsverhältnissen mit hoher Qualität gesichert werden könne, könnte als Bestätigung dieser Befürchtungen betrachtet werden. Also könnte es durchaus sein, dass Deutschland eine Periode beschleunigter Restrukturierung vor sich hat.

4.4 Regionalentwicklung und Industriepolitik

In der Zeit nach der deutschen Vereinigung, als innerhalb von drei Jahren (1991 bis 1993) 40 Prozent der vorher bestehenden Arbeitsplätze zerstört wurden, wurde dieser extrem beschleunigte Restrukturierungsprozess begleitet durch riesige Anstrengungen zur Renaturierung der Umwelt, zu regionalen wirtschaftlichen Erholung und zur Schaffung oder Ansiedlung neuer Unternehmen. Dieses ist vor dem Hintergrund zu sehen dass die Bundesregierung die Verantwortung für die vormals „volkseigenen“ Betriebe der DDR hatte übernehmen müssen. Die *Treuhandanstalt* als öffentliche Holding hatte die Gesamtverantwortung für diese weit reichenden Restrukturierungsprozesse, und die Bundesregierung stand unter starkem Druck, die ostdeutsche Infrastruktur zu verbessern, um Investoren anzuziehen und Arbeitsplätze zu schaffen. In dieser Zeit waren die Restrukturierung von Unternehmen, ihr Personalabbau, und Maßnahmen zur sozialverträglichen Trennung von Arbeitskräften eng verknüpft mit der Umwelt-- und Standortentwicklungspolitik. Überzählige Arbeitskräfte wurden direkt in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen überführt, in denen sie verlassene Industriestandorte aufräumten, durch den Braunkohletagebau verwüstete Landschaften neu gestalteten, Wander-- und Radwege bauten und öffentliche Erholungsparks wiederherstellten, um nur einige derartige Vorhaben zu benennen. In den relativ seltenen Fällen, in denen neue Investoren rechtzeitig auf alten Industriestandorten gebunden werden konnten, dienten diese Projekte tatsächlich als Brücken zwischen alten und neuen Arbeitsplätzen (Knuth, Bosch 1994; Knuth 1997).

Die in Ostdeutschland gemachten Erfahrungen gaben Anregungen für ähnliche Ansätze im Westen, als dieser, etwa zwischen 1993 und 1997, eine Zeitspanne beschleunigter Restrukturierung erlebte. Landesregierungen – unter diesen herausragend die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen – reagierten auf die Schließung von Industriestandorten mit Standortentwicklungsprogrammen – wenn auch in weitaus geringeren Größenordnungen als in Ostdeutschland – , wobei sie sich in starkem Maße der Europäischen Strukturfonds bedienten. In einigen Aufsehen erregenden Schließungsfällen führte der Druck der betroffenen Arbeitnehmer, ihrer Gewerkschaften und der Landesregierung zu symbolischen finanziellen Beiträgen großer Arbeitgeber zur Wiederbelegung der Standorte aus denen sie sich zurückzogen. Das ging jedoch nie so weit, dass die französische Vorstellung, wonach Arbeitgeber generell für die wirtschaftliche Wiederbelebung der von ihnen verlassenen Standorte verantwortlich sein sollen, in Deutschland politisch einflussreich geworden wäre.

Heute gibt es kaum noch Erinnerungen an diese Erfahrungen der 1990er Jahre. Warum das so ist, erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Ein Erklärungsmoment könnte darin gesehen werden, dass der Erfolg dieser kostspieligen Aktivitäten, zumindest was ihre unmittelbare Sichtbarkeit in Form neu geschaffener Arbeitsplätze angeht, doch eher begrenzt war. Als zweiter Grund könnte angeführt werden, dass sich herausstellte, dass man den unmittelbar von

Restrukturierungen betroffenen Arbeitnehmern auf diese Weise kaum helfen konnte: Neue Arbeitsplätze auf alten Standorten kamen nicht rechtzeitig als dass sie ihnen wirklich hätten von Nutzen sein können, und in den meisten Fällen verlangten sie Qualifikationen die sich grundlegend von denen unterschieden, die die einstigen Restrukturierungsopfer besaßen. Es führte kein Weg zurück in die alte industrielle Tradition, und die übergreifende Tendenz am Ende der vergangenen Jahrtausends bestand in der Verlagerung von Produktionsarbeitsplätze in die Schwellenländer und nicht in neuen Industrieinvestitionen in Deutschland, gleich ob in Altstandorten oder auf der „grünen Wiese“. Schließlich könnte auch eine Erklärung darin bestehen, dass die Sozialdemokraten, die während ihrer Oppositionszeit auf Bundesebene starke Befürworter der mit Arbeitsmarktpolitik verknüpften Regional-- und Strukturpolitik gewesen waren, ab 1998 zwei Bundesregierungen anführten. In ihrem Versuch, ihre Politik zu modernisieren und die vermutete Mitte des Wählerspektrums dauerhaft für sich zu gewinnen, unternahmen sie eine neo-liberale Wende und behandelten die Globalisierung eher als Heilsversprechen denn als eine mit Umsicht zu gestaltende Herausforderung. Damit verlor die Regional-- und Strukturpolitik ihren wichtigsten Fürsprecher, da sie ja auf staatliche Intervention in Marktentwicklungen hinauslief, wenn auch nur in der eher weichen Form der Vorbereitung des Bodens, auf dem neue Marktaktivitäten hätten Wurzeln schlagen können.

Im Seminar wurde aus dem sozialdemokratisch geführten Brandenburg von Versuchen berichtet, im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Begleitung von Restrukturierungen an die alten Erfahrungen wieder anzuknüpfen, und zwar in Form von regionalen Entwicklungskonzepten.

5.1 Die Hauptakteure in Verhandlungsprozessen über die Umstrukturierung von Unternehmen

Das deutsche System der *Arbeitsbeziehungen* ist stark verrechtlicht, aber große Bereiche der Regelsetzung bezüglich Arbeit und Restrukturierung unterliegen den Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern auf Branchen-, Unternehmens- und Betriebsebene. Der gesetzliche Rahmen beschreibt eher *Verfahren* als dass er *Ergebnisse* normieren würde. In den meisten Fällen stellen gesetzlich definierte Rechte ein einseitig dispositives Minimum dar, d.h. Gewohnheit und Praxis können sich über die gesetzlichen Vorgaben hinausentwickeln und tun es auch. Die vorherrschenden Praktiken im Umgang mit Personalüberhängen werden vom Recht geprägt und sind mit ihm vereinbar, aber vieles davon findet sich nirgendwo ausdrücklich in den Gesetzestexten. Die Respektierung von Rechten und die Durchsetzung von Regeln hängen ausschließlich von den jeweiligen individuellen und kollektiven Akteuren ab, unterstützt durch die Möglichkeit, sich an die Arbeitsgerichte zu wenden. Doch abgesehen vom Arbeits- und Unfallschutz gibt es in Deutschland keine Behörden, die das Arbeitsleben überwachen (keine „Arbeitsinspektoren“).

Betriebsräte, die von der gesamten Belegschaft (also unabhängig von der Gewerkschaftsmitgliedschaft der Wähler) gewählt werden und die auf der Grundlage von gesetzlich definierten Rechten handeln, sind die primären Gegenspieler der Arbeitgeber in Verhandlungen über Restrukturierungen. In 89 Prozent der Betriebe jedoch (überwiegend in den kleineren), die zusammen eine knappe Mehrheit der deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, existiert überhaupt kein Betriebsrat (Ellguth, Kohaut 2009), sei es dass der Betrieb unter der Größenschwelle von fünf Beschäftigten liegt, ab der ein Betriebsrat zu wählen wäre, oder sei es, dass die Belegschaft keinen Betriebsrat gewählt hat, obwohl sie das Recht dazu hätte. Wenn es keinen Betriebsrat gibt, dann gibt es praktisch keinen Ansatzpunkt für einen kollektiven und proaktiven Umgang mit Restrukturierung. Anders gesagt, Betriebsräte und nicht etwa die Behörden sind in Deutschland die primären Akteure im Hinblick auf Restrukturierung. Betriebsräte können Betriebsvereinbarungen verhandeln und abschließen, die für die gesamte Belegschaft rechtliche Geltung erlangen, wiederum unabhängig von der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft.

Gewerkschaften sind in Deutschland nach Wirtschaftsbereichen organisiert, nicht nach politischer oder weltanschaulicher Richtung oder entlang der Unterscheidung von Arbeitern und Angestellten.[14] Nach mehreren Fusionen gib es nur noch wenige Einzelgewerkschaften. Sie verhandeln über die Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen (einschl. z.B. Kündigungsfristen und Beschäftigungsgarantien für langjährig Beschäftigte), und sie können Betriebsratswahlen initiieren. Ihre Beratung und Unterstützung ist für Betriebsräte entscheidend, wenn Verhandlungen über Restrukturierungen anstehen. Die Repräsentanz der Gewerkschaften in den Betriebsräten ist zurückgegangen, aber nicht so stark wie die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften.

Aufsichtsräte sind nur in Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten obligatorisch. Je nach Rechtsform und Unternehmensgröße sind darin Vertreter der Belegschaften zu unterschiedlichen Anteilen vertreten, aber immer mit einer Minderheit von Stimmen, außer im Bergbau und

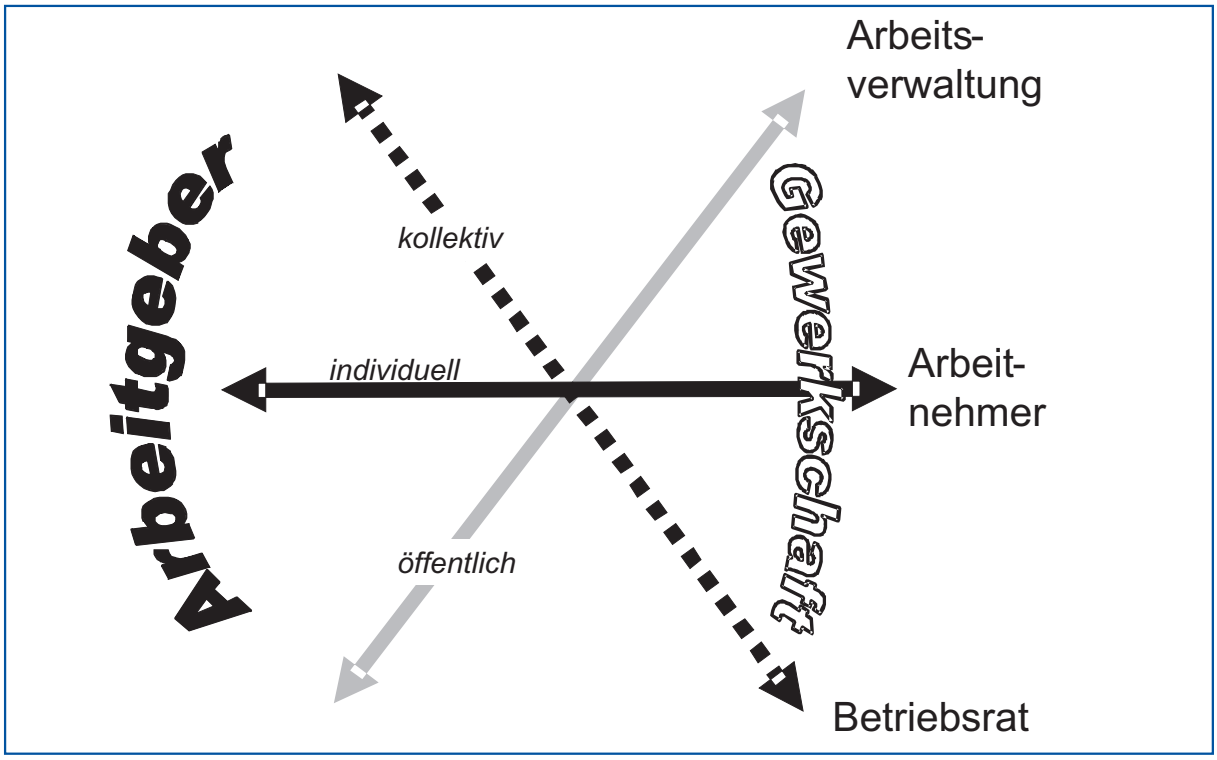
[14] Allerdings gibt es außerhalb des Deutschen Gewerkschaftsbundes kleine Gewerkschaften, die nach solchen Prinzipien aufgebaut sind, aber sie sind im deutschen System der Arbeitsbeziehungen eher randständig.

der Eisen- und Stahlindustrie. Bei Restrukturierungen handelt es sich in der Regel um „zustimmungspflichtige Geschäfte“, die vom Aufsichtsrat abgesegnet werden müssen. Die in den Aufsichtsrat gewählten Betriebsratsmitglieder und Gewerkschaftsfunktionäre erhalten auf diesem Wege frühzeitig Kenntnis von Entwicklungen, die zu Restrukturierungen führen könnten. Jedoch werden inländische Aufsichtsräte in multinationalen Unternehmen, deren strategische Hauptquartiere im Ausland ansässig sind, häufig übergangen, und es kommt vor, dass sogar das örtliche Management von Restrukturierungsentscheidungen überrascht wird.

Öffentliche Akteure (Städte, Landesregierungen, die Bundesregierung, die Bundesagentur für Arbeit, Regionalagenturen) haben keine formelle Verantwortung und kein Interventionsrecht im Restrukturierungsprozess. Trotzdem spielen Politiker oft eine gewisse Rolle wenn sie vom Arbeitgeber, dem Betriebsrat oder der Gewerkschaft dazu aufgefordert werden. Der *Arbeitsverwaltung* müssen in Übereinstimmung mit der entsprechenden EU-Richtlinie geplante Massenentlassungen angezeigt werden, und sie hält zwei eng miteinander verwandte Instrumente zur arbeitsmarktpolitischen Begleitung von Restrukturierungen bereit, die aber nur auf Antrag des Arbeitgebers zum Einsatz kommen (siehe 7.2). Ein solcher Antrag ist üblicher Weise das Ergebnis von Forderungen des Betriebsrats und der Verhandlungen mit ihm, die wiederum von der für die jeweilige Branche zuständigen Gewerkschaft angeregt sein können.

Arbeitsgerichte bilden einen eigenständigen und einheitlichen Zweig der Zivilrechtsprechung mit eigener Organisation, eigenen Verfahrensabläufen, eigenen Karrieremustern und eigenen Gerichtsgebäuden. Sie sind in allen Regionen verfügbar und zuständig sowohl für individuelle wie für kollektive Arbeitsrechtssachen (Beschäftigte gegen Arbeitgeber, Betriebsrat gegen Arbeitgeber, Gewerkschaft gegen Arbeitgeber).

Abbildung 17: Drei Achsen im Umgang mit Restrukturierung



Die drei Achsen der Verhandlungen über Restrukturierungen bzw. ihrer Begleitung in Abb. 13 (kollektiv – individuell – öffentlich) funktionieren weitgehend unabhängig voneinander, auch wenn sie an verschiedenen Punkten miteinander verknüpft sein können. Der einzelne Arbeitnehmer, der von Entlassung bedroht ist, kann gegen den Arbeitgeber klagen, auch wenn kein Betriebsrat besteht, und ohne Mitglied einer Gewerkschaft zu sein. Der Arbeitgeber kann auch ohne Existenz eines Betriebsrates den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente beantragen, auch wenn das in der Praxis kaum vorkommt.

5.2 Begriffe, Regeln und Verfahren

„Betriebsänderung“ ist der in unserem Zusammenhang zentrale Rechtsbegriff, der einer umfassenden Definition von Restrukturierung ziemlich nahe kommt (siehe Kasten auf der nächsten Seite). Typisch für den institutionellen Rahmen in Deutschland, bezieht sich dieser Begriff auf die Verhandlungsebene zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber, und er ist daher in der privatrechtlichen Sphäre des Unternehmens angesiedelt. Der Rechtsbegriff „Betriebsänderung“ kommt nur zum Tragen, wenn ein Betriebsrat existiert, der dann über Informations-, Beratungs- und Verhandlungsrechte in drei Arenen gleichzeitig verfügt:

a) Kollektive Verhandlungen über den „Interessenausgleich“[15] und über einen Sozialplan im Hinblick auf die Betriebsänderung;

b) Anhörung vor dem Aussprechen jeder einzelnen Kündigung, mit der Möglichkeit für den Betriebsrat, einen Widerspruch einzulegen (der aber nur dann eine mögliche Wirkung entfaltet, wenn der von Kündigung bedrohte Arbeitnehmer individuelle Kündigungsschutzklage erhebt);

c) Massenentlassungsanzeigen im Rahmen der Europäischen Massenentlassungsrichtlinie, die im deutschen Kündigungsschutzgesetz implementiert ist.

[15] Da dieser erste Schritt, bei dem über Alternativen zu der vom Arbeitgeber vorgeschlagenen Umstrukturierungsmaßnahme verhandelt werden soll, eher theoretischer Natur ist und nicht zu rechtlich verbindlichen Ergebnissen führt, wird darauf nicht im Detail eingegangen.

Betriebsänderung ˜ Restrukturierung

- Einschränkung und Stillegung des ganzen Betriebs oder von wesentlichen Betriebsteilen,
- Verlegung des ganzen Betriebs oder von wesentlichen Betriebsteilen,
- Zusammenschluss mit anderen Betrieben oder die Spaltung von Betrieben,
- grundlegende Änderungen der Betriebsorganisation, des Betriebszwecks oder der Betriebsanlagen,
- Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden und Fertigungsverfahren.

§ 111 BetrVG

Immer wenn der Arbeitgeber eine Betriebsänderung plant, hat der Betriebsrat gesetzliche Ansatzpunkte zum Eingreifen. Die „betriebliche“ Rahmung dieses Rechtsbegriffs definiert die auszugleichenden Interessen als die organisatorischen Notwendigkeiten des Betriebes auf der einen Seite und die sozialen Interessen der Beschäftigten auf der anderen. Im Unterschied z.B. zu Frankreich braucht der Arbeitgeber seine Entscheidung nicht aus wirtschaftlicher Sicht zu rechtfertigen, noch wird verlangt, die regionalen Auswirkungen der Restrukturierung zu berücksichtigen. Anders gesagt, die Entscheidung des Arbeitgebers, eine Produktlinie aufzugeben, einen Produktionsprozess zu automatisieren oder eine Betriebsstätte zu schließen – um einige Beispiele für Betriebsänderungen zu geben – wird als Vorrecht der Betriebsleitung betrachtet, auch wenn mit dem Betriebsrat über mögliche Alternativen verhandelt werden soll (vgl. Fußnote 15).

Das Hauptproblem eines Arbeitgebers bei der Abwicklung einer Betriebsänderung besteht darin, die drei Handlungsarenen – Sozialplanverhandlungen, korrekte Anhörung des Betriebsrats über Kündigungen, Anzeige von Massenentlassungen mit Stellungnahme des Betriebsrats – gleichzeitig und nach dem Buchstaben des Gesetzes korrekt zu bespielen. Die potenzielle Strafe für Verfahrensfehler des Arbeitgebers besteht in einer Stärkung der rechtlichen Position der Arbeitnehmer, falls sie Kündigungsschutzklage erheben. Die Komplexität der Verfahrensabläufe und das Risiko von Klagen sind mächtige Anreize für Arbeitgeber, mit dem Betriebsrat alternative Lösungen auszuhandeln, deren Ausgang weniger offen ist und die sich zudem rascher umsetzen lassen.

Individuelle Kündigungsschutzrechte sind in Deutschland sehr wichtig und in der Rechtskultur tief verankert. Sie stellen einen Mindeststandard dar, der auch bei Nichtexistenz oder Untätigkeit eines Betriebsrats gilt. Aber diese Rechte können nur wirksam werden, wenn der betroffene Einzelne innerhalb von drei Wochen nach Erhalt der Kündigung Klage erhebt.

Gesetzliche *Kündigungsfristen* sind im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt, das die grundlegenden Bestimmungen des individuellen Arbeitsrechtes enthält. In Abhängigkeit von der Dauer der Betriebszugehörigkeit betragen die Kündigungsfristen zwischen zwei Wochen und sieben Monaten. Diese gesetzlichen Regelungen gelten nur dann, wenn es keine tarifvertragliche Regelung gibt. Tarifliche Kündigungsfristen betragen zwischen einer Woche zum Wochenende für Neueingestellte (in der Bauindustrie allgemein und in einigen Regionen in der Metallindustrie und im Transportgewerbe) bis zu sechs Monaten zum Quartalsende im öffentlichen Dienst (Bispinck et al. 2003).

Der *gesetzliche Kündigungsschutz* gilt nur für

- Arbeitnehmer mit unbefristetem Vertrag, die seit mindestens sechs Monaten ununterbrochen bei ihrem derzeitigen Arbeitgeber beschäftigt sind;
- Betriebe[16] mit mehr als 10 Beschäftigten (die „Kleinbetriebsschwelle"), wodurch 80 Prozent der Betriebe, aber nur 20 Prozent der Beschäftigten aus dem Kündigungsschutz ausgeschlossen sind.

Befristete Arbeitsverträge enden, wenn sie nicht verlängert werden, mit Ablauf ihrer Frist, ohne dass es einer Kündigung bedarf und ohne dass dieses irgendwelche Schutzmechanismen auslöst. Andererseits ist die Entlassung eines befristet Beschäftigten während der Laufzeit seines Vertrages schwieriger als bei unbefristet Beschäftigten. Der Status als Voll- oder Teilzeitkraft macht bezüglich der Geltung des Kündigungsschutzes keinen Unterschied. Bei der Berechnung der Beschäftigtenzahl für die Kleinbetriebsschwelle zählen jedoch Teilzeitkräfte mit weniger als 20 Wochenstunden nur als 0,5 und Teilzeitkräfte zwischen 20 und unter 30 Wochenstunden als 0,75 Beschäftigte. Obwohl Minijobber (nicht mehr als 400 Euro Monatsverdienst) in keiner Weise vom gesetzlichen Kündigungsschutz ausgeschlossen sind, führt der Sonderstatus dieser Arbeitskräfte im Hinblick auf ihre Befreiung von Sozialversicherungsabgaben zu der weit verbreiteten Annahme, dass sie keinen Kündigungsschutz genießen würden, und im Falle von Entlassung verteidigen sie selten ihre Rechte.

Abgesehen von Arbeitsplatzgarantien für bestimmte Gruppen („besonderer Kündigungsschutz"), verhindert der allgemeine Kündigungsschutz nicht Kündigungen als solche, sondern nur *„sozial ungerechtfertigte" Kündigungen*. Neben Gründen, die in der Person oder dem Verhalten liegen, gelten *„dringende betriebliche Erfordernisse, die einer Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers in diesem Betrieb entgegenstehen"* als soziale Rechtfertigung einer Kündigung. Wie bereits ausgeführt, muss die „betriebliche" Entscheidung des Arbeitgebers, den Betrieb umzustrukturieren, zu verkleinern oder eine Produktlinie aufzugeben nicht gerechtfertigt werden, sondern nur, dass wegen dieser Entscheidung der betroffene Arbeitnehmer nicht weiterbeschäftigt werden kann. Wenn aus einer Gruppe vergleichbarer Beschäftigter nur einige aufgrund der Betriebsänderung gekündigt werden sollen, dann muss der Arbeitgeber die getroffene „soziale Auswahl" begründen. Damit eine solche Kündigung vor Gericht als „sozial gerechtfertigt" Bestand haben kann, muss der Arbeitgeber in der Lage sein, die ausreichende Berücksichtigung der folgenden Kriterien darzulegen:

- Dauer der Betriebszugehörigkeit
- Alter
- Unterhaltspflichten
- Schwerbehinderung.

Der Arbeitgeber muss in der Lage sein, die Gewichtung dieser sowie etwa zusätzlich herangezogener Kriterien darzulegen und zu begründen, die zur Entscheidung über die Auswahl der zu kündigenden Arbeitnehmer geführt haben. Wenn jedoch der Arbeitgeber und der Betriebsrat sich auf eine Liste der zu kündigenden Arbeitnehmer[17] einigen, dann wird die soziale

[16] Der Betrieb, ein zentrales Konzept im deutschen Arbeitsrecht, ist die organisatorische Einheit in der der Arbeitsprozess stattfindet. Das Unternehmen kann größer sein, wenn es mehrere Betriebe unterhält. Die örtlichen Einheiten klein zu halten kann für ein Unternehmen eine Strategie darstellen, außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes zu bleiben.

[17] Rechtstechnisch ist diese Liste dann ein „Interessenausgleich", was inhaltlich kaum zu vermitteln ist und darum in der englischen Fassung dieses Papiers nicht erwähnt wurde.

Rechtfertigung dieser Kündigungen angenommen und kann vom Gericht nur auf grobe Fehlerhaftigkeit überprüft werden.

Im Allgemeinen wirken die Mechanismen der Sozialauswahl sich dahingehend aus, dass die auf dem Arbeitsmarkt schwächeren Arbeitnehmer stärker geschützt sind. Das kann in Konflikt geraten mit dem Ziel, durch Restrukturierung die wirtschaftliche Lebensfähigkeit eines Betriebes wieder herzustellen, ein Ziel, das der Betriebsrat in seinem Bemühen, Arbeitsplätze zu erhalten, teilen wird. Dieses Problem ist am offensichtlichsten, wenn massiver Personalabbau dazu führen würde, dass nur die schwächeren Arbeitskräfte im Betrieb zurückbleiben. Deshalb drehen sich Verhandlungen über Betriebsänderungen um einen Kompromiss zwischen sozialen und wirtschaftlichen Perspektiven sowie darum, rechtliche Mechanismen zu konstruieren, die zu einem beiderseits gewünschten Ergebnis führen können.

Der einzelne Arbeitnehmer kann gegen seine Kündigung klagen mit der Begründung, (1) dass sie betrieblich nicht notwendig sei, (2) dass die Sozialauswahl fehlerhaft vorgenommen worden sei, oder dass (3) der Betriebsrat nicht ordnungsgemäß beteiligt worden sei. Wenn die Klage Erfolg hat, ist die Kündigung nichtig, und der Arbeitnehmer müsste theoretisch weiter beschäftigt werden. Aber auf jeder Stufe des Verfahrens kann der Arbeitgeber eine gütliche Einigung anstreben, indem er eine Abfindung im Austausch für die einvernehmliche Beendigung des Arbeitsverhältnisses und die Rücknahme der Klage anbietet. Es gibt jedoch keinen allgemeinen gesetzlichen Abfindungsanspruch, der Arbeitnehmer hat auch keinen gesetzlichen Anspruch auf Unterstützung beim Übergang in ein neues Arbeitsverhältnis, und der Arbeitgeber ist nicht verpflichtet, Derartiges anzubieten. So etwas kann nur entweder individuell ausgehandelt werden, wenn der Arbeitnehmer gerichtliche Erfolgschancen in eine solche Verhandlung einbringen kann, oder, wenn ein Betriebsrat besteht, kollektiv im Rahmen von Sozialplanverhandlungen.

Die Übernahme eines Unternehmens, eines seiner Betriebe, von Teilen eines Betriebes, oder die Fusion eines Unternehmens mit einem anderen stellen als solche keine „dringenden betrieblichen Erfordernisse“ dar, die eine Kündigung rechtfertigen könnten. Die Rechtspersönlichkeit, die das Unternehmen oder Teile davon erwirbt, folgt dem früheren Eigentümer in allen Rechten und Pflichten in Bezug auf die bestehenden Arbeitsverträge nach.[18] Maßnahmen des Beschäftigtentransfers werden in solchen Fällen mitunter genutzt, um in Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat und der Gewerkschaft die Betriebsübernahmeregeln zu umgehen und so den Einstieg eines Investors und die Rettung wenigstens einiger Arbeitsplätze zu ermöglichen.

Sozialpläne sind das hauptsächliche Ergebnis der Verhandlungen zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat über Betriebsänderungen. Sie verschaffen den erfassten Arbeitnehmern unabdingbare Rechte, die gerichtlich durchsetzbar sind. Sozialpläne knüpfen rechtlich an den Tatbestand der Betriebsänderung an (s.o., S. 32), nicht etwa an arbeitgeberseitige Kündigungen im formellen Sinne. Das ist entscheidend, damit „verhandelte Betriebsänderungen“ überhaupt möglich werden: Indem der Betriebsrat einem Regelwerk zustimmt, das einvernehmliche Trennungen ermöglicht und Kündigungen vermeidet, verliert der Betriebsrat nicht sein Verhandlungsrecht. Arbeitgeber und Betriebsrat können folglich gemeinsam Verfahrenskomplexität und die Ungewissheit des Ausgangs reduzieren, indem sie einen Rahmen schaffen, in dem Entlassungen umdefiniert werden in Aufhebungsverträge, soweit die betroffenen Individuen zustimmen. Auf diese Weise können Kündigungsfristen abgekürzt und Lösungen gefunden werden, die nicht unter

[18] Die deutsche Vorschrift zur Betriebsübernahme ist älter als die entsprechende EU-Richtlinie 2001/23 EC, und sie enthält keine der in Artikel 5 der Richtlinie zugelassenen Ausnahmen für Insolvenzen oder wirtschaftliche Krisensituationen. Deshalb kann die deutsche Betriebsübernahme-Regelung unbeabsichtigte negative Wirkungen bei drohender Krise oder Insolvenz haben, wenn nämlich die Übernahme durch einen neuen Investor die einzige Chance bietet, noch Arbeitsplätze zu retten. Der potenzielle Käufer kann vom Verkauf abgeschreckt werden, wenn er Verantwortung für die ganze Belegschaft übernehmen muss, so dass dann alle Arbeitsplätze verloren gehen.

dem Vorbehalt langwieriger und ungewisser Gerichtsverfahren stehen. Große Unternehmen sind bereit, erhebliche finanzielle Ressourcen darauf zu verwenden, solche Lösungen zu erreichen.

Sozialpläne sind mit der Zeit *innovativer* geworden in dem Sinne, dass sie neben Abfindungen nun auch berufliche Weiterbildungen und Unterstützung bei der Arbeitsuche beinhalten. Auf diese Weise wurden individuelle Aufhebungsangebote („Abkaufen des Arbeitsvertrages") zu kollektiven Pfaden in neue Beschäftigung gebündelt, der „Beschäftigtentransfer", bei dem so genannte Transfergesellschaften eine zentrale Rolle spielen (siehe Kapitel 7).

5.3 Durchsetzung und Geltungsbereich

Grundlegendes Prinzip der deutschen Arbeitsbeziehungen ist das Prinzip der Selbstaktivität – abgesehen vom Arbeits-- und Gesundheitsschutz gibt es keine behördliche Überwachung des Arbeitgebers in dieser Rolle. Das bedeutet im Einzelnen:

- Die Beachtung individueller Kündigungsschutzrechte kann nur durch eine *Individualklage*[19] durchgesetzt werden.
- Die Wahl von Betriebsräten ist ein Recht der Beschäftigten – sie sind nicht verpflichtet, dieses Recht wahrzunehmen. Wenn sie es nicht getan haben, kann es keinen Sozialplan geben.
- Sozialplanverhandlungen sind ein Recht des Betriebsrats – es gibt keine Garantie, dass er dieses Recht wahrnimmt.
- Maßnahmen zur Flankierung von Restrukturierungen sind ein Angebot der Arbeitsmarktpolitik – es liegt in der Entscheidung der Betriebsparteien, ob sie es wahrnehmen.

Tatsächlich werden nur zwischen 11 Prozent (Bielenski et al. 2003 – Befragung von Arbeitnehmern) und 16 Prozent (Höland et al. 2005 – Befragung von Arbeitsgerichten) aller arbeitgeberseitigen Kündigungen überhaupt gerichtlich angefochten. Die übrigen Fälle fallen entweder nicht unter das Kündigungsschutzgesetz (s.o., S. 33, zu seiner Begrenztheit), oder die Kündigung erscheint rechtlich gerechtfertigt, oder der betroffene Arbeitnehmer stellt die Kündigung nicht in Frage. Soweit Kündigungsschutzklagen erhoben wurden, so endeten 65 Prozent mit einer gütlichen Einigung statt mit einem Urteil, wobei wiederum 75 Prozent der gütlichen Einigungen durch das Angebot einer Abfindung seitens des Arbeitgebers erreicht wurden (ebenda).

Wenn ein *Betriebsrat* besteht, muss er vor jeder einzelnen Kündigung angehört werden. In einem gesetzlich eng definierten Rahmen zulässiger Begründungen kann der Betriebsrat einen Widerspruch einlegen. In einer Befragung von entlassenen Arbeitnehmern (Bielenski et al. 2002) berichteten nur zwei Prozent von einem Widerspruch des Betriebsrats gegen ihre Kündigung. Unter den Kündigungen, gegen die Klage erhoben wurde, betrug die Widerspruchsquote

[19] Das klingt im deutschen Kontext trivial, ist es aber nicht, wenn man bedenkt, dass z.B. in Schweden nur die Gewerkschaften in Vertretung ihrer Mitglieder Zugang zu den Arbeitsgerichten haben.

dagegen 34 Prozent. Die Reaktion des Betriebsrats auf eine arbeitgeberseitige Kündigung hat also eine wirkungsvolle sowohl unterstützende als auch selektive Funktion in Bezug auf die individuelle Entscheidung, Kündigungsschutzklage zu erheben.

Nur acht Prozent der entlassenen Arbeitnehmer berichteten, Leistungen aus einem Sozialplan erhalten zu haben (ebenda). Wenn die Anzahl der von Entlassungen betroffenen Arbeitnehmer zu gering ist um „erhebliche Teile der Belegschaft“ auszumachen, dann kann es sozial gerechtfertigte betriebsbedingte Kündigungen geben, ohne dass dadurch das Recht des Betriebsrats zur Durchsetzung eines Sozialplans ausgelöst wird. Wenn kein Betriebsrat besteht, gibt es ohnehin keinen Sozialplan. Wie bereits ausgeführt, ist eine knappe Mehrheit der Beschäftigten in betriebsratslosen Betrieben tätig, und das sind eher die kleineren, in denen eine höhere Fluktuation der Arbeitskräfte zu beobachten ist als in den größeren.

Im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Annahme sowohl innerhalb wie außerhalb Deutschlands deuten die oben präsentierten Daten kaum darauf hin, dass der Schutz vor Entlassungen in Deutschland in der Praxis besonders streng wäre. Allerdings können diese Daten nicht widerspiegeln, in welchem Maße aufgrund der gesetzlichen Regelungen Kündigungen gar nicht erst angestrebt werden, und in welchem Maße freiwillige Lösungen dadurch nahe gelegt werden. Im öffentlichen Dienst (siehe Fallstudie 1, Abschnitt 6.1), in Unternehmen, die der öffentlichen Hand nahe stehen (darunter die erst kürzlich in private Rechtsform überführten) und in anderen Großunternehmen mit starker Arbeitnehmervertretung sind betriebsbedingte Kündigungen noch immer praktisch unmöglich. Deshalb werden bei Bedarf andere Wege der Lösung von Arbeitsverhältnissen oder interne Anpassungslösungen gesucht.

Vermeidung von Entlassungen durch Transfer auf dem unternehmens- oder brancheninternen Arbeitsmarkt

6

Wie bereits angedeutet (vgl. 2.3, S. 16), wird im deutschen Beschäftigungsmodell großer Wert gelegt auf die interne Flexibilität von Unternehmen, auf die Stabilisierung bestehender Beschäftigungsverhältnisse selbst bei Arbeitsmangel durch Kurzarbeitergeld, und auf die Vermeidung von Kündigungen. Die Eventualität des Arbeitsplatzverlustes scheint bei deutschen Arbeitnehmern größere Ängste auszulösen als in anderen Ländern, in denen das mehr zur Alltagserfahrung gehört (Erlinghagen 2008). Deshalb lassen sich manche Unternehmen nach Verhandlungen mit ihrer Arbeitnehmervertretung auf große Anstrengungen ein, um interne Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer zu finden, die in ihrer derzeitigen Funktion nicht mehr gebraucht werden oder die nicht mehr geeignet oder motiviert sind, diese auszufüllen (Kirsch, Mühge 2008). Auch die Sozialpartner haben auf Branchenebene in regionalem Maßstab Rahmenbedingungen geschaffen, durch die Arbeitnehmer aus Betrieben mit vorübergehendem Auftragsmangel in Betrieben mit vorübergehendem Arbeitskräftemangel eingesetzt werden können, ohne dass die Vertragsbeziehungen mit dem ursprünglichen Arbeitgeber gelöst werden müssten (Mühge, Knuth 2009).

6.1 Fallstudie (2): Vermeidung von Entlassungen durch Umsetzung auf dem internen Arbeitsmarkt

Versetzungsabteilung „JobChange“ in der Universitätsklinik Köln

„Wir sind die interne Arbeitsagentur der Uni-Klinik“, so charakterisiert der Leiter der Abteilung JobChange der Uni-Klinik Köln seine Aufgabe. Versetzungsabteilungen wie JobChange haben den Zweck, Beschäftigte, die von einem Arbeitsplatzverlust betroffen sind oder ihre Stelle freiwillig wechseln wollen, auf offene Stellen im internen Arbeitsmarkt vermitteln.

Gegründet wurde JobChange im Jahr 2007 als Teil des Personalwesens der Uni-Klinik Köln. Der klinikinterne Arbeitsmarkt besteht aus 7.000 Mitarbeitern, die in etwa 60 klinischen Abteilungen für die Behandlung und Betreuung von jährlich knapp 50.000 stationären, 170.000 ambulanten Patienten sowie für Forschung und Lehre zuständig sind. Die Idee zu JobChange resultierte aus einem beschleunigten Wandel der institutionellen Rahmenbedingungen im deutschen Gesundheitswesen, der vor allem Universitätskliniken getroffen hat und noch immer trifft. Im Zentrum der Veränderungen steht das im Jahr 2002 verabschiedete Fallpauschalengesetz und die folgende, schrittweise Umstellung der Abrechnung auf pauschalierte Beträge pro Fall, den so genannten DRGs – Diagnosis Related Groups. Durch die Einführung von DRGs wurde ein erheblicher Druck aufgebaut, Rationalisierungsmaßnahmen durchzuführen und letztlich Personalkosten zu senken.

Um das Arbeitsangebot der Klinik an die Veränderungen der Arbeitsnachfrage besser anpassen zu können, hat die Personalleitung im Jahre 2006 das Konzept „Konsensorientiertes Management in Krisenzeiten“ entwickelt, deren Kern JobChange bildet. Ein wichtiger Hintergrund für das konsensorientierte Krisenmanagement ist der tarifliche Kündigungsschutz der Universitätsklinik. Als öffentlicher Arbeitgeber ist es der Uniklinik Köln nicht möglich, Personalabbau über Entlassungen auf den externen Arbeitsmarkt durchzuführen.

JobChange zielt in langfristiger Perspektive auf die Bewältigung von Krisen. Um Erfahrungen in der Versetzungspraxis sammeln zu können und um innerorganisatorische Konflikte zu vermeiden, wurde JobChange aber zunächst als Instrument für freiwillige Mobilität eingeführt. Die anfängliche Zielgruppe bildeten Beschäftigte, die motiviert sind, einen neuen Bereich oder ein neues Tätigkeitsfeld zu suchen. Erst im Verlauf der Zeit hat JobChange seine Arbeit auf die Beschäftigten, deren Stelle durch Rationalisierungsmaßnahmen weggefallen ist, erweitert. Eine Dienstvereinbarung zwischen dem Personalrat[20] und dem Arbeitgeber, die diese „unfreiwilligen“ Stellenwechsel und Versetzungsprozesse regeln soll, befindet sich derzeit in der Verhandlung und soll zum Sommer 2010 abgeschlossen sein.

JobChange ist im Januar 2007 mit zwei Mitarbeitern gestartet und hat in den ersten Jahren insgesamt 600 Beschäftigte – freiwillige und unfreiwillige Jobwechsler – beraten. Für seine Vermittlungsarbeit nutzt JobChange ein breites Programm an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Methoden. Ausgangspunkt der individuellen Arbeit mit den Teilnehmern ist immer ein einstündiges Gespräch, das der Aufklärung über die Möglichkeiten von JobChange und das interne Arbeitsangebot dient. Ferner zielt es auf die beruflichen Wünsche und Fähigkeiten, die schließlich in einem standardisierten Profiling-Bogen zusammengefasst werden. In weiteren Gesprächen werden dann die nächsten Schritte entwickelt, etwa Qualifizierungen, Praktika/Hospitationen und Bewerbungen auf neue Stellen im internen Arbeitsmarkt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass JobChange keinerlei öffentliche Förderung beansprucht.

Jüngere Untersuchungen zeigen, dass die personalwirtschaftliche Gestaltung interner Arbeitsmärkte eine große Flexibilitätsleistung entfalten und Entlassungen wirkungsvoll vermeiden kann (Kirsch/Mühge 2010, Mühge 2009). Im Vergleich zu Versetzungsabteilungen in anderen Krankenhäusern oder Unternehmen anderer Branchen (vgl. Kirsch/Mühge 2008) zeichnet sich JobChange durch seine behutsame Art der Einführung aus, indem zunächst der Schwerpunkt auf die freiwillige Mobilität gelegt wurde. Auf diese Art konnte eine „unkritische“ Praxis abteilungsübergreifender Versetzung entwickelt werden, die dann schrittweise und erfolgreich mit Personalabbau und unfreiwilliger Mobilität ergänzt wurde. Inzwischen bereitet JobChange die Entwicklung neuer Aufgabenfelder vor – so will man andere regionale Kliniken in das Modell einbeziehen und JobChange zu einem interorganisationalen Poolmodell ausweiten, wie das im folgenden präsentierte Beispiel.

[20] In der englischen Fassung wurde darauf verzichtet, den Unterschied zwischen Personalrat und Betriebsrat sowie zwischen Betriebs-- und Dienstvereinbarung einzuführen.

6.2 Fallstudie (3): Regionaler Arbeitskräftepool im Maschinenbau

Die deutsche Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung enthält Ausnahmen u.a. für die wechselseitige Überlassung von Arbeitskräften zwischen Arbeitgebern derselben Branche zwecks Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen unter der Voraussetzung, dass dieses in einem Tarifvertrag vorgesehen ist, von dem Verleiher und Entleiher gleichermaßen erfasst sind (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 AÜG). Unter einem solchen Regelungswerk können von Personalabbau bedrohte Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber zur Arbeit bei einem benachbarten Unternehmen entsandt werden, ohne dass sie dafür den Arbeitsvertrag mit ihrem bisherigen Arbeitgeber lösen müssen, aber auch ohne dass dieser Arbeitgeber unter die Vorschriften fällt, die für die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung gelten. Diese Ausnahmen von der Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung waren eigentlich bedeutsamer in Zeiten, als diese strikter reguliert war als es heute der Fall ist; dennoch hat diese Vorschrift wegen der aktuellen Krise in jüngerer Zeit mehr Beachtung gefunden. Das größte Potenzial für einen solchen Arbeitskräfteaustausch besteht zwischen Betrieben, deren Produktionsverfahren ähnlich sind, so dass eine Umsetzung von Arbeitskräften zwischen Aufgaben im einen und im anderen Betrieb relativ leicht möglich ist, während sich gleichzeitig die Märkte, in denen diese Unternehmen agieren, wegen unterschiedlicher Verwendungsweise der Produkte in unterschiedlichen saisonalen und zyklischen Mustern entwickeln. Dieses könnte z.B. der Fall sein, wenn von zwei Herstellern von Erntemaschinen der eine auf Feldfrüchte spezialisiert ist, die vorwiegend in der nördlichen Hemisphäre angebaut werden, während der andere seine Märkte eher auf der südlichen Hemisphäre hat.

Zwischenbetrieblicher Personaltransfer – Das Beispiel der Kooperationsinitiative Maschinenbau (KIM) in Braunschweig

Im Rahmen der Kooperationsinitiative Maschinenbau (KIM) in Braunschweig wurde im Jahr 2000 ein Tarifvertrag abgeschlossen, der es den beteiligten Unternehmen erlaubt, untereinander für einen begrenzten Zeitraum Personal zu ver- bzw. zu entleihen. Neben anderen internen und externen Flexibilisierungsformen verfügen die Unternehmen damit über ein zusätzliches Instrument, um zyklischen Auftragsschwankungen im Hinblick auf den Personaleinsatz begegnen zu können (s. auch Mühge et al. 2006; Hertwig 2009). Bei ihrer Entstehung zielte KIM im wesentlichen darauf ab, die beschäftigtenbezogenen Auswirkungen einer möglichen Krise im regionalen Maschinenbau – Personalabbau oder Kurzarbeit – zu verhindern und somit zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Stabilisierung der Beschäftigung beizutragen. Die KIM umfasste im Jahr 2008 22 Unternehmen, von denen jedoch nur elf unter den Tarifvertrag fallen (die übrigen nehmen nicht teil am Arbeitskräfteaustausch, sondern nur an anderen unten beschriebenen Formen der Kooperation). Beteiligt sind Unternehmen aller Größenklassen (von ca. 30 bis zu 800 Mitarbeitern).

Der Tarifvertrag zur Arbeitnehmerüberlassung wurde im November 2000 zwischen dem Verband der Metallindustriellen (Niedersachsenmetall) und der IGM Hannover abgeschlossen und war damit in der BRD der erste seiner Art. In der Entstehungsphase der KIM-Initiative wurden 20 von insgesamt 80 Unternehmen der Metallbranche in der Region von IGM und Arbeitgeberverband ausgewählt und angesprochen, um für KIM zu werben. Die Präsentation der Idee, die Beratung und Überzeugungsarbeit bei den jeweiligen Geschäftsleitungen und Betriebsräten übernahmen Arbeitgeberverband und Gewerkschaft arbeitsteilig. Der Tarifvertrag kodifiziert die grundlegenden Bedingungen und Prozesse des Verleihs sowie Schutzrechte der verliehenen Arbeitnehmer: (1) Die verliehenen Beschäftigten bleiben Arbeitnehmer ‚ihrer' Unternehmen, durch die sie auch während eines Verleiheinsatzes weiter entlohnt werden;

(2) verliehene Beschäftigte dürfen weder finanziell noch hinsichtlich ihrer Betätigungsfelder schlechter gestellt werden; Arbeitnehmer, die für höherwertige Tätigkeiten eingesetzt werden, haben mitunter Anspruch auf eine höhere Entgeltgruppe; (3) die Beschäftigten und die Betriebsräte der Unternehmen müssen einem Verleiheinsatz zustimmen.

Die tarifvertraglichen Regelungen werden im KIM-Netzwerk seit Bestehen des Tarifvertrages von den meisten Unternehmen sporadisch genutzt. Anstoß eines Personalaustauschs ist in der Regel die Anfrage eines Unternehmens, welches ein erhöhtes Auftragsvolumen verzeichnet oder beispielsweise aufgrund von Krankheit über temporären Personalmangel verfügt. Dabei ist die Anzahl der verliehenen Beschäftigten eher gering. In erster Linie werden Facharbeiter und Techniker, in geringerem Ausmaß aber auch Ingenieure nachgefragt. Die Dauer der Einsätze variiert zwischen einem Tag und einem halben Jahr. Kürzere Einsätze von wenigen Stunden werden nicht praktiziert. Zudem zeichnet sich eine recht klare ‚Struktur' des Personaltransfers ab. Während manche Unternehmen fast ausschließlich Personal verleihen, treten andere nur als Nachfrager auf. Die Austauschbeziehungen eines Unternehmens beschränken sich in der Regel auf ein bis zwei andere Unternehmen, es findet also kein Austausch ‚aller mit allen' statt.

Zwar ist die tarifvertragliche Regelung des Personalaustausches zwischen regionalen Maschinenbauern ein zentrales Element von KIM; die Aktivitäten der Initiative wurden jedoch schnell erweitert und umfassen heute umfangreiche Kooperationen – teilweise in Form von Arbeitskreisen – auf den Gebieten Personalentwicklung, IT, Einkauf oder Logistik. Die Erweiterung der kooperativen Aktivitäten im Netzwerk über den Personaltransfer hinaus und die Einrichtung einer eigenen Koordinationsstelle waren lange Zeit Garant für Stabilität und Funktionsfähigkeit des Netzwerkes: Da die Aktivitäten von KIM über den Personaltransfer hinausreichen, bleibt die Initiative auch bei Stagnieren des ‚Arbeitskräftepools' aktiv und kann bei Bedarf entsprechend ‚wiederbelebt' werden. Mit der Einrichtung einer Koordinierungsstelle hat die KIM zudem einen Professionalisierungsschritt vollzogen. Erst hierdurch wurde es möglich, aktiv neue Unternehmen zu werben, was schließlich zum Wachstum der KIM geführt hat.[21] Auch das kooperative Klima zwischen den beteiligten Sozialpartnern sowie die Person des Vorsitzenden des Arbeitgeberverbandes der Region (und Geschäftsführers eines beteiligten Unternehmens) als wichtigem Befürworter und aktivem Promotor der Initiative waren in der Anfangsphase wichtige Faktoren für das Gelingen.

Wie beim Beispiel in Fallstudie (1) werden für KIM keine öffentlichen Mittel benötigt; im Gegenteil, indem Kurzarbeit und Entlassungen vermieden werden, werden der Arbeitslosenversicherung Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld erspart.

Das Beispiel der Kooperationsinitiative Maschinenbau bliebt nicht ohne Nachahmer. Im Dezember 2009 hat die Bezirksleitung Düsseldorf der IG Metall mit den Metallarbeitgebern des Ruhrgebiets einen ähnlichen Tarifvertrag abgeschlossen. Diese Abschluss ist aber noch zu frisch als dass man über die praktische Umsetzung etwas berichten könnte.

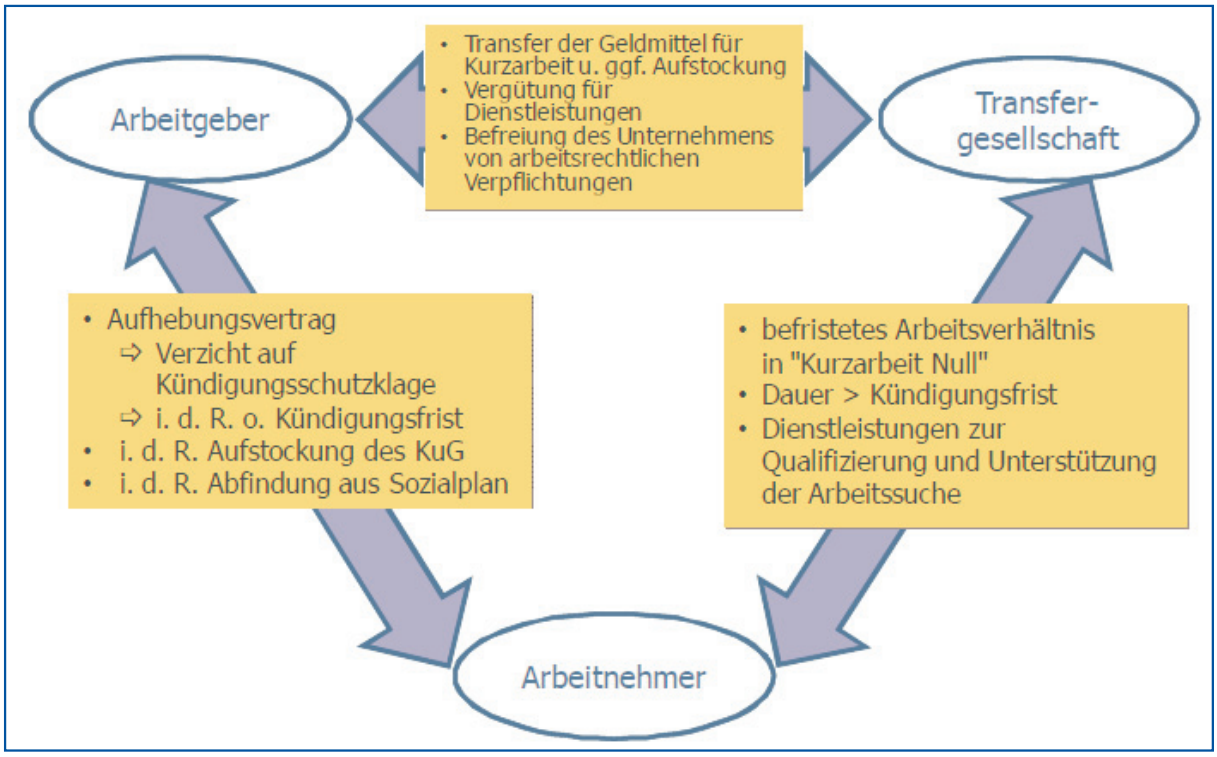
Offensichtlich ist die Anwendbarkeit der in diesem Kapitel berichteten Ansätze beschränkt auf den Ausgleich von Über- und Unternachfrage nach Arbeitskräften in eng verwandten Einheiten, hier also in den Abteilungen einer hoch diversifizierten Klinik oder in ähnlich strukturierten Betrieben einer Region („Arbeitskräftepool"). Wenn eine Organisation mit einem allgemeinen und dauerhaften Personalüberhang konfrontiert ist und wenn potenzielle neue Arbeitgeber nicht konkret bekannt sind, dann ist es nicht möglich, bestehende Arbeitsverhältnisse fortzusetzen. Aber auch dann gibt es Alternativen zur Entlassung in Arbeitslosigkeit und zu den Standard-Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung. Das folgende Kapitel konzentriert sich auf derartige Ansätze.

[21] Im Jahr 2004 wurde die ‚KIM 2', 2006 die ‚KIM 3' ins Leben gerufen.

7.1 Der Drei-Parteien-Vertrag

Der massive Strukturwandel im Gefolge der deutschen Einigung, der zunächst Ostdeutschland, dann aber auch Westdeutschland erfasste, löste die Entwicklung von Maßnahmen des so genannten Beschäftigtentransfers aus. Aus der Sicht der betroffenen *Arbeitnehmer* besteht die Vorteilhaftigkeit eines solchen Ansatzes darin, dass Arbeitslosigkeit vermieden oder zumindest hinausgeschoben wird und dass raschere und wirksamere Unterstützungsmaßnahmen verfügbar werden als die Arbeitsverwaltung sie erbringen könnte. Für den *Arbeitgeber* bietet der Beschäftigtentransfer die Möglichkeit, die Restriktionen der Sozialauswahl bei Kündigungen zu umgehen und dadurch die Verfahrensrisiken zu vermeiden, die sich aus Kündigungsschutzklagen der betroffenen Arbeitnehmer ergeben könnten (vgl. S. 30f.). Der Beschäftigtentransfer kann auch dazu benutzt werden, Umstrukturierungen zu beschleunigen, indem Kündigungsfristen nicht im bestehenden Arbeitsverhältnis abgewartet werden. Auf diese Weise kann man ausländischen Konzernzentralen rasch verschlankte Personallisten präsentieren und den Druck in Richtung auf weitere Abbaumaßnahmen mildern, oder man kann den Betrieb für Kaufinteressenten attraktiver machen.

Abbildung 18: Der „Drei-Parteien-Vertrag“ zum Beschäftigtentransfer



Quelle: Knuth, Mühge 2009

Im Rahmen eines Transfer-Sozialplans bietet der Arbeitgeber den Beschäftigten üblicher Weise Aufhebungsverträge im Austausch für befristete Verträge mit einem speziell für solche Zwecke gegründeten Dritten an, der so genannten *Transfergesellschaft*. Im Austausch für das Aufgeben von Kündigungsschutzrechten durch den freiwilligen Wechsel in einen befristeten Vertrag erhält

die/der Arbeitnehmer/in in der Regel eine *zeitliche Ausdehnung der Beschäftigung* über das Ende der Kündigungsfrist hinaus sowie Transfer-Dienstleistungen, die üblicher Weise von der Transfergesellschaft erbracht werden. Falls die/der Arbeitnehmer/in später arbeitslos werden sollte, wird dieses rechtlich als die automatische Folge des Auslaufens des befristeten Vertrages gewertet. Dadurch werden Sperrzeiten wegen Arbeitsaufgabe (§ 144 Abs. 1 Nr. 1 SGB III) sowie das Ruhen des Arbeitslosengeldanspruchs bei Entlassungsentschädigung (§ 143a SGB III) vermieden. Die Arbeitnehmer können ihren bisherigen Arbeitgeber also freiwillig, vorzeitig und mit Abfindung verlassen, ohne dass es im Falle späterer Arbeitslosigkeit zu einer Verzögerung von Arbeitslosengeldzahlungen und einer Verminderung der Anspruchsdauer kommt.

In der Regel wird der Beschäftigtentransfer von den Betriebsräten im Rahmen eines Sozialplans vereinbart. Traditionelle Abfindungszahlungen werden dadurch ergänzt um Transfer-Dienstleistungen, und es ist theoretisch möglich (wenn auch nicht immer die Praxis), die finanziellen Leistungen so auszugestalten, dass sie Anreize für den Transfer setzen. Z.B. können die Abfindungen höher sein für jene, die freiwillig in die Transfergesellschaft wechseln als für jene, die ihre Kündigungsfristen im alten Unternehmen abwarten, oder die Aufstockungszahlungen auf das Transfer-Kurzarbeitergeld können höher sein für diejenigen, die sich in der Transfergesellschaft an Weiterbildungen und anderen aktiven Maßnahmen beteiligen, oder es könnte eine Prämie für die möglichst rasche Aufnahme einer neuen Beschäftigung vor Ende des Transferzeitraums geben. Übergänge in neue Beschäftigung werden erleichtert, wenn es für den Transferzeitraum eine Rückkehrgarantie in die Transfergesellschaft gibt; Aufstockungszahlungen bei Annahme einer zunächst schlechter bezahlten Stelle dienen dem gleichen Zweck. Für Existenzgründer kann man die Kapitalisierung von Aufstockungs- und Abfindungszahlungen vorsehen oder den Zugang zu billigen Krediten. Leider sind diese Beispiele von Beschleunigungsregelungen nicht der allgemeine Standard, sondern nur in fortgeschrittenen Transferkonzepten zu finden.

7.2 Kurzarbeitergeld als öffentliche Finanzierungsgrundlage für den Beschäftigtentransfer

Das Instrument des Kurzarbeitergeldes wurde bereits vorgestellt (vgl. S. 16f.). Tatsächlich gibt es drei Varianten:

(1) konjunkturelles Kurzarbeitergeld (§ 170 SGB III)

(2) Saison-Kurzarbeitergeld (§ 175 SGB III – 2007 eingeführt für Branchen, deren Betrieb im Winter durch die Witterungsbedingungen unterbrochen werden kann – hauptsächlich Bauwirtschaft)

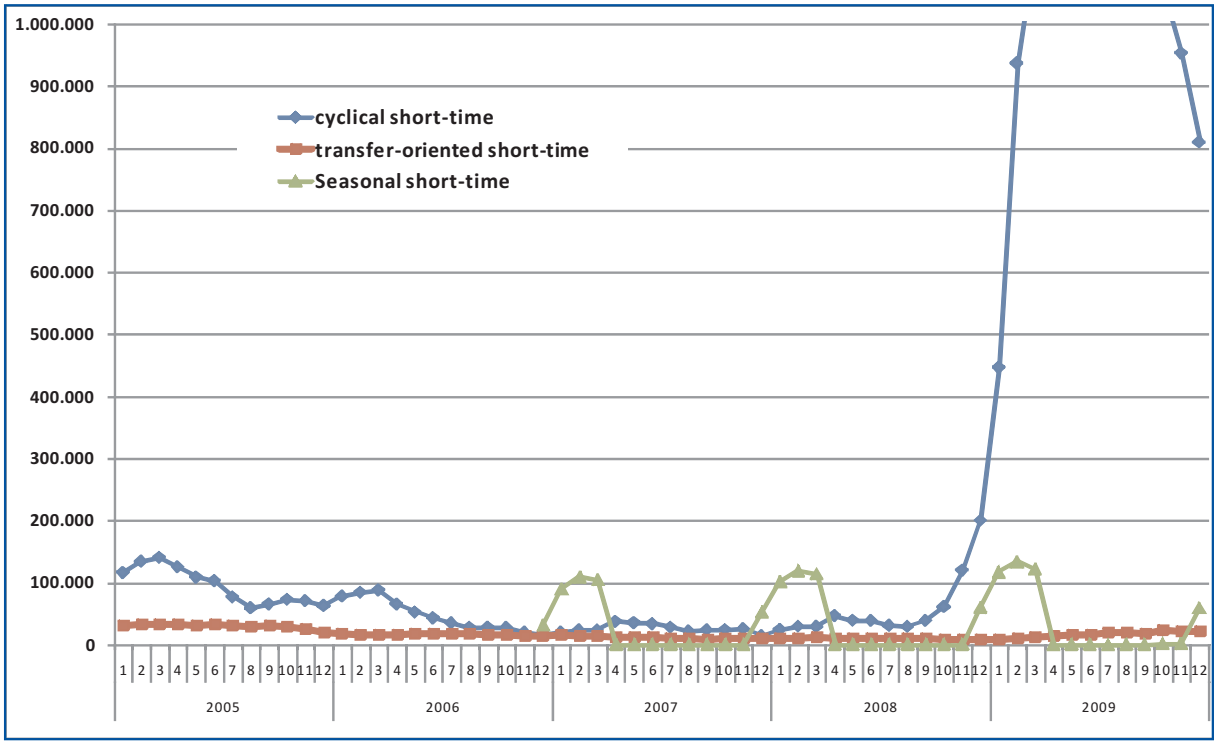
(3) *Transfer-Kurzarbeitergeld* für Beschäftigte, deren Arbeitsplatz schon weggefallen ist, deren Beschäftigung aber zum Zwecke der beruflichen Neuorientierung sowie zur Arbeitsuche und -vermittlung fortgesetzt wird.

Während das konjunkturelle Kurzarbeitergeld in den meisten Fällen nur einen teilweisen Arbeits- und Lohnausfall kompensieren muss, wird bei den anderen beiden Arten überhaupt nicht

gearbeitet – im Falle des Saison-KuG für einige Tage oder Wochen, während beim Transfer-KuG die Arbeit für immer verloren ist. Für alle drei Typen des Kurzarbeitergeldes ist der grundlegende Mechanismus der gleiche: für die Tage des Arbeitsausfalls wird eine Lohnersatzleistung aus der Arbeitslosenversicherung bezogen, wobei die Lohnersatzrate der des Arbeitslosengeldes entspricht, also 60 Prozent des standardisierten Nettoverdienstes (67 Prozent für Betroffene mit Unterhaltsverpflichtung für mindestens ein Kind). Der Arbeitgeber trägt weiterhin die Sozialversicherungsbeiträge[22] sowie die vollen Lohnkosten für Feier- und Urlaubstage, weil an diesen Tagen ja ohnehin ein Lohnanspruch ohne Arbeitsleistung besteht und insofern ein Arbeitsausfall nicht möglich ist. Diese Kosten bezeichnet man als die „Remanenzkosten" der Kurzarbeit.

Obwohl das Kurzarbeitergeld von der Arbeitslosenversicherung finanziert wird, führt der Bezug nicht zum Verbrauch der Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes. Anders gesagt, wenn zunächst Transfer-KuG den Arbeitsplatzverlust abfedert und wenn bis zum Ende der Transferperiode kein neuer Arbeitsplatz gefunden wurde, dann erhalten die Betroffenen über insgesamt längere Perioden eine Lohnersatzleistung. Da die Bezieher von Kurzarbeitergeld noch beschäftigt sind, erhalten sie diese Lohnersatzleistung über die Lohnabrechnung des Arbeitgebers. Das hat Konsequenzen für die wissenschaftliche Evaluation von Transfermaßnahmen, da die Empfänger von Kurzarbeitergeld in den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit bisher nicht individuell erfasst werden.[23] Sie werden lediglich aufgrund der Abrechnungsbelege der Arbeitgeber gezählt, was zu den in Abbildung 12 und Abbildung 19 gezeigten Statistiken führt.

Abbildung 19: Anzahl der Bezieher/innen von Kurzarbeitergeld, nach Art der Kurzarbeit



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

[22] Die aktuelle Ausdehnung der konjunkturellen Kurzarbeit (vgl. Abbildung 19) wurde dadurch erleichtert dass ab dem siebten Monat auch die Sozialversicherungsbeiträge aus der Arbeitslosenversicherung erstattet werden.

[23] Im aktuellen Gesetzgebungsvorhaben eines "Beschäftigungschancengesetzes" ist diesbezüglich eine Änderung vorgesehen.

Wie Abbildung 19 zeigt, hat die konjunkturelle Kurzarbeit Mitte 2009 einen historischen Höhepunkt von rd. 1,5 Mio. Betroffenen erreicht, was auf die aktuelle Krise sowie eine vorübergehend großzügigere Ausgestaltung der finanziellen Konditionen für den Arbeitgeber sowie der maximalen Bezugsdauer[24] zurückzuführen ist. Die Inanspruchnahme des Saison-KuG scheint von Winter zu Winter leicht anzusteigen, vermutlich wegen der wachsenden Bekanntheit dieses erst kürzlich eingeführten Instrumentes. Im Vergleich dazu wird das in diesem Bericht hauptsächlich interessierende Transfer-KuG nur in einem sehr bescheidenen Ausmaße in Anspruch genommen, und die aktuelle Krise hat seine Inanspruchnahme noch nicht wieder auf das Niveau von 2005 ansteigen lassen. Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Rat kürzlich seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht, dass die Bewahrung bestehender Beschäftigungsstrukturen in Deutschland die Oberhand gewinnen könnte über die Notwendigkeiten des Umbaus und der Neuorientierung von Arbeitskräften.[25]

Gleichwohl stellt das Transfer-KuG die hauptsächliche Form der öffentlichen Unterstützung des Beschäftigtentransfers dar. Wie also funktioniert das konkret?

7.3 Die Unterstützung von Beschäftigtentransfer durch Transfergesellschaften

So genannte Transfergesellschaften bieten „Beschäftigung“ auf der Grundlage von *„Kurzarbeit Null“*, die von der Arbeitsverwaltung mit Transfer-KuG unterstützt wird. Im Rahmen des zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber ausgehandelten Sozialplans (vgl. S. 33) wird das Transfer-KuG meistens vom früheren Arbeitgeber auf zwischen 75 und 90 Prozent des früheren Nettoverdienstes aufgestockt. Zusammen mit den Remanenzkosten der Kurzarbeit (siehe S. 42) muss der frühere Arbeitgeber dann immer noch zwischen 40 und 50 Prozent der früheren Arbeitgeber-Bruttolohnkosten tragen. Die Betriebskosten der Transfergesellschaft sowie die Kosten für Weiterbildung und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche kommen noch dazu. Unter bestimmten Voraussetzungen kann aus dem Europäischen Sozialfonds – und neuerdings, unter engeren Voraussetzungen, auch aus dem Europäischen Globalisierungsfonds – ein Beitrag zu den Weiterbildungskosten geleistet werden. Die maximale Bezugsdauer des Transfer-KuG beträgt 12 Monate (bis Ende 2003 waren es 24 Monate). Für die/den einzelne(n) Arbeitnehmer/in ist dieses die maximale Dauer während der sie/er ein Beschäftigungsverhältnis mit der Transfergesellschaft unterhalten kann.

Die *Unterstützung bei beruflicher Neuorientierung und Arbeitsplatzsuche* durch die Transfergesellschaft sind dem ziemlich ähnlich, was man auch in anderen Ländern findet: Profiling

[24] Diese beträgt normaler Weise nur sechs Monate, war aber das ganze Jahr 2009 über auf 24 Monate ausgedehnt und beträgt aktuell 18 Monate. Das ist das erste Mal, dass die maximalen Bezugszeiträume des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes über denen des Transfer-KuG liegen, die unverändert 12 Monate betragen. Außerdem übernimmt die Arbeitslosenversicherung die Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers ab dem siebten Monat sowie während Zeiten der Qualifizierung, was beides beim Transfer-KuG nicht der Fall ist.

[25] Financial Times Deutschland, 10. März 2010, unter Bezugnahme auf ein Papier, das der Ecofin-Runde in der darauffolgenden Woche vorliegen sollte.

(Erfassung und Bewertung von Kompetenzen), Bewerbungstraining, Coaching bei der Arbeitsuche, Weiterbildung, und Arbeitsvermittlung. Praktika oder Einsatz als Leiharbeitskraft bei potenziellen neuen Arbeitgebern, mit Rückkehrgarantie in die Transfergesellschaft, können eine Rolle dabei spielen, dauerhafte Übergänge in neue Beschäftigung anzubahnen. Einige Transfergesellschaften besitzen eine Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis, oder sie kooperieren mit zugelassenen Zeitarbeitsunternehmen. Aufgrund des Status der Teilnehmer als „Beschäftigte" der Transfergesellschaft unterliegen sie deren Direktionsrecht und können zumindest theoretisch verhaltensbedingt gekündigt werden, wenn sie an den angebotenen Maßnahmen nicht aktiv mitwirken.

Der Einsatz von Transfergesellschaften ist sowohl für den früheren Arbeitgeber als auch für die Arbeitslosenversicherung kostenintensiv. Alternativ gibt es die weniger kostenträchtigen *Transfermaßnahmen* (§ 216a SGB III), mit denen Outplacement für betriebsbedingt gekündigte, aber noch bei ihrem alten Arbeitgeber beschäftigte und eingesetzte Arbeitnehmer/innen finanziert wird. Die Unterstützung beträgt 50 Prozent der Maßnahmekosten, aber maximal 2.500 Euro pro Teilnehmer/in. Das Ziel von Transfermaßnahmen besteht darin, noch vor dem Ablauf der Kündigungsfrist den Übergang in ein neues Arbeitsverhältnis anzubahnen. Transfermaßnahmen und Transfergesellschaften (Transfer-KuG) können nacheinander, aber nicht gleichzeitig genutzt werden, so dass man in der Transfermaßnahme zunächst diejenigen herausfiltern kann, die leichter zu vermitteln sind, und dann nur noch die schwerer Vermittelbaren in die Transfergesellschaft überführt. Aus der Sicht des Arbeitgebers sind Transfermaßnahmen das Mittel der Wahl, wenn die betroffenen Arbeitnehmer während der Kündigungsfristen noch produktiv eingesetzt werden sollen, während sich der Beschäftigtentransfer eher dann anbietet, wenn die Arbeit sofort eingestellt wird oder wenn sich die Kündigungsfristen bis weit nach der Einstellung der Produktion hinziehen.

Die Umsetzung derartiger Maßnahmen hängt vollständig von den autonomen Verhandlungen der Betriebspartien ab, möglicher (und meistens notwendiger) Weise mit Beratung und Anleitung durch die Sozialpartner auf Branchenebene, und mit finanzieller Unterstützung durch die Arbeitsverwaltung. Transfergesellschaften als solche erscheinen nirgends im Gesetzestext. Sie sind ein innovatives Konstrukt, geboren aus den Rahmenbedingungen des Arbeitsrechts (siehe 5.2, S. 29ff.) und den verfügbaren Zuschüssen der Arbeitsmarktpolitik.

7.4 Fallstudie (4): Transfergesellschaft Nokia Bochum

Die Schließung des Mobiltelefonwerks von Nokia in Bochum

Im Januar 2008 kündigte Nokia, der weltgrößte Produzent von Mobiltelefonen, seine Entscheidung an, seine Produktionsstätte in Bochum (Ruhrgebiet, Nordrhein-Westfalen) mit 2.300 Beschäftigten und 800 eingesetzten Leiharbeitnehmern (Zahlen von Mitte 2008) zu schließen und die Produktion in ein neues Werk in Klausenburg, Rumänien, zu verlagern. Das Unternehmen begründete seine Entscheidung mit Notwendigkeiten globaler Kosteneffizienz. Die Beschäftigten, der Betriebsrat, die Gewerkschaft und die Stadt wurden durch diese Entscheidung vollständig überrascht. In den darauffolgenden Wochen organisierte die zuständige Gewerkschaft, die IG Metall, eine intensive Kampagne mit dem Ziel, die Schließung zu verhindern.Parallel dazu begannen, den Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes entsprechend, zwischen dem Arbeitgeber und dem örtlichen Betriebsrat (der von der IG Metall unterstützt wurde) Verhandlungen über einen Interessenausgleich und Sozialplan (siehe S. 33). Ende April 2008 – nachdem offensichtlich geworden war, dass die Kampagne die Schließung nicht würde aufhalten können – präsentierten Betriebsrat und Gewerkschaft die Ergebnisse ihrer Verhandlungen. Insgesamt sollte der Arbeitgeber ein Sozialplanvolumen von 200 Mio. Euro bereitstellen, wovon 185 Mio. für Abfindungen vorgesehen waren und „nur“ 15 Mio. Euro für aktive Arbeitsmarktförderung in einer Transfergesellschaft.

Die Höhe der individuellen Abfindungen wurden nach der üblichen Formel aufgrund von Alter, Betriebszugehörigkeit und Entgelt berechnet. Die Abfindungen lagen in einer Spannweite zwischen etwa 10.000 und 200.000 Euro und betrugen im Durchschnitt 80.000 Euro. Z.B. konnte ein 42-jähriger Beschäftigter nach 13 Jahren Betriebszugehörigkeit in Abhängigkeit von der Entgeltgruppe zwischen 66.000 und 83.000 Euro erhalten (steuerpflichtiges Brutto). Da die Schließung beschlossen war, gab es in diesem Fall keinen Grund, der Konzernzentrale oder potenziellen Investoren möglichst rasch eine verschlankte Personalliste präsentieren zu wollen. Deshalb gingen die betroffenen Beschäftigten – anders als in anderen Fällen – erst nach dem Ablauf ihrer Kündigungsfristen in die Transfergesellschaft über, wobei die Kündigungsfristen zwischen einem und sieben Monaten dauerten. Folglich waren die Übergänge in die Transfergesellschaft in monatlichen Kohorten zwischen Juni 2008 und Januar 2009 gestaffelt. Das einzige „aktive“ Element während der Kündigungsfrist bestand in einer „Sprinterprämie“ für diejenigen, die vor dem Ende ihrer Kündigungsfrist neue Arbeit fanden: Sie erhielten die Hälfte des eingesparten Lohns als Prämie.

Vor dem Übergang in die Transfergesellschaft wurden für ungefähr 900 Beschäftigte günstigere Alternativen gefunden, indem sie in andere Nokia-Werke in Deutschland versetzt wurden, indem Teil des Werks verkauft wurden und indem Einzelne unter Ausnutzung der Sprinterprämie vermittelt wurden. Auf diese Weise fanden fast alle höher qualifizierten Arbeitskräfte passende Arbeitsplätze in der Region. Außerdem gingen etwa 70 ältere Beschäftigte in die Freistellungsphase ihrer Altersteilzeit über und blieben formell bei Nokia beschäftigt. Mit dem Ende der jeweiligen individuellen Kündigungsfrist gingen jene 1.380 Entlassenen, die bis dahin keinen neuen Arbeitsplatz gefunden hatten (zu ca. 60 Prozent Frauen), für die gesetzlich maximal mögliche Dauer von 12 Monaten auf der Basis von Transfer-Kurzarbeitergeld in die Transfergesellschaft über.

Das Transfer-KuG wurde aufgrund des Sozialplans auf 85 Prozent des letzten Nettoentgelts aufgestockt. Während dieser Periode von 12 Monaten wurden die Betroffenen von der Transfergesellschaft als ihrem „Ersatzarbeitgeber“ sowohl durch persönliche Beratung und Vermittlung als auch durch relativ kurzzeitige Bildungsmaßnahmen von drei bis sechs Monaten Dauer unterstützt, die aus dem ESF-Bundesprogramm finanziert wurden. Schwerpunkte Bildungsmaßnahmen lagen in den Bereichen Lager und Logistik, Bus- bzw. LKW-Führerschein, Werkstoffprüfung, CNC-Zerspanungstechnik und im kaufmännischen Bereich. Darüber hinaus wurden in größerem Umfang Existenzgründungsberatungen durchgeführt.

Die Transfergesellschaft – einer der größeren und erfahreneren Anbieter von Transfer-Dienstleistungen – fand es extrem schwierig, die Nokia-Beschäftigten zu aktivieren und neue Arbeitsplätze für sie zu finden. Dafür gibt es mehrere Gründe. Während ihrer Kündigungsfristen hatte man die Beschäftigten mit voller Bezahlung und ohne Arbeitsverpflichtung in Ruhe gelassen. Außerdem war der Zeitpunkt des Ausspruchs der Kündigungen auf Ende Juni 2008, den ursprünglich geplanten Schließungszeitpunkt, terminiert worden. Dann jedoch wurden die meisten Betriebsabläufe viel früher eingestellt, so dass viele Beschäftigte bereits vor Beginn ihrer Kündigungsfristen bei vollem Entgelt von der Arbeit freigestellt wurden. Diese Situation setzte sich dann fort während der Kündigungsfristen, die für die ältesten Beschäftigten am längsten dauerten, die folglich als letzte mit der Arbeitsuche begannen, nachdem die Jüngeren die Arbeitsplätze besetzt hatten, für die die Älteren vielleicht in Frage gekommen wären.

Also durchlebten die Beschäftigten mehrere Monate mit voller Bezahlung und ohne Arbeitsverpflichtung, bis ihnen dann nach dem Übergang in die Transfergesellschaft diese klarzumachen versuchte, dass sie nun für 85 Prozent des früheren Verdienstes aktiv an ihrer Wiederbeschäftigung zu arbeiten hätten. Hinzu kam, dass die große Mehrheit der Transferteilnehmer ziemlich einfache Montagearbeiten für relativ hohe Löhne ausgeführt hatten. Die Entgeltstruktur bei Nokia war geprägt von der langen Geschichte des Werkes, in dem Radios und Fernsehgeräte hergestellt worden waren, bevor Nokia es übernahm und später auf die Produktion von Mobiltelefonen umstellte. In gewisser Weise hatte in der Belegschaft der Geist der „Wirtschaftswunderjahre“ nach dem 2. Weltkrieg überlebt, und nun fanden sie sich plötzlich in einem ausgetrockneten regionalen Arbeitsmarkt und mitten in einer durch die Finanzkrise ausgelösten Rezession – und in der Realität eines Landes, in dem ungelernte Arbeiter heute keinen „Familienlohn“ mehr erwarten können. Die auf dem regionalen Arbeitsmarkt angebotenen Löhne lagen weit unter den 4.000 Euro brutto, die einige der Nokia-Beschäftigten nach Hause gebracht hatten, und sie waren in vielen Fällen netto sogar niedriger als die Bezüge während der Transferperiode. Die Höhe der Abfindungen trug vermutlich ihren Teil dazu bei, dass die Betroffenen sich vorläufig abgesichert fühlten und die Arbeitsaufnahme als nicht so dringend empfanden. Eine Regelung wie die oben erwähnte „Sprinterprämie“ war nach dem Übergang in die Transfergesellschaft nicht mehr vorgesehen, so dass es jedem, der die Transfergesellschaft vor ihrem Ende mit Lohnzugeständnissen verließ, so erscheinen musste, als würde er einen Besitzstand ohne Gegenleistung aufgeben. Das wirkte als „Einsperr“-Mechanismus, so dass im Dezember 2009 – zwei Monate vor dem Auslaufen der Transferzeit für die letzte Gruppe von Teilnehmenden – immer noch ungefähr 900 der ursprünglich 1.380 Teilnehmer noch keinen neuen Arbeitsplatz gefunden hatten. Es zeichnete sich also klar ab, dass dieser Fall von Beschäftigtentransfer mit einer enttäuschend niedrigen Wiederbeschäftigungsquote enden würde.

Der Fall „Nokia“ illustriert einige der strukturellen Mängel des Beschäftigtentransfers in Deutschland, die in Kap. 9 näher diskutiert werden. Vorher jedoch soll die eher magere empirische Evidenz bezüglich der Erfolgsbilanz von Transfermaßnahmen im Allgemeinen resümiert werden.

Erwerbsverläufe der Opfer von Restrukturierung und Ergebnisse von Transfermaßnahmen

8

Was sagen uns empirische Studien über Erwerbsverläufe nach betriebsbedingten Kündigungen und über die Ergebnisse von Maßnahmen des Beschäftigtentransfers?

8.1 Erwerbsverläufe von betriebsbedingt Entlassenen im Allgemeinen

In einer Untersuchung von *Betriebsstillegungsopfern* des Zeitraums 1980–1990 in Westdeutschland wurde festgestellt, dass der Anteil der unmittelbaren Übergänge in neue Beschäftigung (also ohne zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit) unter den Stillegungsopfern höher war als bei Arbeitskräften, die aus anderen (und in dieser Studie unbekannten) Gründen ihren alten Betrieb verlassen hatten oder verlassen mussten, und der Anteil der unmittelbaren Übergänge korrelierte sogar leicht positiv mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit. Unter denjenigen, die die Erfahrung der Arbeitslosigkeit machen mussten, wurden die Opfer von Betriebsstillegungen rascher vom Arbeitsmarkt absorbiert als jene, die aus anderen Gründen ausgeschieden waren (Bender et al. 2002). Das passt zu Ergebnissen von Fallstudien, die darauf hindeuten, dass die Opfer von Stillegungen weniger für ihre Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden als jene, die aus individuellen Gründen oder im Ergebnis einer personellen Auswahl bei Personalabbau arbeitslos geworden sind, und dass deshalb die „Stillgelegten“ durchaus in der Lage sind, andere Arbeitskräfte zu verdrängen (vgl. Heseler, Osterland 1986; Gonäs 1990). In einer jüngeren Untersuchung von *männlichen Entlassenen* wurde gefunden, dass ungefähr 50 Prozent innerhalb des folgenden Jahres wieder beschäftigt waren; von diesen wurde häufiger eine Verbesserung ihrer Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen berichtet als eine Verschlechterung, wenn auch in einer Vergleichsgruppe von „freiwilligen Wechslern“ der Anteil von Verbesserungen größer war (Grund 2001).

Diese Befunde legen die Schlussfolgerung nahe, dass die Opfer von Restrukturierung immer noch relativ besser dran sind als der Durchschnitt der Arbeitslosen. Die Ergebnisse von Maßnahmen des Beschäftigtentransfers müssen vor diesem Hintergrund bewertet werden.

8.2 Ergebnisse von Beschäftigtentransfer

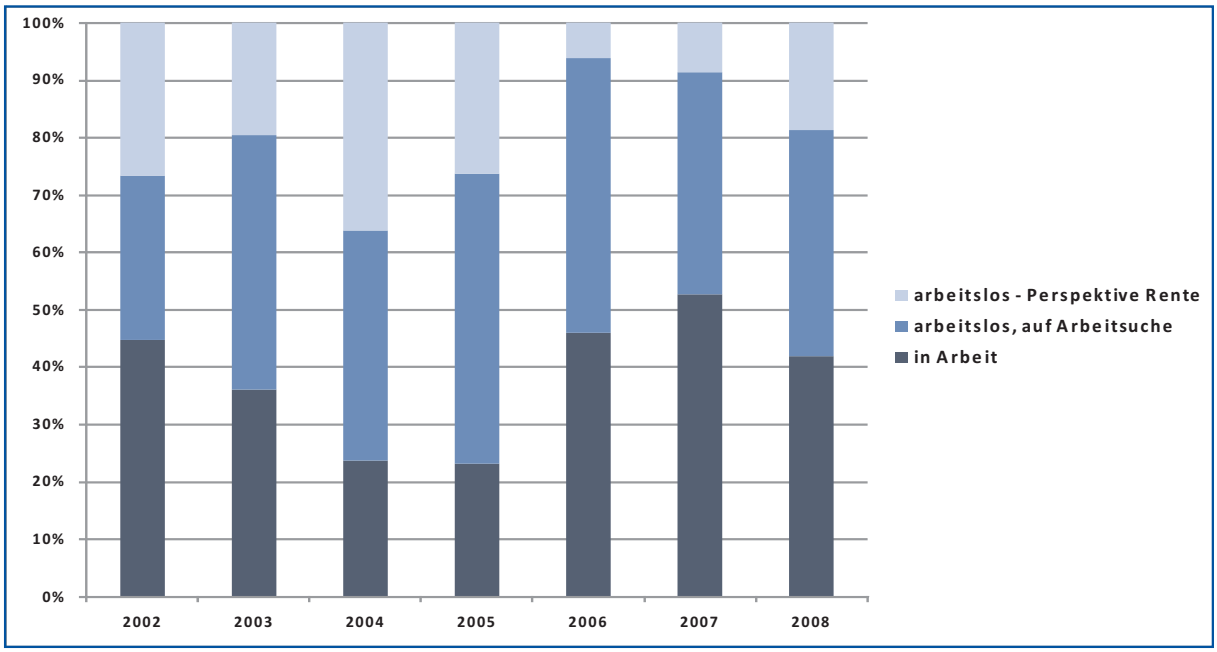
In einer Evaluation von „Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen“ (heute: Transfermaßnahmen – Kirsch et al. 2001) waren 74 Prozent derjenigen, die sich an einer schriftlichen Befragung und einem anschließenden Telefoninterview beteiligten, anschließend nicht arbeitslos. Jedoch waren einige in Weiterbildungsmaßnahmen oder hatten sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen; nur 60 Prozent hatten neue Arbeit gefunden oder sich selbständig gemacht. Ein Viertel derjenigen,

die wieder beschäftigt waren, hatten ihren neuen Arbeitsplatz gefunden ohne zwischendurch arbeitslos gewesen zu sein.

In einer aktuelleren Evaluation der zwischenzeitlich erfolgten Reform der Transferinstrumente (iza et al. 2006) wurde festgestellt, dass die Halbierung der maximalen Bezugsdauer von Transfer-KuG auch zur Halbierung der Teilnehmerzahlen geführt habe. Was die Wiederbeschäftigungschancen angeht, so konnte im ökonometrischen Vergleich mit Nichtteilnehmern kein Netto-Effekt von Beschäftigtentransfer nachgewiesen werden. Dieses Ergebnis wurde jedoch als Verbesserung interpretiert, da die Netto-Effekte vor der Reform negativ gewesen seien: Nach dieser Studie waren die Teilnehmer vor der Reform in den Maßnahmen „eingesperrt" gewesen, d.h. sie hatten die Arbeitsaufnahme hinausgeschoben. Unsere Fallstudie (3) (S. 44ff.) gibt einen Eindruck davon, wie es zu solchen Effekten kommen kann.

Seit 1996 führt die G.I.B., eine Agentur des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (siehe Fallstudie 4, Abschnitt 9.7), halbjährliche Umfragen unter den im Lande operierenden Transfergesellschaften über den Verbleib der Teilnehmenden durch. Die Ergebnisse sind in Abbildung 20 dargestellt.

Abbildung 20: Verbleib von Transferteilnehmern in NRW unmittelbar nach dem Ausscheiden



Quelle: Lindner 2009

Abbildung 20 lässt die starke Abhängigkeit der Wiederbeschäftigungsraten von der jeweiligen konjunkturellen Situation erkennen. Sie zeigt auch eine allgemeine Tendenz zur Abnahme der Teilnehmer mit Ruhestandsorientierung, was mit der Abnahme des Anteils älterer Teilnehmer zusammenhängt: In dem Maße wie der Vorruhestand zurückgedrängt wird (siehe 9.2, S. 51), erfolgt der Personalabbau über Aufhebungsverträge nicht mehr so altersselektiv wie früher.

9.1 Der gesetzliche Rahmen der Arbeitsbeziehungen und des Kündigungsschutzes

Für die sozialen Akteure ist der Umgang mit dem deutschen Arbeitsrecht ziemlich schwierig, was rechtlichen Beistand nahezu unverzichtbar macht. Arbeitsrichter schätzen, dass ungefähr 20 Prozent der streitigen Kündigungen sozial ungerechtfertigt sind, weil die Sozialauswahl nicht korrekt durchgeführt wurde. Andererseits war in 40 Prozent der vor Gericht verhandelten Fälle, in denen ein Widerspruch des Betriebsrats vorlag, dieser Widerspruch mangels Substantiierung unwirksam (Höland et al. 2004). Eine derartige Komplexität des Rechts gibt den Arbeitgebern Anlass sich zu beklagen, und sie führt zur Enttäuschung von Beschäftigten, die irrtümlich glaubten, der gesetzliche Kündigungsschutz gebe ihnen Sicherheit. Andererseits, wenn es diese Beschränkungen und Unsicherheiten nicht gäbe, dann gäbe es auch kaum einen Anreiz für Arbeitgeber, sich im Streben nach Reduzierung von Komplexität und Verfahrensrisiken in den Verhandlungen um freiwillige und womöglich innovative Lösungen zu bemühen, und auch die Beschäftigten hätten weniger Anreiz, sich auf Beschäftigtentransfer einzulassen, wenn ihre Rechtsposition eindeutig kalkulierbar wäre.

Beschäftige in Klein-- und Kleinstbetrieben sind rechtlich weniger geschützt, und in der Praxis trifft dieses auch für mittlere Betriebe unter 100 Beschäftigten zu, in denen es häufig keinen Betriebsrat gibt. Die zentrale Rolle des Betriebsrats beim Verhandeln über Restrukturierungen bringt es mit sich, dass die Hälfte der deutschen Erwerbstätigen nicht einmal formal von den kollektivrechtlichen Aspekten des Schutzes bei Betriebsänderungen erfasst ist. Selbst wenn es einen Betriebsrat gibt, wird ein zielstrebiges Herangehen an Restrukturierungen oft durch Mangel an Wissen und Erfahrung, durch die Knappheit finanzieller Ressourcen im Unternehmen oder dadurch behindert, dass zu wenige Personen betroffen sind und keine „kritische Masse“ bilden.

9.2 Die Vorruhestandsfalle

Traditionell war der Vorruhestand das Schlüsselinstrument im Umgang mit Personalabbau (vgl. Knuth, Kalina 2002), und proaktive Maßnahmen gab es eigentlich nur, wenn Vorruhestandsprogramme nicht ausreichten, den erforderlichen Personalabbau abzuwickeln. Seitdem haben gesetzgeberische Maßnahmen zur Zurückdrängung des Vorruhestandes erhebliche Wirkungen entfaltet (vgl. Brussig, Knuth 2007), aber gerade bei Großunternehmen bleibt eine gewisse Vorliebe für Vorruhestandsmaßnahmen trotz der für Arbeitgeber gestiegenen Kosten bestehen. Wenn Transfergesellschaften als erste Station eines Weges in den Vorruhestand genutzt werden, dann können sie die Ziele der beruflichen Qualifizierung und Arbeitsvermittlung nicht erfüllen. Die Altersstruktur der Teilnehmenden und eine deshalb fehlende Arbeitsorientierung bei einem

in Wirklichkeit auf die Rente orientierten Teil von ihnen erklären in manchen Fällen von Beschäftigtentransfer unbefriedigende Wiederbeschäftigungsquoten.

Die schrittweise wirksam gewordenen Rentenreformen sind jetzt bis zu dem Punkt fortgeschritten, dass die Geburtsjahrgänge ab 1952 durch Arbeitslosigkeit kein Zugangsrecht in eine vorzeitige Rente mehr erwerben. Im Ergebnis wird die Nutzung von Transfermaßnahmen mit anschließender „freiwilliger" Arbeitslosigkeit als Tor zur Rente noch unwahrscheinlicher. Insofern kann man das Problem „Beschäftigtentransfer als Vorruhestand" als weitgehend erledigt betrachten.

9.3 Die historische Entwicklung des Handlungsrahmens zum Beschäftigtentransfer und das Fehlen einer positiven politischen Botschaft zur Restrukturierung

Die historische Entwicklung von Maßnahmen des Beschäftigtentransfers kann charakterisiert werden als ein langer und schrittweiser Prozess des „Biegens" und „Dehnens" bestehender Vorschriften und Regeln und des widerstrebenden Hinterherhinkens der Gesetzgebung hinter der Praxis (Knuth 2009). Dieser Umstand erklärt zumindest teilweise, warum die institutionellen Rahmenbedingungen so schwierig zu handhaben und zu verstehen sind. Das Kurzarbeitergeld, ein ursprünglich zum Erhalt von Arbeitsplätzen im Abschwung erfundenes Instrument, wurde ab 1988 – zuerst nur im Bergbau und in der Eisen-- und Stahlindustrie – zur Abfederung des Personalabbaus genutzt, d.h. zur Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen auch nach dem Wegfall der Arbeitsplätze und zum Hinausschieben der Arbeitslosigkeit. Erst im Jahre 1991, im extrem beschleunigten Strukturwandel Ostdeutschlands nach der Vereinigung, wurden erstmals rechtlich selbständige Einheiten als Ersatzarbeitgeber akzeptiert, die auf der Basis von „Kurzarbeit Null" Beschäftigte aus ehemals Volkseigenen Betrieben übernahmen, um die Personallisten dieser Unternehmen zu verschlanken und sie damit für private Investoren attraktiv zu machen (Knuth 1997). Erst nach dem Paradigmenwechsel von der „aktiven" zur „aktivierenden" Arbeitsmarktpolitik (SGB III 1998, aber deutlicher erst mit den Hartz-Reformen 2003) machte die Gesetzgebung klar, dass die besondere Variante des Kurzarbeitergeldes bei Personalabbau als Transfermechanismus dienen sollte und nicht als Instrument der De-Aktivierung oder Brücke in den Vorruhestand. Dieser Veränderungen wurden von der Politik eher wie eine Eindämmung von Missbrauch denn als das Angebot neuer Chancen kommuniziert. Zumindest auf Bundesebene gab es wenig politischen Diskurs von der Art, dass Umstrukturierungen unvermeidlich seien, dass dadurch neue Arbeitsplätze für die Zukunft entstehen, dass sie auch für die unmittelbar Betroffenen keine Katastrophe bedeuten müssen, und dass öffentlich bereitgestellte Maßnahmen berufliche Übergänge wirksam und mit Aussicht auf Erfolg unterstützen können. Der wirtschaftliche Hintergrund, der im Abschnitt 2.2 (S. 12ff.) skizziert wurde, erklärt ein Stück weit warum das so ist. Es gab nie einen Versuch, den Beschäftigtentransfer völlig neu zu entwerfen – es gab immer nur das Herumbasteln an Instrumenten und Bestimmungen, die ursprünglich für andere Zwecke entstanden waren. Das hat zu den strukturellen Problemen geführt, die für das schlechte Image des Beschäftigtentransfers und für einige der qualitativen Herausforderungen ursächlich sind, denen sich dieses Instrument gegenübersieht.

9.4 Die Zweideutigkeit des Status im Beschäftigtentransfer

Das Fehlen eines folgerichtig entworfenen institutionellen Rahmens führt zu paradoxen Statuszuschreibungen, die den unmittelbar Betroffenen ebenso schwierig zu vermitteln sind wie der breiten Öffentlichkeit, ganz schweigen von einem internationalen Publikum:

- Wir sehen Arbeitnehmer, deren Arbeitsplätze bereits gestrichen sind, die aber gleichwohl „beschäftigt“ sind, …
- … und zwar bei einem Ersatzarbeitgeber, für den sie nicht einen Produktionsfaktor, sondern Kunden einer Dienstleistung darstellen.
- Folglich muss die Transfergesellschaft als Arbeitgeber ihren Beschäftigten eine Dienstleistung erbringen, während die Beschäftigten nicht für ihren Arbeitgeber, sondern für ihr eigenes berufliches Fortkommen arbeiten (sollen). Die Betroffenen scheinen das jedoch oft nicht voll zu begreifen, und sie fühlen sich nicht als Arbeitsuchende, weil sie „beschäftigt“ sind.
- Um die Sache noch komplizierter zu machen, sind die Teilnehmer im Beschäftigtentransfer verpflichtet, sich bei der örtlichen Arbeitsagentur arbeitsuchend zu melden, die ihnen aber in der Regel keine Arbeitsangebote macht, sondern sie in der Obhut der Transfergesellschaft belässt.

Das aktuelle Gesetzgebungsvorhaben eines „Beschäftigungschancengesetzes“ verfolgt u.a. das eigentlich sinnvolle Ziel, die Rolle der Arbeitsverwaltung im Beschäftigtentransfer zu stärken, wird aber bezüglich der Arbeitsvermittlung für die Teilnehmer des Beschäftigtentransfers das Paradoxon verschärfen, dass sie zwei „Hüter“ haben, die potenziell miteinander konkurrieren werden.

9.5 Strukturelle Probleme

Obwohl von der Arbeitslosenversicherung finanziertes Transfer-KuG eine wichtige finanzielle Ressource des Beschäftigtentransfers darstellt, ist die konkrete Ausgestaltung der Förderung im Einzelfall größtenteils abhängig von den Verhandlungen zwischen restrukturierendem Arbeitgeber und Betriebsrat. In diesen Verhandlungen wird sowohl über den finanziellen Beitrag des Unternehmens zum Beschäftigtentransfer entschieden als auch über den Abfindungs-Teil des Sozialplans, der den Anreizrahmen für den Übergang aus dem alten Betrieb in die Transfergesellschaft und von da – hoffentlich – weiter zu einem neuen Arbeitgeber bildet. An dieser Stelle ist auf einen potenziellen Widerspruch zwischen der Kompensationslogik des Sozialplans und der Anreizlogik des Beschäftigtentransfers hinzuweisen. Nach der Kompensationslogik sollte ein(e) Arbeitnehmer/in umso mehr Abfindung erhalten, je größer der Schaden des Arbeitsplatzverlustes ist. Diese Logik kann jedoch Anreize für die Betroffenen schaffen, zum Opfer zu werden – der erwähnte „Einsperr-Effekt“ des Beschäftigtentransfers. Wenn diejenigen, die durch Beschäftigtentransfer am Ende keinen neuen Arbeitsplatz finden, mehr Abfindung erhalten als die erfolgreichen, „starken“ Arbeitsucher, dann ist der Anreiz einen neuen Arbeitsplatz

zu finden gering. Das Ausloben von Prämien für die Schnellsten würde den Erfolg des Beschäftigtentransfers begünstigen und im Einklang mit der Philosophie der „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik stehen, aber aus dem traditionellen Blickwinkel der Entschädigung für Arbeitsplatzverlust und entgangene Erwerbschancen erscheint eine solche Gestaltung von Sozialplänen ungerecht.

Das zweite Strukturproblem hängt mit der institutionellen Verortung der Dienstleister des Beschäftigtentransfers zusammen. Wenn wir die Transfergesellschaft als Auftragnehmer einer Dienstleistung verstehen, dann ist es nicht die Arbeitsverwaltung, sondern das Personal abbauende Unternehmen, das die Rolle des Auftraggebers spielt. Da das primäre Motiv von Unternehmen, die eine Transfergesellschaft beauftragen, in der raschen und leichten Ablösung von Arbeitsverträgen besteht, sind sie tendenziell zufrieden mit „Outplacement“ mit Betonung auf „out“. In vielen untersuchten Fällen fehlt es an einem engagierten Anwalt der Wiederbeschäftigung – die betroffenen Arbeitnehmer sträuben sich gegen die ihnen zugemuteten Veränderungen, der Betriebsrat konzentriert sich auf die „überlebende“ Belegschaft, die ihn wieder wählen soll, die Gewerkschaft möchte vor allem mit den finanziellen Aspekten der erreichten Regelungen punkten, und die Arbeitsverwaltung hat nicht wirklich ein Interesse daran, dass Transfergesellschaften erfolgreicher am Arbeitsmarkt agieren als sie selbst. Deshalb fehlt es an einer institutionalisierten Beobachtung der Qualität und des Erfolgs von Beschäftigtentransfer, und trotz gelegentlicher Versuche zur wissenschaftlichen Evaluation dieser Maßnahmen gibt es kein Erfolgsranking der einzelnen Anbieter. Eine institutionelle Ursache hierfür ist wiederum, dass sich der Beschäftigtentransfer, trotz erheblichen Einsatzes von Mitteln der Arbeitslosenversicherung und der Europäischen Strukturfonds, in der privatrechtlichen Sphäre vollzieht: Der Vertrag zwischen dem Altunternehmen und der Transfergesellschaft, der Sozialplan und der Arbeitsvertrag zwischen der Transfergesellschaft und dem Teilnehmer sind sämtlich privatrechtlicher Natur.

Das führt zu einer Situation struktureller Unverantwortlichkeit: Der alte Arbeitgeber, der seine Belegschaft in die Transfergesellschaft entsorgt hat, ist womöglich durch Schließung oder Insolvenz von der Bildfläche verschwunden, und wenn nicht, dann möchte das um seine Neupositionierung am Markt kämpfende Unternehmen nicht mit den Opfern der Vergangenheit in Verbindung gebracht werden. Die Arbeitsverwaltung fühlt sich für die Leistung der Transfergesellschaften nicht verantwortlich und nimmt meistens eine passive Rolle ein, indem sie lediglich das Kurzarbeitergeld administriert. Die Transfergesellschaften selbst müssen mit den Mitteln auskommen, die ihnen zur Verfügung gestellt wurden. Es ist schwierig den Medien zu erklären, dass „Beschäftigtentransfer“ kein normiertes Instrument der Arbeitsmarktpolitik darstellt, sondern dass jeder einzelne Fall ein Unikat darstellt, abhängig von den regionalen und konjunkturellen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes, der Zusammensetzung der betroffenen Arbeitnehmer, den vom Altunternehmen bereitgestellten finanziellen Mitteln und der Verfügbarkeit oder Nichtverfügbarkeit ergänzender Finanzierung aus dem Europäischen Sozialfonds oder dem Europäischen Globalisierungsfonds. Am Ende wird das Konzept des Beschäftigtentransfers als solches für etwaige unbefriedigende Ergebnisse verantwortlich gemacht.

In den meisten Fällen stellen potentiell erreichbare neue Arbeitsplätze ganz andere Anforderungen als die verloren, selbst innerhalb derselben Branche und desselben Berufs. Restrukturierung und Arbeitsplatzabbau sind oft der Endpunkt einer Entwicklung, die mit Investitionsrückstand und versäumter Innovation beginnt, so dass die Opfer mit den aktuellen Technologien und Prozessen nicht vertraut sind. Folglich wäre eine gehörige Portion berufliche Weiterbildung erforderlich, wofür aber normaler Weise weder der zeitliche Rahmen noch die finanziellen Mittel ausreichen. Eine wirkliche Investition in das Humankapital der Teilnehmenden ist also in aller Regel nicht möglich.

9.6 Die Qualitätsdiskussion und das Transfer-Netzwerk in Nordrhein-Westfalen

Obwohl die Förderung des Beschäftigtentransfers im gesamten Bundesgebiet zur Verfügung steht, haben sich die Förderfälle traditionell im bevölkerungsreichsten Bundesland, in Nordrhein-Westfalen konzentriert. Nordrhein-Westfalens Ruhrgebiet war ein Laboratorium der Restrukturierung, und die Landesregierung hat sich seit langem um die Entwicklung des Beschäftigtentransfers gekümmert. Von 1998 bis 2005 hat die Landesregierung ein regionales „Bündnis für Arbeit“ moderiert, in dem die Sozialpartner, die zuständigen Landesministerien, das damalige Landesarbeitsamt, Wissenschaftler und einschlägig tätige Dienstleister die Zukunft der Arbeit in den Regionen diskutiert haben. Die Propagierung des Beschäftigtentransfers, die Verbreitung von Wissen darüber in den Regionen und die Verbesserung der professionellen Qualität dieser Dienstleistungen wurden an eine der Arbeitsgruppen im Bündnis für Arbeit delegiert. Diese entwickelte eine von den Sozialpartnern mitgetragene Erklärung zugunsten des Beschäftigtentransfers, sie initiierte örtliche Kompetenznetzwerke, und sie verabschiedete einen Kriterienkatalog zur Qualität im Beschäftigtentransfer (G.I.B. 2001). Seitdem koordiniert die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung des Landesarbeitsministeriums, die G.I.B., einen regelmäßigen Runden Tisch der relevanten Akteure im Feld.

Tabelle 2: Bezieher von Transfer-KuG im Dezember 2009 nach Bundesland

	Anzahl	Anteil in Prozent
Schleswig-Holstein	182	0,86
Hamburg	773	3,65
Niedersachen	1.860	8,79
Bremen	35	0,17
Nordrhein-Westfalen	**6.505**	**30,73**
Hessen	1.619	7,65
Rheinland-Pfalz	724	3,42
Baden-Württemberg	3.713	17,54
Bayern	3.271	15,45
Saarland	282	1,33
Berlin	794	3,75
Brandenburg	94	0,44
Mecklenburg-Vorpommern	510	2,41
Sachsen	395	1,87
Sachsen-Anhalt	177	0,84
Thüringen	234	1,11
Summe	**21.168**	**100**

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

9.7 Fallstudie (4): Die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung in Nordrhein-Westfalen

Netzwerk für Beschäftigtentransfer und seine Qualitätsentwicklung

Die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) wurde 1986 als privatrechtliche Gesellschaft von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen gegründet. Sie definiert sich als Kompetenzzentrum für Beschäftigungsförderung, dessen Hauptaufgabe darin besteht, die Landesregierung in ihrem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu unterstützen. Die G.I.B. finanziert sich aus Landesmitteln sowie europäischen und nationaler Projektförderung. Vergleichbare Einrichtungen bestehen nur in wenigen anderen Bundesländern, und keine von ihnen ist an Größe und Reichweite vergleichbar.

Seit 1996 besteht eines der vielfältigen Betätigungsfelder der G.I.B. in der Propagierung des Beschäftigtentransfers und in Netzwerkarbeit zur Verbesserung seiner Qualität. Ohne dass die G.I.B. selbst als Transfergesellschaft tätig würde, steht sie Geschäftsführungen und Betriebsräten von Unternehmen in Restrukturierung und mit Personalanpassungsproblemen als unabhängige Beraterin zur Verfügung. Die Berater der G.I.B. erklären das rechtliche Regelwerk und die Mechanismen in der Praxis, und sie informieren über regional verfügbare Anbieter, die man beauftragen könnte. Sie unterstützen die Betriebsparteien bei der Auswahl passender Angebote, wobei sie bestimmte Qualitätsstandards wie z.B. Betreuungsrelationen (maximal 1:50), Qualifikation der Arbeitsberater, Vernetzung im lokalen Arbeitsmarkt und Kostentransparenz anwenden. Diese Qualitätsstandards gingen aus dem Bündnis für Arbeit auf Landesebene (siehe S. 60) hervor und wurden seitdem weiterentwickelt. Diese Kriterien besitzen eine hohe Legitimität, weil die Sozialpartner, die Arbeitsverwaltung, unabhängige Wissenschaftler und die Transfergesellschaften selbst an ihrer Entwicklung beteiligt waren.

Außerdem führt die G.I.B. zweimal jährlich einen Workshop durch, bei dem die regional tätigen Transfergesellschaften, Vertreter der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit und Regierungsbeamte sich über aktuelle Entwicklungen austauschen. Bei diesen Veranstaltungen präsentieren die Fachberater der G.I.B. ihre jeweils neueste Umfrage unter den Transfergesellschaften (siehe Abbildung 20). Aus diesen Netzwerkaktivitäten ist die Gründung eines Bundesverbandes der Träger im Beschäftigtentransfer als eine Form der Selbstorganisation hervorgegangen, die die genannten Qualitätskriterien weiterentwickeln will zu einem Qualitätszertifikat.

Schlussbemerkungen

10

In einer weit gefassten vergleichenden Perspektive zeigt die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der europäischen Länder eine eigentümliche Drei-Ebenen-Struktur (Knuth 2008a):

(1) Auf der Ebene der Veränderungen und Herausforderungen, die bewältigt werden müssen, ist die Ähnlichkeit groß: Demographische Alterung, der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und weiter zur Wissensgesellschaft, zunehmende Anteile von Hochschulausbildung, Marginalisierung von Geringqualifizierten bis hin zu ihrem Ausschluss aus dem Erwerbsleben, zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen zumindest in den alten Mitgliedsländern, und – mit Ausnahme weniger Länder – zunehmende ethnische Diversität der Arbeitsbevölkerung aufgrund von Wanderungen. Was speziell unser Thema angeht, so tendieren Restrukturierungsprozesse auf Unternehmensebene in dem Maße, wie die wirtschaftlichen Strukturen transnationale und zunehmend globalisierte Ausmaße annehmen, zu sehr ähnlichen Kalkülen und Mustern.

(2) Auf der Ebene der instrumentellen Lösungen und Ansätze finden sich ebenfalls große Ähnlichkeiten. Die Länder verschreiben sich Programmatiken zur Verlängerung des Erwerbslebens nach der Logik „Wer wir länger leben, müssen wir auch länger arbeiten“, reformieren dementsprechend ihre Alterssicherungssysteme, drängen den Vorruhestand zurück, verschärfen die Kriterien für Erwerbsminderungsrenten, entwickeln Integrationsprogramme für ethnische Minderheiten usw. Speziell bei der Unterstützung von Arbeitnehmern, die infolge von Restrukturierungen ihren Arbeitsplatz verlieren, gibt es auf der individuellen und instrumentellen Ebene keine großen Unterschiede zwischen den Ländern: Die Erfassung und Bewertung beruflicher Erfahrungen und Kompetenzen, persönliche Handlungspläne, berufliche Weiterbildung, Bewerbungstraining, verschiedene Ansätze zur Stärkung der individuellen Ressourcen („Empowerment“), Arbeitsvermittlung und Unterstützung bei der Existenzgründung sind mehr oder weniger in allen Ländern zu finden, die überhaupt eine Begleitung von Arbeitnehmern in beruflichen Umbrüchen vorsehen.

(3) Auf der Ebene von Institutionen, Praktiken und Diskursen hingegen, dort also, wo Herausforderungen übersetzt werden müssen in praktische Ansätze, unterscheiden sich die europäischen Länder immer noch grundlegend. Unterschiedlicher Staatsaufbau, unterschiedliche institutionelle Strukturen der sozialen Sicherung, unterschiedliche Traditionen der industriellen Beziehungen und des Arbeitsrechts, unterschiedliche Familienmodelle, unterschiedliche Konzeptionen der Staatsangehörigkeit und unterschiedliche Herkünfte, Mechanismen und historische Wellen der Einwanderung – um nur einige zu benennen – erklären die Vielfalt der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken in Europa und die unterschiedliche Art und Weise, in der technisch sehr ähnliche Prozesse diskutiert und im öffentlichen Diskurs verhandelt werden. Insbesondere beim Umgang mit Personalabbau wirken sich unterschiedlicher Aufbau der Arbeitsverwaltung und Arbeitslosenversicherung, unterschiedliche Vorkehrungen der sozialen Sicherung, unterschiedliches Arbeitsrecht und unterschiedliche Verhandlungssysteme der industriellen Beziehungen dahingehend aus, dass die Muster sehr verschieden sind.

In diesem Bericht wurde zu erklären versucht, wie der „deutsche Weg“ des Umgangs mit Restrukturierung durch Deutschlands institutionelles Erbe geprägt ist. Eine Hervorhebung der wichtigsten Charakteristiken führt – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – zur folgenden Aufzählung:

- Deutschlands Tradition als exportorientierter Industrieproduzent prägt noch immer den Umgang mit Restrukturierung. Die deutsche Einigung hat dieses Muster noch einmal verstärkt, weil die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur vor dem Fall des Eisernen Vorhangs ein

Spiegelbild der westdeutschen Struktur 20 Jahre zuvor darstellte. Aus östlicher Perspektive hat die Einigung den Strukturwandel dramatisch und schmerzhaft beschleunigt; aus westdeutscher Perspektive hat sie ihn verzögert.

- Deutschlands industrielle Tradition und seine auf mittleren Technologien basierende diversifizierte Qualitätsproduktion sind verknüpft mit hohen Humankapitalinvestitionen durch das duale Ausbildungssystem, ein großes berufsfachlich organisiertes Segment des Arbeitsmarktes und eine Tendenz der Unternehmen, Arbeitskräfte zu halten, in die sie investiert haben. Es gibt Anzeichen dafür, dass der gesetzliche Kündigungsschutz[26] und die gesetzlich verankerte Position von Arbeitnehmervertretungen viel weniger die Ursache für Beschäftigungsstabilität und lange Betriebszugehörigkeit bilden als gemeinhin angenommen; eher könnte man sie betrachten als institutionelle Befestigungen von Mustern, die aus wirtschaftlicher Logik entspringen. Im Ergebnis sind Mechanismen und Regulierungen der unternehmensinternen Flexibilität und Kapazitätsanpassung hochentwickelt, wodurch betriebsbedingte Entlassungen auf das absolut unvermeidbare Minimum reduziert werden. Die öffentliche Wahrnehmung dagegen läuft auf das Gegenteil hinaus, und die Angst vor Arbeitsplatzverlust ist sehr stark.
- Die soziale Sicherung wird von einem Sozialversicherungssystem nach „Bismarck'schem" Muster bereitgestellt, in dem Beiträge und Leistungen proportional an den Arbeitsentgelten ausgerichtet sind, paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgebracht werden und in dem die Beitragsmittel – bei immer stärkerem Einfluss der Gesetzgebung und staatlichen Aufsicht – immer noch zumindest symbolisch durch eine korporatistische Selbstverwaltung verwaltet werden. Es ist offensichtlich, warum ein solches System dazu neigt, sich nicht auf Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit zu beschränken, sondern auch den Beiträge zahlenden Arbeitgebern und Beschäftigten direkt etwas zukommen zu lassen, um ihnen den Sinn ihrer Beitragszahlungen erfahrbar zu machen. Kurzarbeitergeldregelungen sind für diesen Zweck bestens geeignet, indem sie das bevorzugte Beschäftigungsmuster unterstützen und so den Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gleichermaßen dienen. Folglich ist die derzeitige vorübergehende Ausweitung der Kurzarbeitergeld-Regelungen zwischen den Sozialpartnern in keiner Weise kontrovers.
- Die industriellen Beziehungen in Deutschland entstanden nicht unter der Obhut eines „starken" Staates sondern machten ihre entscheidenden Entwicklungsschübe in Umbruchsituationen der Staatlichkeit: sie gingen zunächst aus der Niederlage des Kaiserreichs hervor (1918-1920) und machten dann nach der Niederlage des Naziregimes einen zweiten Sprung (1945-1952). Diese historischen Umstände – zusammen mit der abschreckenden Erfahrung eines gleichgeschalteten und verwalteten Erwerbssystems unter der nationalsozialistischen Herrschaft – erklären den hohen Grad der Handlungsautonomie der Sozialpartner, das geringe Ausmaß direkter staatlicher Intervention, das Fehlen eines gesetzlichen Mindestlohns, die starke Rolle der Arbeitsgerichte als Schiedsinstanzen und die statistische Intransparenz von Angelegenheiten der „Privatsphäre" von Arbeitsverträgen und inneren Angelegenheiten der Unternehmen.

Diese institutionellen Rahmenbedingungen gaben dem Beschäftigtentransfer in Deutschland sein charakteristisches Gepräge. Für die Beschleunigung des Strukturwandels und für die Ermöglichung erfolgreicher beruflicher Übergänge sind diese Rahmenbedingungen nicht optimal. Jedoch kann sich dieses System nur nach seiner eigenen Logik weiterentwickeln.

[26] Vgl. Möller (2010), der zwischen dem Kündigungsschutz-Indikator der OECD und der Zunahme der Arbeitslosenquoten in 2009 in 30 OECD-Ländern keinen statistisch signifikanten Zusammenhang fand.

WAS DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION TUN KÖNNTE

Aus den Diskussionen beim Deutschen Nationalen Seminar ergaben sich zwei Punkte, in denen die Europäische Kommission Restrukturierungsprozesse in Deutschland besser unterstützen könnte:

(1) Wenn es um trans-- oder multinationale Unternehmen geht, dann führen die Unkenntnis von entsandten Managern oder das Übergehen des örtlichen Managements bei zentral in ausländischen Unternehmenszentralen getroffenen Entscheidungsprozessen häufig zu ernsthaften Problemen bei der sozialen Begleitung von Restrukturierungsmaßnahmen. Damit soll nicht behauptet werden, dass ausländische Unternehmen gegenüber den Arbeitnehmern besonders rücksichtslos vorgehen oder dass sie sich besonders knauserig gebärden würden, wenn es um die finanziellen Bedingungen geht – ganz im Gegenteil, in machen Fällen war das Problem nicht der Mangel an Geld sondern sein uninformierter Einsatz. Natürlich muss man davon ausgehen, dass genau das gleiche passiert, wenn deutsche Unternehmen ihre Aktivitäten im Ausland restrukturieren. Es wäre deshalb sehr nützlich, den Managern Informationen an die Hand zu geben nicht nur über die rechtlichen Spielregeln sondern auch über die Praxis und die dahinterstehende Geisteshaltung in dem jeweiligen Land. Es ist eine Illusion, dass es einen universellen europäischen Werkzeugkasten für die Bewältigung von Restrukturierung geben könnte; Manager müssen vielmehr wissen, wie sie in einem gegebenen nationalen Umfeld bestimmte Werkzeuge überhaupt einsetzen können.

(2) Der Europäische Sozialfonds, und, in machen Fällen, der Europäische Globalisierungsfonds spielen bei der Finanzierung von Beschäftigtentransfer in Deutschland eine wichtige Rolle, insbesondere was die berufliche Weiterbildung im Rahmen solcher Maßnahmen angeht. Tatsächlich ist es ja so, dass Regierungen auf der Suche nach Einsatzmöglichkeiten für die europäischen Finanzmittel gezielt „Lücken“ in den Instrumenten der national finanzierten aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen, damit sie diese dann als Ko-Finanzierung für europäische Maßnahmen darstellen können, die eingesetzt werden um die Lücken zu füllen. Wenn aber Entscheidungen über die Bewilligung der europäischen Mittel zu spät bekannt werden, was oft der Fall ist, dann läuft das letztlich nicht auf eine Förderung, sondern auf eine Behinderung der notwendigen Weiterbildung hinaus. Das ist insbesondere ein Problem im Beschäftigtentransfer nach deutschem Muster, weil die Bezugsdauer des Transfer-Kurzarbeitergeldes begrenzt ist und nicht auf ESF-Mittel wartet. Um es auf den Punkt zu bringen: Wenn die europäischen Fördermittel nicht gleichzeitig mit dem Beginn einer Transfergesellschaft zur Verfügung stehen, dann wäre es besser, wenn es diese Förderung gar nicht gäbe, so dass der nationale Gesetzgeber veranlasst wäre, eigene Maßnahmen zu treffen, die er dann zeitlich besser mit dem Beschäftigtentransfer koordinieren könnte.

Behrens, Martin; Kädtler, Jürgen (2006): Die Rolle des Managements bei der betrieblichen Restrukturierung. In: WSI-Mitteilungen, no. 11.

Bender, Stefan; Dustmann, Christian; Margolis, David; Meghir, Costas (2002): Worker displacement in France and Germany. In: Kuhn, Peter J. (ed.), Losing Work, Moving On: International Perspectives on Worker Displacement. Kalamazoo, Mich.: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.

Bender, Stefan; Koch, Susanne; Messmann, Susanne; Walwei, Ulrich (2007): Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzessionen von ALG-II-Empfängern. (IAB Discussion Paper, 23). Available online at http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp2307.pdf.

Bielenski, Harald; Hartmann, Josef; Mauer, Andreas; Seifert, Hartmut (2002): Übergänge zu einem neuen Arbeitsplatz. WSI-Mitteilungen 8: 442-450.

Bielenski, Harald; Hartmann, Josef; Pfarr, Heide; Seifert, Hartmut (2003): Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen: Wahrnehmung und Wirklichkeit. Neue empirische Befunde über Formen, Ablauf und soziale Folgewirkungen. Arbeit und Recht 51, 3: 92-98.

Bispinck, Reinhard, and WSI-Tarifarchiv (2003): Tarifliche Kündigungsfristen und Kündigungsschutz in ausgewählten Tarifbereichen. Düsseldorf: WSI, Informationen zur Tarifpolitik, Elemente qualitativer Tarifpolitik no. 51.

Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (eds.) (2008): Low-wage work in Germany. New York: Russell Sage Foundation (The Russell Sage Foundation case studies of job quality in advanced economies).

Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2007): Raising the statutory pension age: Extending careers or unemployment of the elderly? Paper prepared for the International Social Security Association's 5th International Research Conference. Warsaw. Available online at http://www.issa.int/aiss/content/download/39553/772387/file/2brussig.pdf

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2007. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bmbf.de/pub/tlf_2007.pdf

Bundesverband mittelständische Wirtschaft e.V. (Hg.): Arbeitgeberzusammenschlüsse. Eine Einführung. Bundesverband der Arbeitgeberzusammenschlüsse; Entwicklungsbüro Arbeit und Umwelt e.V. Online verfügbar unter http://arbeitgeberzusammenschluesse.de/wp-content/uploads/2010/04/Brosch%C3%BCre_Einf%C3%BChrung.pdf

Dalichoux, Jean; Fadeuilhe, Pierre (2008): Les groupements d'employeurs. Paris: Éd. Liaisons (Liaisons sociales).

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (2010): Wortprotokoll 13. Sitzung, Berlin, 19. April 2010.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2008): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2007. In: WSI-Mitteilungen, no. 9.

Erlinghagen, Marcel (2008): Self-perceived job insecurity and social context. A multi-level analysis of 17 European countries. In: European Sociological Review, vol. 24, no. 2, p. 183–197.

Erlinghagen, Marcel (2010): Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz. Langfristige Entwicklung der Beschäftigungsunsicherheit in Deutschland. (IAQ-Report, 2010-02). Available online at http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2010/report2010-02.pdf

Erlinghagen, Marcel, 2005a: Entlassungen und Beschäftigungssicherheit im Zeitverlauf. Zur Entwicklung unfreiwilliger Arbeitsmarktmobilität in Deutschland. In: Zeitschrift für Soziologie vol. 34, no. 2: 147-168.

Erlinghagen, Marcel, 2005b: Entlassungen in Westdeutschland: Starke Konjunkturabhängigkeit, kein langfristiger Steigerungstrend. IAT-Report 2005-01. Available online at http://www.iaq.uni-due.de/iat-report/2005/report2005-01.pdf

Erlinghagen, Marcel; Knuth, Matthias (2004): In search of turbulence: labour market mobility and job stability in Germany. In: European Societies vol. 6, no.1: 49-70.

Erlinghagen, Marcel; Knuth, Matthias (2009): Unemployment as an institutional construct? Structural differences in non-employment in Europe and the United States. In: Journal of Social Policy, Jg. 39, H. 1, S. 71-94.

European Commission, DG for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities (2009): Employment in Europe 2009. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: Employment in Europe 2007 (2007). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Council (1988): Council Directive 98/59/EC of 20 July 1998 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies.

Expertenkommission Forschung und Innovation (2010): Research, innovation and technological performance in Germany. Report 2010. Expertenkommission Forschung und Innovation. Online verfügbar unter http://www.e-fi.de/fileadmin/Gutachten/EFI_summary-2.pdf

Falke, J.; Höland, A.; Rhode, E.; Zimmermann, G. (1981): Kündigungspraxis und Kündigungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht Arbeitsrecht Nr. 47.

Fischer, Gabriele; Janik, Florian; Müller, Dana; Schmucker, Alexandra (2009): The IAB Establishment Panel. Things users should know. In: Schmollers Jahrbuch, Jg. 129, H. 1, S. 133–148.

G.I.B. - Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (ed.) (2001): Instrumente des Beschäftigtentransfers. Ziele, Entscheidungs- und Qualitätskriterien. Beschluss des Arbeitskreises “Transfergesellschaften”. Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW. Bottrop.

Gehle-Dechant, Silke; Steinfelder, Joseph; Wirsing, Manuel (2010): Export, Import, Globalisierung. Deutscher Außenhandel und Welthandel, 1990 bis 2008. Statistisches Bundesamt. Available online at https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,Warenkorb.csp&action=basketadd&id=1025288

Gonäs, L. (1990): Labor market adjustments to structural change in Sweden. In: Appelbaum, E./ Schettkat, R. (eds.), Labor market adjustments to structural change, pp. 180-205. New York: Praeger.

Grau, Andreas (2010): Befristete Beschäftigung: Jeder elfte Vertrag hat ein Verfallsdatum. Statistisches Bundesamt. (STATmagazin). Available online at http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2010__032/2010__03PDF,property=file.pdf

Grund, Christian (2001): Der zwischenbetriebliche Arbeitsplatzwechsel. Determinanten, Konsequenzen und empirische Befunde für die Bundesrepublik Deutschland. München und Mering: Rainer Hampp.

Heidemann, Winfried (2010): Qualifizierung in Kurzarbeit. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/mbf_pers_bild_quali_kurzarbeit.pdf

Hertwig, Markus (2009): 'Kollegiale Arbeitnehmerüberlassung'. Chancen und Probleme des zwischenbetrieblichen Personaltransfers auf Basis von Tarifverträgen. In: Industrielle Beziehungen, vol. 16, no. 3, p. 254–272.

Herzog-Stein, Alexander; Seifert, Hartmut (2010): Deutsches “Beschäftigungswunder” und flexible Arbeitszeiten. Düsseldorf. (WSI-Diskussionspapier, 169).

Heseler, Heiner; Osterland, Martin (1986): Betriebsstillegung und lokaler Arbeitsmarkt. Das Beispiel der AG Weser in Bremen. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt-- und Berufsforschung no. 2, p. 233-242.

Höland, Armin (2005): Kündigungspraxis und Kündigungsschutz im Arbeitsverhältnis aus der Sicht des arbeitsgerichtlichen Verfahrens. Ergebnisse aus dem Vortrag auf dem 5. Hans-Böckler-Forum zum Arbeits- und Sozialrecht am 15. April 2005 in Berlin. Halle-Wittenberg: Manuskript. Available online at http://www.boeckler.de/pdf/impuls_2005_09_hoeland.pdf

Höland, Armin; Kahl, Ute; Ullmann, Karen; Zeibig, Nadine (2004): Recht und Wirklichkeit der Kündigung von Arbeitsverhältnissen - Erste Erkenntnisse aus der Forschung. In: WSI-Mitteilungen no. 3.

Höland, Armin; Kahl, Ute; Zeibig, Nadine (2005): Wirklichkeit und Wahrnehmung des Kündigungsschutzes in den Arbeitsgerichten. In: WSI-Mitteilungen no. 10.

Horn, Gustav A.; Sturn, Simon; Treeck, Till van (2010): Die Debatte um die deutsche Exportorientierung. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 90, H. 1, S. 22–28. Online verfügbar unter http://www.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=2285

iza; DIW; infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bonn/ Berlin. Available online at http://www.iza.org/de/webcontent/news/2007_01_08/Abschlussbericht.pdf

Joebges, Heike; Logeay, Camille; Sturn, Simon; Zwiener, Rudolf (2009a): Deutsche Arbeitskosten im europäischen Vergleich: Nur geringer Anstieg. Auswertung der aktuellen Eurostat-Statistik 2008. (IMK-Report, 44). Available online at http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_44_2009.pdf

Joebges, Heike; Schmalzbauer, Andreas; Zwiener, Rudolf (2009b): Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Reallohnrückgang und geringes Wirtschaftswachstum. (IMK Studies, 4). Available online at http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_4_2009.pdf

Kirsch, Johannes; Knuth, Matthias; Krone, Sirikit; Mühge, Gernot; Müller, Angelika (2001): Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen. Langsame Fortschritte bei der Gestaltung betrieblicher und beruflicher Umbrüche. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 242.

Kirsch, Johannes; Mühge, Gernot (2008): Unternehmensinterne Arbeitsvermittlung als Alternative zur Entlassung. Erste Fallstudien zur Wirksamkeit interner Arbeitsmärkte. Institut Arbeit und Qualifikation. Gelsenkirchen. (Blaue Reihe, 2008-01). Available online at http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2008/br2008-01_muehge.pdf

Kirsch, Johannes; Mühge, Gernot (2010): Die Organisation der Arbeitsvmittlung auf internen Arbeitsmärkten. Modelle - Praxis - Gestaltungsempfehlungen. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.

Knuth, Matthias (1997): Active labor market policy and German unification: The role of employment and training companies. In: Turner, Lowell (ed.): Negotiating the new Germany. Can social partnership survive? Ithaca and London: ILR Press (Cornell University) p. 69–86.

Knuth, Matthias (2007): Implementing the new basic allowance for job seekers in Germany. Discussion Paper, Peer Review Programme of the European Employment Strategy. Available online at http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/DE%2007/discussionpaper_DE_07.pdf

Knuth, Matthias (2008a): Supporting job transitions: employers, worker representatives and agencies. In: Gazier, Bernard; Bruggeman, Frédéric (Hg.): Restructuring work and employment in Europe. Managing change in an era of globalisation. Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp. 239–262.

Knuth, Matthias (2008b): Aufstocken von Arbeitseinkommen durch Arbeitslosengeld II - eine verzwickte Geschichte. Institut Arbeit und Qualifikation. Available online at http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2008/knuth_20081204.pdf

Knuth, Matthias (2009): Entwicklungslinien des Beschäftigtentransfers. In: Backes, Siegfried (ed.): Transfergesellschaften. Grundlagen, Instrumente, Praxis. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage: VDM Verlag, p. 9–37.

Knuth, Matthias; Bosch, Gerhard (1994): Industrial restructuring and labour market policy in the German unification process. In: Ehlert, Wiking; Russell, Raymond; Széll, György (Hg.): Return of work, production and administration to capitalism. Europe between restructuring and adaptation. Frankfurt a. Main et al.: Peter Lang., S. 86–100.

Knuth, Matthias; Erlinghagen, Marcel; Kalina, Thorsten; Thorsten; Mühge, Gernot (2002): Nachhaltige Arbeitsgestaltung zwischen Prekarität und Beständigkeit der Beschäftigungsverhältnisse. In: Brödner, Peter; Knuth, Matthias (eds.): Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen. München und Mering: Rainer Hampp Verlag (Bilanzierung innovativer Arbeitsgestaltung, 3), p. 303–377.

Knuth, Matthias; Kalina, Thorsten (2002): Early exit from the labour force between exclusion and privilege: unemployment as a transition from employment to retirement in West Germany. In: European Societies no. 4, p. 393-418.

Knuth, Matthias; Mühge, Gernot (2009): Von der Kurz-Arbeit zur langfristigen Sicherung von Erwerbsverläufen. Weiterentwicklung der Instrumente des Beschäftigtentransfers. Düsseldorf (edition Hans Böckler Stiftung, 244).

Kümmerling, Angelika; Schietinger, Marc; Voss-Dahm, Dorothea; Worthmann, Georg (2008): Bericht zu den Wirkungen des Saison-Kurzarbeitergeldes und der damit einhergehenden ergänzenden Leistungen. Deutscher Bundestag. Berlin. (Bundestagsdrucksache, 16/41187). Available online at http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/114/1611487.pdf

Leschke, Janine; Watt, Andrew (2009): Institutional features of labour markets: how do they effect the labour market adjustment to the economic crisis in different EU countries. Paper distributed at the 7th ESPAnet conference, 17-19 September 2009, stream 16B: Working age benefits and activation: comparative perspectives on policies and outcomes. Urbino. Available online at http://www.espanet-italia.net/conference2009/paper2/16B-Leschke-Watt.pdf

Lindner, Thomas (2009): Beschäftigtentransfer in Nordrhein-Westfalen. Auswertung der Befragungen 2001 bis 2007. In: Backes, Siegfried (ed.): Transfergesellschaften. Grundlagen, Instrumente, Praxis. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage: VDM Verlag, p. 134–138.

Mesaros, Leila; Vanselow, Achim; Weinkopf, Claudia (2009): Fachkräftemangel in KMU – Ausmaß, Ursachen und Gegenstrategien. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. (WISO direkt). Online verfügbar unter http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06797.pdf

Möller, Joachim (2010): The German labor market response in the world recession – de-mystifying a miracle. In: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 42, H. 4, S. 325-336.

Mühge, Gernot (2008): The organization of job-to-job transitions on internal labour markets. Paper presented at the conference "Are current labour market institutions capable of meeting the needs of the twenty-first century?" Porto.

Mühge, Gernot; Knuth, Matthias (2009): Flexibilität und Sicherheit im KMU: Der Arbeitskräftepool KIM, Braunschweig. In: Kieselbach, Thomas; Knuth, Matthias; Jeske, Debora; Mühge, Gernot (eds.): Innovative Restrukturierung von Unternehmen: Fallstudien und Analysen. Fallstudien und Analysen. 1. Aufl. München und Mering: Rainer Hampp Verlag (ESF-Projekt monitoring innovative restructuring in Europe (MIRE)), p. 32–49.

OECD (2006): Employment Outlook 2006. Boosting jobs and incomes. OECD. Paris.

OECD (2008): Growing unequal. Income distribution and poverty in OECD countries. Repr. with corr. Paris: OECD.

Schäfer, Claus (2003): Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2002 - ein Überblick. WSI Mitteilungen no. 3, p. 139-148.

Schäfer, Claus (2005): Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/05 - ein Überblick. WSI-Mitteilungen no. 6, p. 291-300.

Schäfer, Claus (2008): Die WSI-Betriebsrätebefragung 2007 - Methoden und ausgewählte Ergebnisse. In: WSI-Mitteilungen, no. 6.

Statistisches Bundesamt (2004): Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2003. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. Available online at http://www.destatis.de/download/d/veroe/mikro/mikrozensus_2003i.pdf

Vanselow, Achim; Weinkopf, Claudia (2009): Zeitarbeit in europäischen Ländern - Lehren für Deutschland. Hans-Böckler-Stiftung. (Arbeitspapier, 182).

Verband der Vereine Creditreform e.V. (2010): Insolvenzen, Neugründungen, Löschungen. Jahr 2009. Eine Untersuchung der Creditreform Wirtschaftsforschung. Verband der Vereine Creditreform e.V. Neuss. Online verfügbar unter http://www.creditreform.de/Deutsch/Creditreform/Presse/Creditreform_Wirtschaftsforschung/Insolvenzen_Neugruendungen_Loeschungen_DE/2009_-_Jahr/2009-12-02_Insolvenzen_Neugruendungen_Loeschungen.pdf

Vring, Thomas von der (2009): Bilanz der Lohnzurückhaltung 2000–2007 im volkswirtschaftlichen Kreislauf Deutschlands. In: WSI-Mitteilungen, vol 62, no. 6, S. 319-223.

Weinkopf, Claudia; Vanselow, Achim (2008): (Fehl-)Entwicklungen in der Zeitarbeit. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. (WISO Diskurs). Available online at http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05403.pdf