

Der Beschäftigtentransfer in Deutschland und seine Entwicklungsperspektiven im internationalen Vergleich

Ein Beitrag von Matthias Knuth, Johannes Kirsch und Gernot Mühge
Institut Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen

In den 1970er- und 1980er-Jahren, während konjunktureller Krisen im industriellen Sektor, haben verschiedene europäische Länder Maßnahmen entwickelt, die gezielt kollektiven Stellenabbau arbeitsmarktpolitisch flankieren und über die Angebote der Arbeitsverwaltungen für „normale“ Arbeitslose hinausgehen. Diese Maßnahmen, in Anlehnung an das deutsche Modell und die inzwischen entwickelte bundesdeutsche Redeweise im Folgenden „Transfermodelle“ bzw. „Beschäftigtentransfer“ genannt, sind an die spezifische Problemlage von Betroffenen von Restrukturierungen angepasst. Sie passen auf Großbetriebe eher als auf Kleinbetriebe, sie berücksichtigen die in vielen Fällen typische hohe Betriebszugehörigkeit der Betroffenen, und, damit verbunden, ihre geringe Erfahrung in der Suche nach und Bewerbung auf offene Stellen des externen Arbeitsmarktes. Europäische Forschungen haben gezeigt, dass sich die arbeitsmarktpolitischen Konzepte in Europa, die Beratung, Qualifizierung und Vermittlung im Beschäftigtentransfer deutlich ähneln, sich die Transfermodelle aber hinsichtlich ihrer institutionellen Rahmenbedingungen stark unterscheiden. Große Unterschiede finden sich in der Bedeutung von industriellen Beziehungen, in der Funktion des gesetzlichen Kündigungsschutzes, der Rolle der staatlichen Arbeitsverwaltung und der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Ferner gibt es Abweichungen in der Finanzierungsstruktur der Transfermodelle, in ihrer Regulierung und Begründung, in Bezug auf den Status der betroffenen Teilnehmer sowie die Steuerung des Prozesses.

Für Deutschland gilt, dass der Beschäftigtentransfer zu keiner Zeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument sozusagen von null an geschaffen worden ist. Seine Entwicklung vollzog sich schrittweise und aus der Not jeweiliger sektoraler oder konjunktureller Krisen heraus, in denen die betrieblichen Sozialpartner die bereits bestehenden Bestimmungen der Arbeitsmarktpolitik für ihre Strategien genutzt und auf Restrukturierungen übertragen haben. Anschließend ist diese neue Praxis dann, wenn auch teilweise und unvollständig, in das Arbeitsförderungsrecht eingeflossen. Die Entwicklung des deutschen Modells beruhte lange auf der korporatistischen Abstimmung von Sozialpartnern und Arbeitsverwaltung, die allerdings mit den Hartz-Reformen der Jahre 2003 bis 2005 ein Ende fand. Diese führten zum Aufbrechen der tri-partistischen Akteursituation im deutschen Beschäftigtentransfer, zu wachsenden Spannungen und schließlich zu einem Stillstand in der Weiterentwicklung. Dieser Stillstand bildet den Hintergrund für den folgenden Vergleich des deutschen Modells mit dem Beschäftigtentransfer in Schweden und in der Wallonie, dem südlichen Teil Belgiens.

Deutschland: In der Sackgasse durch den Wandel der Akteurskonstellation?

Das deutsche Modell der Mitbestimmung bildet den zentralen Ausgangspunkt für den Beschäftigtentransfer in Deutschland. Auf Druck der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten von Montanunternehmen entstanden in den 1950er-Jahren die ersten Sozialpläne. Mit ihnen wurde das Ziel angestrebt, Beschäftigte aus den schrumpfenden Teilen der Montanindustrie, etwa im Kohlebergbau oder in anderen vom Strukturwandel getroffenen Industrien, in die zur gleichen Zeit wachsenden industriellen Branchen zu vermitteln. Später, im Jahr 1972, wurden Sozialpläne schließlich im Betriebsverfassungsgesetz für Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten rechtlich verankert: Im Falle einer so genannten Betriebsänderung bekam der Betriebsrat nun die Möglichkeit, einen Sozialplan zu erzwingen, falls wesentliche Nachteile für erhebliche Teile der Belegschaft zu erwarten sind.

Mitte der 1970er-Jahre erreicht der sektorale Strukturwandel in Deutschland den Punkt, an dem die Beschäftigung des tertiären Sektors die Industriebeschäftigung übersteigt. Mit dieser Entwicklung wurde die Idee der ersten Sozialpläne, berufliche Übergänge und Arbeitsvermittlungen vorrangig innerhalb des sekundären Sektors zu organisieren, immer schwieriger zu verwirklichen; zeitgleich stieg die allgemeine Arbeitslosigkeit an. In der Folge wurden Sozialpläne finanziell großzügiger ausgestattet, und der Anspruch, mit Sozialplänen den Transfer in neue Beschäftigung zu ermöglichen, wurde zeitweilig aufgegeben. Diese Rückwärtsentwicklung von Sozialplänen hin zu passiver, finanzieller Kompensation des Arbeitsplatzverlustes wurde gerahmt durch eine Politik von Vorruhestandsmodellen und verkürzter Lebensarbeitszeit, die den vereinfachten und verlängerten Zugang zum Arbeits-

losengeld für ältere Erwerbspersonen als Grundlage hatte. Mit der Stahlkrise Ende der 1980er-Jahre wurde der Vorruhestand auf weitere, jüngere Jahrgänge ausgeweitet. Dazu wurde das Instrument der Kurzarbeit genutzt, ursprünglich geschaffen, um zyklische Unterlastung von Betrieben zeitweise zu überbrücken. Es wurde nun auch für jene Beschäftigten geöffnet, deren Arbeitsplatz im Rahmen von Restrukturierungen dauerhaft wegfiel und die das Unternehmen verlassen mussten. Kurzarbeit bedeutet im Kontext von Restrukturierungen bis heute „Kurzarbeit Null“, d.h., die Beschäftigten sind während des Bezugs von Kurzarbeitergeld von der Arbeit vollständig freigestellt. Um Missbrauch zu vermeiden, wurden die Unternehmen gesetzlich verpflichtet, diese Form der Kurzarbeit in einer so genannten „betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit“ (beE) durchzuführen; damit wurde sichergestellt, dass der Arbeitsplatzabbau tatsächlich stattgefunden hat und eine Rückkehr in den abgebenden Betrieb nach Ablauf des Kurzarbeitergeldes nicht mehr möglich ist. Mit der Zulassung des Bezugs von Kurzarbeitergeld unter „Kurzarbeit Null“ in einer beE waren wichtige Grundsteine der heutigen deutschen Transfergesellschaft gelegt.

Zusammenfassend lässt sich die Entwicklung so beschreiben, dass der Sozialplan in Deutschland von den Sozialpartnern anfänglich als aktives Förderinstrument beruflicher Mobilität geschaffen wurde, sich aber dann zu einem korporatistischen Vorruhestandsmodell gewandelt hat, getragen von staatlichen Institutionen und Sozialpartnern in der Absicht, den Arbeitsmarkt auf passivem Weg von überzähligen Beschäftigten zu entlasten.

Die deutsche Wiedervereinigung und der damit verbundene abrupte Strukturwandel brachten

den Akteuren neuen Handlungsbedarf und erforderten erneut eine Anpassung der institutionellen Rahmenbedingungen. Ausgangspunkt war, dass die Mehrzahl der vormals Volkseigenen Betriebe der DDR, nun im Besitz der Bundesrepublik Deutschland, angesichts von Währungsunion und Wettbewerb die Märkte verloren hatte. Die Politik setzte für die Betriebe auf eine Strategie extensiver Privatisierung, mit dem Ziel, wenigstens einen kleinen Anteil wettbewerbsfähiger Beschäftigung in Ostdeutschland zu retten. Für potenzielle Investoren waren die Unternehmen vergleichsweise wenig attraktiv; ein Hindernis waren die systembedingten, sehr langen Betriebszugehörigkeitszeiten und entsprechend langen Kündigungsfristen der Beschäftigten. Es war also ein Instrument erforderlich, das den Betrieben die Trennung von Beschäftigten ermöglichte, ohne gegen geltende Bestimmungen des Kündigungsschutzes und Betriebsübergangs zu verstoßen. Nach intensiven Aushandlungsprozessen um geeignete Lösungen wurden schließlich neue, so genannte Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) geschaffen, in die die Beschäftigten unter den Bedingungen von „Kurzarbeit Null“ übergeleitet wurden. Die Beschäftigten verzichteten auf ihre Kündigungsfrist und bekamen als Gegenleistung einen befristeten Vertrag in der neu gegründeten Gesellschaft; die Lohnkosten der ABS-Gesellschaft wiederum wurden durch Kurzarbeitergeld der Arbeitsverwaltung kofinanziert. Weitere Kosten der ABS-Gesellschaft, etwa für Urlaub und Feiertage, für die kein Kurzarbeitergeld bezahlt wurde, hatte der vormalige Arbeitgeber zu tragen.

Mit diesem Modell war die Basis der heutigen Transfergesellschaft komplett. Mitte der 1990er-Jahre, als Rezession und Strukturwandel den Westen Deutschlands ergriffen, wurde das Modell der ostdeutschen ABS-Gesellschaft auf Initiative der Sozialpartner rechtlich auf die gesamte Bundesrepublik ausgeweitet. In der

Folge entstand eine Landschaft von arbeitsmarktpolitischen Trägern, die den Beschäftigtentransfer als Ersatzarbeitgeber für Beschäftigte im Auftrag von personalabbauenden Unternehmen durchführten. Ihre Aufgabe war mehrdeutig: Zum einen bestand sie faktisch noch immer darin, den Arbeitsmarkt in Zeiten beschleunigter Restrukturierung zu entlasten. Zum anderen gewannen Ziele aktiver Arbeitsmarktpolitik (wieder) an Bedeutung. Durch Beratung, Qualifizierung und Vermittlung der Beschäftigten sollten diese möglichst rasch in neue Arbeit vermittelt werden. Die Finanzierung erfolgte (und erfolgt noch immer) aus Mitteln des Sozialplans und der Arbeitslosenversicherung (Kurzarbeitergeld) sowie, in einzelnen Fällen, aus Mitteln für Qualifizierung aus dem ESF. Die Grundprinzipien der deutschen Transfergesellschaft sind damit die anteilige Finanzierung der Lohnkosten durch das Kurzarbeitergeld der Arbeitsverwaltung sowie ihre Einbindung in die betriebliche Mitbestimmung. Die Verankerung im Sozialplan hat zur Folge, dass die Rahmenbedingungen einer Transfergesellschaft – deren Dauer und finanzielle Ausstattung mit betrieblichen Mitteln – in jedem Restrukturierungsfall neu ausgehandelt werden. Dies hat zu einem Mangel an Standardisierung und Vergleichbarkeit von Transfergesellschaften geführt; die latente Konkurrenz von Mitteln für Abfindung und Transfergesellschaft in den Verhandlungen über einen Sozialplan bilden eine systematische Schwäche des deutschen Transfermodells.

Vor diesem Hintergrund scheint es paradox, dass jüngere Gesetzesreformen in Deutschland gerade die Rolle der Arbeitsverwaltung im Beschäftigtentransfer gestärkt und damit das Instrument zusätzlich geschwächt haben. Die Sozialpartner sind nun unter anderem verpflichtet, die Arbeitsverwaltung in ihre Verhandlungen mit einzubeziehen, und Teilnehmer in Transfergesellschaften müssen sich bei der örtlichen Agentur für Arbeit arbeitssuchend

melden. Die Transferteilnehmer haben die gleichen Pflichten und Zumutbarkeitsregeln wie „normale“ Arbeitslose, obwohl sie formal nicht arbeitslos, sondern Beschäftigte der Transfergesellschaft sind. Damit verliert zum einen der privilegierte Status der Transferbeschäftigten an Wert, zum anderen ist damit zunächst unklar, welcher Akteur in der arbeitsmarktpolitischen Beratung der Betroffenen „den Hut aufhat“ – die Transferberater in den Transfergesellschaften, mit denen der Teilnehmer einen Arbeitsvertrag besitzt und mit denen er in der Regel eine Zielvereinbarung abschließt, oder die Berater der Agentur für Arbeit, die mit Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet sind und eine Eingliederungsvereinbarung mit ihrem Leistungsbezieher abschließen. Ferner verliert das deutsche Transfermodell durch die Reformen seinen bisherigen Charak-

ter als wandlungsfähiges Instrument im Strukturwandel, es wird nun zu einem von vielen Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik – mit der Agentur für Arbeit als zentraler Steuerungsinstanz. Dass die Sozialpartner im Beschäftigtentransfer und der Arbeitsmarktpolitik generell eine schwächere Rolle einnehmen, ist Teil und Ergebnis der Hartz-Reformen, mit denen der korporatistische Konsens des deutschen Transfermodells, beruhend auf Aushandlungsprozessen zwischen Arbeitgebern, Betriebsräten, Gewerkschaften, Arbeitsverwaltung und Trägern von Transfergesellschaften, in eine Sackgasse gebracht wurde. Aus diesem Grund ist es aus deutscher Perspektive lohnenswert, sich nach Modellen und potenziellen Leitbildern in anderen Ländern umzuschauen, um Möglichkeiten zu finden, den Stillstand aufzubrechen.

Schwedens Modell tariflicher Arbeitssicherungs-Stiftungen

Schweden steht für ein Beispiel eines auf Tarifverträgen basierenden Modells im Beschäftigtentransfer, das ohne staatliche Unterstützung auskommt. Basis des Modells bilden so genannte Arbeitssicherungs-Stiftungen, die in Zeiten der Ölkrise in den 1970er-Jahren gegründet worden sind. Inzwischen existieren in Schweden 14 Arbeitssicherungs-Stiftungen, die etwa 50% der Erwerbspersonen abdecken. Die Stiftungen werden in einer von zwei eigens für diese Aufgabe geschaffenen Rechtsformen geführt (Trygghetsråden oder Kollektivavtalsstiftelse), basieren jeweils auf einem Branchentarifvertrag und werden von einer paritätisch besetzten Kommission kontrolliert. Die Finanzierung der Stiftungsarbeit erfolgt aus den Mitgliedsunternehmen, die dazu einen Betrag in der Höhe von in der Regel 0,3% ihrer Lohnkosten an die Stiftung zahlen. Im Unterschied zum deutschen Transfermodell sind in diesem

Modell die anfallenden Kosten zeitlich vom Krisenfall sowie von der Finanzkraft des Unternehmens abgekoppelt, im schwedischen Stiftungsmodell wird das Kostenrisiko zwischen den Unternehmen des jeweiligen Tarifvertrags geteilt.

Die Arbeitssicherungs-Stiftungen folgen teils einem „in-house“-Konzept, d.h., diese Stiftungen beraten und qualifizieren ihre Teilnehmer in regionalen Niederlassungen mit eigenem Personal, teils geben die Stiftungen die Transfermaßnahmen an dritte Träger weiter, d.h., sie verwalten in erster Linie die Mittel und definieren die arbeitsmarktlichen Konzepte und Aufgaben, die die betroffenen Beschäftigten in Anspruch nehmen können. Beiden Ansätzen ist gemein, dass die Erfahrungen aus den Transferaktivitäten kontinuierlich in die Beratungs- und Vermittlungskonzepte einfließen und so jeweils branchenspezifische Lösungen

angeboten werden, die auf einem hohen Qualitätsniveau sind – ein wichtiger Unterschied zur deutschen Transfergesellschaft, die von den betrieblichen Parteien im jeweiligen Einzelfall und oft ohne Erfahrungswissen verhandelt werden muss.

Arbeitssicherungs-Stiftungen stehen allen Beschäftigten zur Verfügung, die betriebsbedingt ihren Arbeitsplatz verlieren und dem jeweiligen Tarifvertrag unterliegen. Die Stiftungen beginnen ihre Beratungsarbeit zu Beginn der Kündigungsfrist, die Beschäftigten werden ab diesem Zeitpunkt für die Maßnahmen der Stiftungen freigestellt. Die gesetzliche Kündigungsfrist wird in den meisten Tarifverträgen verdoppelt, so dass in der Regel mehrere Monate für Beratung und Qualifizierung zu Verfügung stehen. Wenn nötig, setzen die Stiftungen ihre Arbeit auch in der Zeit der Arbeitslosigkeit fort. Generell bieten die Arbeitssicherungs-Stiftungen eine in hohem Maße flexible Leistung für jeden einzelnen Beschäftigten an und sind in der Lage, die individuellen Voraussetzungen und Interessen zu berücksichtigen. Dabei können sie auf einen weiten Erfahrungsschatz zurückgreifen und sind in ein stabiles Regelwerk des jeweiligen Tarifvertrags eingebettet.

Ähnlich wie in Deutschland, sind die schwedischen Sozialpartner per Gesetz an der Gestaltung der Restrukturierung beteiligt – dies regelt das schwedische Mitbestimmungsgesetz: Der Arbeitgeber hat die Gewerkschaftsvertreter zu beteiligen, wenn es zu wesentlichen Änderungen innerhalb des Unternehmens kommt; in der Praxis werden die Gewerkschaften frühzeitig und bereits dann einbezogen, wenn seitens des Managements Restrukturierungen in Erwägung gezogen werden.

Ebenfalls vergleichbar mit der deutschen Gesetzgebung ist der Kündigungsschutz in Schweden. Das Gesetz bietet einen erheblichen Anreiz zu betrieblichen Verhandlungen, da es für die Auswahl der Beschäftigten im Fall kollek-

tiver Entlassungen das so genannte Last-First-Out-Prinzip (LIFO) vorschreibt: Beschäftigte mit höherer Betriebszugehörigkeit – praktisch die älteren Beschäftigten – sind per Gesetz vor der Entlassungsentscheidung geschützt. Wenn die betrieblichen Sozialpartner über die Auswahl der Beschäftigten eine Einigung erzielen, erlaubt das Gesetz die Abweichung vom LIFO-Prinzip. Mit anderen Worten muss der Arbeitgeber Anreize anbieten, angesichts derer ältere Beschäftigte bereit sind, den Stellenverlust zu akzeptieren.

Verschiedene Studien und Evaluationen haben die Wirksamkeit der schwedischen Arbeitssicherungs-Stiftungen gemessen; in Bezug auf den Übergang in Arbeit oder Selbständigkeit errechnen sie Quoten, die um die 80% liegen; der Anteil der Beschäftigten, die durch die Vermittlung Einkommensverluste hinnehmen müssen, gilt als gering, und einer nennenswerten Gruppe von Beschäftigten gelingt es, über die Beratung der Stiftungen in bessere Arbeitsverhältnisse zu wechseln.

Insgesamt zeigt der schwedische Weg des Beschäftigtentransfers deutlich die Vorteile eines Modells, das auf Tarifverträgen beruht und von einzelbetrieblichen Verhandlungen abgekoppelt ist. Die Angebote an die Teilnehmer sind in hohem Maße individuell angepasst, die Rahmenbedingungen sind durch Tarifverträge überbetrieblich und dauerhaft festgelegt. Diese Stabilität bietet Vorteile und verweist auf einen wichtigen Aspekt sozialer Sicherheit in betrieblichen Umbruchsituationen, nämlich ein hohes Maß an Verlässlichkeit in Bezug auf die Unterstützungsangebote und die dazugehörigen finanziellen Mittel, und nicht zuletzt ein hohes Niveau an subjektiver Fairness auf Seiten der Beschäftigten. Ferner funktioniert das Modell unabhängig von der staatlichen Arbeitsverwaltung. Dieser Punkt bildet den Unterschied zwischen dem schwedischen und dem wallonischen Modell, das im Folgenden dargestellt werden wird.

Belgien (Wallonie): Beschäftigtentransfer durch die staatliche Arbeitsverwaltung

Innerhalb des föderalen politischen Systems Belgiens ist die Arbeitsverwaltung eine regionale Aufgabe, die Kompetenz zur Gestaltung und Implementation von arbeitsmarktpolitischen Programmen zur Begleitung von Restrukturierungen befindet sich in regionaler Hand, muss gleichwohl gesetzliche nationale Rahmenbedingungen berücksichtigen. Das wallonische Modell des Beschäftigtentransfers wird in so genannten „Zellen zur beruflichen Umorientierung“ (Cellules de Reconversion, im Folgenden CDR) von der staatlichen wallonischen Arbeitsverwaltung umgesetzt. Ähnlich wie in Schweden wurde der Ansatz in den 1970er-Jahren entwickelt, zu Zeiten von Ölkrise und beschleunigtem Strukturwandel in der Wallonie und der dortigen vorherrschenden Montanindustrie. 2004 wurden die CDR in die regionale Gesetzgebung aufgenommen.

Im Fall von kollektiven Entlassungen sieht das wallonische Modell vor, dass die Beschäftigtenvertreter eines Unternehmens (in der Regel handelt es sich um Gewerkschaftsvertreter) die staatliche regionale Arbeitsverwaltung „FOREM“ auffordern, einen Plan zur Begleitung der beruflichen Umorientierung (plan d'accompagnement des reconversions) zu implementieren. Eine erste Fassung dieses Plans wird von FOREM und den Beschäftigtenvertretern gemeinsam entwickelt und vom FOREM-Vorstand genehmigt. Im Anschluss daran schließen FOREM und die Beschäftigtenvertreter ein Partnerschaftsabkommen über die CDR.

Im ursprünglichen Modell einer CDR spielte der Arbeitgeber keine direkte Rolle. Allerdings sind die Arbeitgeber seit 2006 durch nationale Gesetzgebung verpflichtet, ihren Beschäftigten im Fall von kollektiven Entlassungen Unterstützung zukommen zu lassen, die ebenfalls Verhandlungen mit den Beschäftigtenvertretern zur Grundlage haben muss. Da CDR in der

Regel offiziell als solch eine Unterstützung anerkannt werden, kann der Arbeitgeber die CDR als Nachweis nutzen, dass er seinen Verpflichtungen durch die nationale Gesetzgebung nachkommt. Mit der 2006er-Reform ist die Einführung einer CDR ferner mit den Verhandlungen um einen Sozialplan verknüpft; auch für die Beschäftigten ist die CDR-Teilnahme damit verpflichtend geworden, da das Gesetz nun die Teilnahme an einer Unterstützungsleistung vorschreibt.

Die betriebliche Voraussetzung für eine CDR ist ein kollektiver Stellenabbau von mindestens 100 Beschäftigten. Nach Abschluss der Verhandlungen mit FOREM wird die CDR räumlich als temporäre FOREM-Zweigstelle in der Nähe des alten Unternehmens eingerichtet, normalerweise für die Laufzeit von einem Jahr. Die Räume sind fünf Tage in der Woche geöffnet, sie dienen den ehemaligen Beschäftigten als Ort, die Folgen der Entlassung in kollektiver Weise zu bewältigen und sich über freie Stellen, Fortbildungsmöglichkeiten usw. auszutauschen und zu informieren. Die CDR bietet ihren Teilnehmern technische Unterstützung in der Arbeitssuche durch freien Zugang zum Internet, zu Telefon und Fax, sie bietet ferner individuelle sowie kollektive Beratung und Unterstützung. Zwei Typen von Beratern arbeiten in der CDR. Ein Typus ist der Sozialberater, normalerweise in Person von ehemaligen Gewerkschaftsvertretern des alten Unternehmens, der Unterstützung bei sozialen Problemen und in Verwaltungsdingen bietet. Die Bezahlung dieses Beraters erfolgt durch FOREM, die Einstellung und Auswahl ist Gegenstand des Vertrags zwischen FOREM und den Beschäftigtenvertretern. Ein anderer Beratertyp ist für die berufliche Beratung zuständig, sie wird von FOREM-Mitarbeitern angeboten und nutzt deren Erfahrung auf dem regionalen Arbeitsmarkt.

Die FOREM-Berater unterstützen die Teilnehmenden im Verfassen von Bewerbungsunterlagen, in der Suche nach passenden Stellen, ferner bieten sie Bewerbungstrainings an.

In Fragen des Profiling arbeiten die Sozial- und FOREM-Berater zusammen und nutzen so das Wissen der Sozialberater um die informellen Qualifikationen und Stärken ihrer vormaligen Kollegen. Die Betreuungsdichte ist hoch, sie variiert zwischen 1 Berater pro 25 Teilnehmende und 1 zu 50.

Um die CDR-Leistungen erbringen zu können, bekommt FOREM für diese Aufgabe ein jährliches Budget vom wallonischen Arbeitsministerium, das sich nach den Teilnehmerzahlen richtet und teilweise durch ESF-Mittel aufgestockt wird. Teilweise leisten auch Arbeitgeber im Rahmen des Sozialplans einen Beitrag zur CDR, etwa dadurch, dass sie die notwendigen Räumlichkeiten auf dem Unternehmensgelände stellen. Für jede CDR wird ferner ein Beirat gebildet, der aus Vertretern der wallonischen Regionalregierung, aus dem Direktorium von FOREM, Gewerkschaften, Arbeitgebervertretern und – falls durch einen Sozialplan eingebunden – aus den vormaligen Arbeitgebern besteht.

Die für den jeweiligen Fall gegründeten, temporären CDR werden strukturell durch neun permanente FOREM-Standorte ergänzt, die über die gesamte Wallonie verteilt sind. Über ihre Funktion als Dachorganisation für die temporären CDR hinaus dienen diese Standorte dazu, FOREM-Leistungen für kleinere Restrukturierungen in einer Größenordnung von unter 100 Beschäftigten anzubieten.

CDR-Teilnehmer sind weder beschäftigt noch arbeitslos, ihr Status basiert auf einem individuell abgeschlossenen „Vertrag zur beruflichen

Umorientierung“ zwischen FOREM und dem einzelnen Teilnehmer. Der Vertrag erlaubt den Teilnehmenden auf der einen Seite, alle Leistungen der CDR in Anspruch zu nehmen, auf der anderen Seite verpflichtet er sie zur aktiven Teilnahme. Zusätzlich erhalten die Teilnehmenden einen speziellen Bonus in der Höhe von einem Euro pro Stunde für ihre Teilnahme, ferner die Erstattung von bewerbungsbezogenen Kosten oder Kosten der Kinderbetreuung.

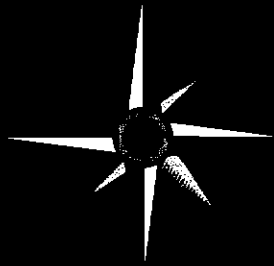
Der Kern des wallonischen Modells ist die Kooperation zwischen Gewerkschaftsvertretung und der Arbeitsverwaltung. Ohne Rücksicht auf Verhandlungen mit dem Arbeitgeber können die wallonischen Gewerkschaftsvertreter auf ein gesetzlich garantiertes Paket von Mitteln und Leistungen zurückgreifen. Unmittelbar in den arbeitsmarktpolitischen Prozess mit einbezogen, können Gewerkschaften zum Erfolg des Prozesses beitragen und so ihrem Gestaltungsinteresse und ihrer Verantwortung als Vertreter der Beschäftigten nachkommen. Der klare und stabile Rahmen des Modells, nicht zuletzt in der Finanzierung der Maßnahmen, erleichtert den Gewerkschaftsvertretern ihre Arbeit für und in den CDR.

Stärker als das schwedische oder das deutsche Modell setzt der wallonische Ansatz auf den Zusammenhalt des vormaligen Kollektivs – die CDR als ein ‚Club der Entlassenen‘ – sowie die operative Einbindung der Beschäftigtenvertreter als Sozialberater in der CDR. Das Modell zeigt, dass, eine angemessene Ausgestaltung vorausgesetzt, der Zusammenhalt des betrieblichen Kollektivs der Orientierung auf neue Stellen nicht im Wege steht, wie etwa erwartet werden könnte, sondern zum Erfolg des Beschäftigtentransfers beitragen kann.

Ausblick

Die Rahmenbedingungen aller hier vorgestellten Modelle sind in erster Linie durch die industriellen Beziehungen in den jeweiligen Ländern entstanden, sie resultieren aus Verhandlungen um Restrukturierungen und den Personalabbau von Unternehmen. Deutschland kommt in diesem Drei-Länder-Vergleich eine Sonderrolle zu, da hier von Beginn an drei Parteien, die Sozialpartner und die Arbeitsverwaltung ein korporatistisches Arrangement geschlossen haben. Der Aushandlungsprozess zwischen drei Parteien in Deutschland war so lange fruchtbar, so lange akzeptiert wurde, dass die Sozialpartner (und Transfergesellschaften als beauftragte Träger) über Mittel der Arbeitsverwaltung faktisch mitentscheiden konnten. Durch jüngere Reformen, ein geändertes Selbstverständnis und einen stärkeren Gestaltungswillen der Arbeitsverwaltung gilt dieser Konsens nicht mehr. Das deutsche Modell zeigt, dass ein korporatistisches Modell in eine Sackgasse gerät, wenn mehrere Akteure um die Führungsrolle ringen und in ein kompetitives Verhältnis zueinander geraten. Das Beispiel der Wallonie steht für ein alternatives Modell, in dem die Arbeitsverwaltung selbst den Beschäftigtentransfer organisiert, wenn sie von den Beschäftigtenvertretern im

Restrukturierungsfall dazu aufgerufen wird; der Arbeitgeber spielt in diesem Modell eine eher marginale Rolle. Aus deutscher Perspektive ist allerdings ein Vergleich oder eine Annäherung an das schwedische Modell der Arbeitsplatzsicherungs-Stiftungen naheliegender, unter anderem ist dort – wie in Deutschland auch – das Vertrauen der Beschäftigten in die Leistungen der staatlichen Arbeitsverwaltung eher gering. Die schwedische Tradition der industriellen Beziehungen hat ein vergleichsweise wenig komplexes Modell hervorgebracht, das allein in der Verantwortung der Sozialpartner liegt. In der Vergangenheit hatten auch die deutschen Sozialpartner gezeigt, dass sie stabile institutionelle Rahmenbedingungen schaffen und ihre Branchen gestalten können, dies gilt namentlich für die chemische Industrie sowie den Bausektor. Dennoch bleibt es eine offene Frage, ob das Modell der deutschen Sozialpartnerschaft noch genügend Stärke besitzt, um Anschluss an das schwedische Modell herstellen zu können. Es wäre eine wünschenswerte Option, um den bestehenden Stillstand aufzuheben und das Verbesserungspotenzial, das das deutsche Modell birgt, im Sinne der vom Strukturwandel betroffenen Beschäftigten zu nutzen.



25 Jahre Umstiege

dauerhaft oder vorübergehend aus dem Erwerbsleben (Invaliditäts- oder Berufsunfähigkeitspension, Karenz usw.) aus. Als aussagekräftigste Kennzahl für den Erfolg der Stahlstiftung kristallisierte sich die „Misserfolgsrate“ heraus. Das ist der Anteil der ausgetretenen Stiftungsteilnehmenden, die trotz aktiver Jobsuche keinen neuen Arbeitsplatz gefunden haben. Zwischen der Stiftungsgründung im Herbst 1987 und August 2012 lag diese „Misserfolgsrate“ bei 10,1 %, das heißt, jede/r zehnte Stiftungsteilnehmende hat im Rahmen der Stiftung trotz Suche keinen Wiedereinstieg ins Erwerbsleben geschafft. Bei den austretenden Stiftungsteilnehmenden zwischen Jänner 2009 und August 2012 lag dieser Wert bei 14,2 %.

Am wenigsten erfolgreich war die Stahlstiftung im Krisenjahr 2009, die „Misserfolgsrate“ lag damals bei 16,3 %. Diese Werte treffen übrigens auch auf die älteren Stiftungsteilnehmenden zu, bei denen die „Misserfolgsrate“ bei 10 % liegt, allerdings sind hier die Zeiten der Arbeitssuche deutlich länger als bei den jüngeren Teilnehmenden. Außerdem verdienen die über 50-Jährigen nach ihrer Stiftungszeit tendenziell weniger als vorher, anders als die meisten jüngeren Stiftungsteilnehmenden. Die geringe Zahl der Misserfolge macht eindrucksvoll deutlich, dass die Stahlstiftung im vergangenen Vierteljahrhundert ein sehr erfolgreiches Modell war und auch in Zukunft sein wird!

Internationale Beispiele

*„Man wird kein neues Land entdecken,
wenn man immer das Ufer im Auge behält.“*

Weisheit aus Vietnam