

Dr. Matthias Knuth

Sozialplanzuschüsse: Einstieg in eine präventive und betriebsnahe Arbeitsförderung

Impulsreferat beim 4. Nürnberger Beschäftigungsgespräch – Jour fixe bei Jagoda am 22.11.2000

1. Sozialplanmaßnahmen sind ein Erfolg, soweit sie angewandt werden. Nach 6 Monaten ergab die telefonische Verbleibsbefragung von Teilnehmern:
 - 60% in neuer Erwerbstätigkeit, davon 55% vollzeitige Beschäftigung
 - die Wiederbeschäftigung ist für den von der Begleitforschung überschauten Zeitraum stabil
 - 64% ohne BA-Leistung
 - 74% nicht arbeitslos (= Verbleibsquote)
 - 25% der wieder Erwerbstätigen fand die neue Stelle ohne Phase der Arbeitslosigkeit
 - 72% brauchten nicht mehr als zwei Monate Suchzeit
 - 70% der wieder Beschäftigten konnten ihren beruflichen Status halten, 8% sogar verbessern; 22% mussten einen Abstieg hinnehmen
 - 49% konnten ihr Einkommensniveau halten, 16% verbessern, 35% mussten Abstriche hinnehmen.
2. Die Beteiligung von Betrieben entspricht den Schwerpunkten der zurückliegenden Restrukturierungen:
 - Es werden überwiegend Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes – und hier vor allem die Bereiche Metall und Chemie – erreicht.
 - Es werden überwiegend größere Betriebe erreicht. Das entspricht einerseits der Tendenz des Strukturwandels, wonach vor allem die Beschäftigung im großbetrieblichen Sektor zurückgeht. Andererseits ist jedoch die Turbulenz der Zerstörung und Schaffung von Arbeitsplätzen im Kleinbetrieblichen Bereich größer, so dass auch hier Bedarf für ein Transferinstrument besteht. – Sehr kleine Betriebe werden fast nur im Falle der Insolvenz und durch Initiative des Insolvenzverwalters erreicht.
3. Der Branchenstruktur entsprechend sind die Teilnehmer überwiegend Männer.
 - Der Anteil der Ungelernten liegt mit 22% höher als in der Gesamtwirtschaft.
 - 42% sind über 45, die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit beträgt 15 Jahre.

4. Die Akzeptanz der Maßnahmen bei der Zielgruppe ist gut. Die Hälfte der Fälle von Nichtteilnahme geht auf neue Beschäftigung vor Beginn der Maßnahmen zurück; die Ablehnungsquote betrug nur etwa 20%. Die Teilnehmer äußern sich generell zufrieden mit den Maßnahmen, sehen sie aber mehrheitlich nicht als ursächlich für einen etwaigen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt an.
5. Bei fast der Hälfte der Maßnahmen handelt es sich um ein Outplacement-Training von wenigen Tagen Dauer. Nach Teilnehmerzahlen ist das Übergewicht dieser Maßnahmen mit zwei Dritteln noch deutlicher. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass diese Maßnahmen für fast 40% eben doch nicht ausreichten, um wieder in Erwerbstätigkeit zu kommen. Für die meisten von diesen gab es keine Anschlussmaßnahmen, d.h. sie wurden arbeitslos (26,5%).
6. Die vom seinerzeitigen Gesetzgeber gewünschte und erwartete Umwidmung von Sozialplanmitteln zu Gunsten von aktiven Maßnahmen findet kaum statt. Abfindungen spielen weiterhin eine große und ungeschmälerte Rolle. Betriebe ohne Abfindungen sind meistens Insolvenzfälle, bei denen es ohne bezuschusste Maßnahme gar keinen Sozialplan gegeben hätte. In der Mehrzahl der Fälle dagegen sind die aktiven Maßnahmen mehr oder weniger nachträgliche Zusätze zu einem traditionellen Abfindungssozialplan.
7. Im Durchschnitt trägt die BA etwa 40% der Gesamtkosten, 30% sind ausgabenwirksame Eigenmittel der Betriebe und 30% kalkulatorische Eigenmittel, die nicht zu Mehrausgaben führen. Die Kostenverteilung ist im Einzelfall sehr unterschiedlich: Nur etwa die Hälfte der Unternehmen beteiligt sich überhaupt mit Cash. Im Vergleich zur Alternative "andere Leistungen der aktiven Arbeitsförderung" sind aber auch die kalkulatorischen Eigenmittel der Unternehmen als Einsparungen für die Bundesanstalt zu werten.
8. Die Inanspruchnahme ist mit 148 Förderfällen und knapp 9.000 Teilnehmern bis zum 31.7.2000 gering. Mit durchschnittlich 4.100 DM Förderung pro Kopf wird die Höchstgrenze bei weitem nicht ausgeschöpft, was der kurzen Dauer der Maßnahmen geschuldet ist. Die Erwartung des Gesetzgebers, dass mit Sozialplanmaßnahmen berufsfachliche Qualifizierungen gefördert würden, trifft überwiegend nicht zu.
9. Die Nutzung des Instrumentes ist sehr ungleichmäßig über die Landesarbeitsämter verteilt. Die Konzentration in NRW lässt sich nicht allein mit der Größe dieses LAA-Bezirks oder der Dramatik des Strukturwandels erklären. Übrigens auch nicht mit besonders großzügiger Förderung: Der Anteil von NRW an den verausgabten Mitteln ist weitaus geringer als sein Anteil an Förderfällen oder Teilnehmern. Es stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber gut beraten war, dieses Instrument in die Hände der Landesarbeitsämter zu geben; die seinerzeitigen Begründungen für diese Entscheidung halten jedenfalls einer empirischen Überprüfung nicht stand.

10. Die geringe Nutzung führen wir – neben dem geringen Bekanntheitsgrad des noch jungen Instrumentes – auf folgende Faktoren zurück:

- Strukturbedingte Kurzarbeit in einer Beschäftigungsgesellschaft bietet den Arbeitnehmern Verlängerung ihrer Beschäftigungsverhältnisse, den Betrieben die Möglichkeit des freiwilligen Austritts, sofern gewünscht sogar vor Ablauf der Kündigungsfristen. Wenn die Beschäftigten nicht mehr produktiv einsetzbar sind, ist dieses Instrument für das Unternehmen attraktiver; für die Beschäftigten gilt das generell.
- Arbeitsmarktpolitisch verfehlt ist die Konkurrenz eines Instrumentes, bei dem die Qualifizierung oder sonstige Orientierung auf Wiedereingliederung nicht zwingend ist. Der gesetzgeberische Versuch des Übergangs von einer Sollvorschrift (§ 63 Abs. 4 AFG) zu obligatorischen Qualifizierung ist als misslungen zu bezeichnen.
- Sozialplanzuschüsse sind in erster Linie angezeigt bei geplanten Stilllegungen mit voller Produktion bis zum letzten Tag, belasten aber Betriebe und Beschäftigte mit zusätzlichen Anforderungen. Für informierte Insolvenzverwalter sind Sozialplanzuschüsse gut nutzbar bei Insolvenzen, da hier der Einsatz von Kurzarbeit rechtlich nicht möglich ist.
- Naheliegend ist bei geplanten Stilllegungen das Hintereinanderschalten von kurzen Sozialplanmaßnahmen und – nach Einstellung der Produktion – Qualifizierung in Kurzarbeit in einer Transfergesellschaft für diejenigen, die eine längere Förderung nötig haben. Diese konsekutive Nutzung der beiden Instrumente wurde durch die Hauptstelle der Bundesanstalt in weiter Auslegung des Wortes "während" in § 258 SGB III vorübergehend blockiert, was der Akzeptanz des Instrumentes nicht förderlich war. Inzwischen hat der neue Runderlass dieses Problem erfreulicher Weise gelöst.

11. Empfehlungen:

- Betriebsnahe Arbeitsförderung bei Personalanpassungsmaßnahmen ist notwendig und erfolgreich. Sie wird vielleicht zur Zeit nicht so dringend gebraucht wie im nächsten Abschwung, der ja auch wieder kommen wird. Wir sollten darauf besser vorbereitet sein als auf den letzten.
- Angesichts geringer Nutzung des Instrumentes durch die Betriebe sollten Gesetzgeber, BMA und Bundesanstalt nicht in Resignation und Frustration verfallen und das Instrument gering schätzen, sondern sich klarer werden über die betrieblichen Handlungskonstellationen und die für die Beteiligten wirksamen Anreizstrukturen.
- Die "passive" Alternative der Kurzarbeit ohne Wiedereingliederungsmaßnahme sollte ausgeschlossen werden, zumindest bis zu einer gewissen Altersgrenze. So-

zialplanzuschüsse sollten zur Deckung der Qualifizierungskosten verwendet werden können.

- Beide Instrumente sollten in einer Hand bei den Arbeitsämtern vor Ort liegen.

12. Perspektivisch ist zu fragen, ob zur aktiven Arbeitsförderung bei Arbeitsplatzverlust die künstliche Verlängerung von Beschäftigungsverhältnissen durch Kurzarbeitergeld überhaupt notwendig und sinnvoll ist. Ein Status zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wie in Frankreich – oder ein Sonderstatus der Arbeitslosigkeit wie in Österreich – sind einfacher zu handhaben und in ihrer Orientierungswirkung für die Betroffenen eindeutiger. Die Phase der Förderung unmittelbar nach Arbeitsplatzverlust durch Betriebsänderung müsste so ausgestaltet werden, dass für Beschäftigte wie für Betriebe ein Anreiz zur Teilnahme bzw. zur finanziellen und organisatorischen Mitwirkung entsteht. Bei Betrieben ohne Betriebsrat müsste das Arbeitsamt in Anknüpfung an § 17 KSchG eine aktivere Rolle spielen können, damit auch die Mehrheit der Beschäftigten, die ja keine Interessenvertretung hat, erreicht werden kann.