

**Matthias Knuth**

**Beitrag zur Tagung der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg und der Forschungsstelle für Sozialrecht und Sozialpolitik,  
Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg**

## **Reform des SGB III**

**am 11. und 12. Mai 2000 in der Evangelischen Akademie Hamburg**

Meine Damen und Herren, lieber Herr Zehetner,  
der Schluss Ihres Referats animiert mich natürlich, noch direkt eins draufzusetzen. Wir haben ja viele Juristen unter uns, und da wird vielleicht schon jemand bemerkt haben: Durch die Sozialplanzuschüsse – eines der Instrumente über die ich gleich berichten werde – sind die Unternehmen zu "Trägern" der Arbeitsmarktpolitik deklariert worden. Man findet die Sozialplanzuschüsse in der Systematik des SGB III nicht unter den Leistungen an Arbeitgeber, sondern man findet sie unter "Leistungen an Träger". Das heißt, der bürokratische Begriff des "Trägers", mit dem wir die bisherige Arbeitsmarktpolitik schon knebeln, musste auf die Unternehmen ausgedehnt werden, um diese Form der Förderung zu ermöglichen.

Mein Vortrag wird sechs Teile haben. Ich werde zunächst die neuen Instrumente des SGB III, die auf die Umstrukturierung von Unternehmen gerichtet sind, historisch einordnen. Im 2. Teil werde ich sie systematisch einordnen, entsprechend einer Systematik von Interventionsstadien in den Prozess der Arbeitslosigkeit. Im 3. Teil werde ich sie sozialpolitisch einordnen. Im 4. Teil werde ich, wenn die anwesenden Vertreter des Auftraggebers nichts dagegen haben, einige aktuelle Ergebnisse aus unserer bundesweiten Begleitforschung zu den Sozialplanzuschüssen vortragen, die ich dann im 5. Teil analysieren werde, woraus ich im 6. Teil einige Schlussfolgerungen ableiten werde.

### **I.**

Die historische Einordnung kann ich nur im Telegrammstil machen, um Sie an Dinge zu erinnern, die Sie sicherlich wissen. Sozialpläne wurden erfunden bei den Umstrukturierungen im Bergbau und in der Stahlindustrie, lange bevor es dieses Instrument gesetzlich gab. In jener Zeit war der Begriff Sozialplan nicht so sehr wie heute identisch mit Abfindung und Ergänzung zum Arbeitslosengeld. Es wurde zwar auch Geld gezahlt, aber meistens zur

Unterstützung beruflicher Übergänge wie zum Beispiel zur Finanzierung des Umzuges in eine andere Region, oder zum Ausgleich von Lohnminderung beim Wechsel des Arbeitgebers. Durch das Betriebsverfassungsgesetz 1972 wurden Sozialpläne dann allgemein anwendbar, allgemein erzwingbar. Ab 1975 begann deutlich die Umkehr von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft, die Bedeutung von Industriebetrieben für die Beschäftigung ging relativ zurück, was dadurch zu Stande kam, dass periodisch in den Konjunkturabschwüngen viele Industriebetriebe stärker schrumpften als sie im folgenden Aufschwung wieder wachsen konnten. In dem Maße, wie dadurch ein Betriebswechsel innerhalb des produzierenden Sektors schwerer möglich wurde, bekamen Sozialpläne immer mehr den Charakter, den Arbeitnehmer für den Arbeitsplatzverlust zu entschädigen, das Arbeitslosengeld zu ergänzen und insoweit also eine Arbeitslosigkeitsperiode erträglich zu machen. Dadurch hat sich im Bewusstsein zumindest der großbetrieblichen Belegschaften die Vorstellung herausgebildet, dass es neben dem monatlich ausgezahlten Lohn auch noch eine zweite Lohntüte gibt, die dann geöffnet wird, wenn man am Ende des Arbeitslebens ausscheidet. Tatsächlich glauben in Deutschland viele Arbeitnehmer, sie hätten im Falle der Entlassung einen Rechtsanspruch auf Abfindung – was in Deutschland, im Gegensatz zu manchen anderen Ländern, gerade nicht zutrifft.

Durch die Abfindungs-Sozialpläne entwickelte sich der "Vorruhestand", den es ja bei uns in Deutschland eigentlich offiziell gar nicht gibt, sondern der nichts anderes bedeutet, als eine Langzeitarbeitslosigkeit, mit der man sich die vorzeitige Rente "verdient". Diese Entwicklung wurde sehr früh auch schon kritisch gesehen, etwa ab Ende der 70er / Anfang der 80er Jahre begann in den Gewerkschaften, besonders in der IG Metall, die Diskussion, dass es zwar ganz schön ist, wenn der Opa sozialverträglich seinen Arbeitsplatz aufgibt, dadurch mehr Freizeit hat und finanziell doch ganz gut gestellt ist, aber dass dem Enkel dann dieser Arbeitsplatz fehlt. Man begann andere Vorstellungen zu entwickeln unter Stichworten wie "Ersatzarbeitsplätze" und "Beschäftigungspläne statt Sozialpläne", also Pläne zum Erhalt der Beschäftigung. "Alternative Produktion", "Qualifizieren statt Entlassen" waren die Schlagworte, auch hier in Hamburg seinerzeit bei der Werftenkrise ein wichtiger Punkt. Die Vorstellung war: Wir parken die Leute eine Weile, forcieren die Innovation in den Unternehmen, schaffen damit neue Produkte, neue Arbeitsplätze, qualifizieren die Leute, die geparkt sind, für diese neuen Arbeitsplätze, die sie dann anschließend besetzen. Das hat so nie geklappt, weil Innovationsprozesse nicht allein deshalb stattfinden, weil man sie beschließt, weil sie länger dauern als eine Qualifizierung, und schließlich weil das personelle

Schrumpfen der meisten dieser Unternehmen irreversibel ist und Innovation bestenfalls den Effekt hat, das Unternehmen mit verminderter Belegschaft zu erhalten statt es ganz untergehen zu lassen.

Diese Modelle waren so zu sagen ausgereizt, als die deutsche Einigung kam und massenhaft Personalüberhänge in den Treuhandunternehmen zu bewältigen waren. Dort kam man auf eine andere Lösung, weil von vornherein klar war, dass diese Unternehmen auch durch Innovation nicht in der bisherigen Größe zu erhalten waren. Deshalb hat man hier geförderte Beschäftigung, die bis dahin überwiegend für Langzeitarbeitslose eingesetzt wurde, als Ersatzbeschäftigung genutzt, um die Ausgliederung aus dem Unternehmen nicht ganz so schrecklich zu machen. Die so genannten "Gesellschaften für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung" fingen die Leute auf in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, später in Strukturanpassungsmaßnahmen bzw. dem Vorläufer davon (§ 249h AFG). Zum Teil hatten die Leute wohl erst einmal gar nicht so deutlich begriffen, dass das nur vorübergehend war und dass danach nichts mehr kommt. Man hat Ihnen ja auch gesagt, die "Beschäftigungsbrücke" führe zu etwas Neuem, zu den berühmten "blühenden Landschaften", aber das Neue kam meistens nicht.

Die ostdeutsche Erfahrung hat dazu geführt, dass man sich stärker an den Gedanken gewöhnt hat, dass man bei Umstrukturierungsprozessen nicht im alten Unternehmen bleiben kann, dass man hinaus muss auf den Arbeitsmarkt und einen neuen Arbeitsplatz bestenfalls anderswo findet, und dass der neuen Arbeitsplatz auch nicht als "Ersatzarbeitsplatz" am bisherigen Betriebsstandort angeliefert wird. In der Krise der 90er Jahre im Westen, die auf den Vereinigungsboom folgte, kamen nun die so genannten Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Die Bezeichnung "Beschäftigungsgesellschaft" kann jedoch auch missverstanden werden: Man bleibt irgendwie beschäftigt, man hat zwar keine Arbeit, aber sozialrechtlich bleibt man irgendwie beschäftigt. Man schiebt die Arbeitslosigkeit möglichst lange heraus mit der Folge oder zumindest der Gefahr, dass die Entfernung zum Arbeitsmarkt in dieser Periode eher zunimmt als abnimmt. Diese Erfahrung mit reinen Aufbewahrungslösungen hat inzwischen zu einem weiteren Umdenken geführt, was sich wohl am deutlichsten manifestiert hat in dem Konzept "Transfersozialplan" des Arbeitgeberverbandes Chemie, der von der Gewerkschaft der Chemie Bergbau Energie mitgetragen wird. Seitdem spricht man nicht mehr von Beschäftigungsgesellschaften, sondern von Transfergesellschaften, das ist der aktuelle Stand der Technik, zumindest bei uns in

Nordrhein-Westfalen. Regionale Netzwerke, wie sie Herr Zehetner vorgestellt hat, nennen wir regionale Kompetenznetzwerke des Beschäftigentransfers, es gibt noch nicht viele davon, aber man will sie entwickeln.

Die Entwicklung der Begriffe zeigt, wie sich allmählich das Denken veränderte. Man akzeptiert mittlerweile, auch in weiten Kreisen der Industriegewerkschaften, dass Strukturwandel irreversibel ist, und dass er sozialverträglich nur zu bewältigen ist durch Mobilität, und dass es die vorrangige Funktion der Sozialpläne sein sollte, diese Mobilität zu unterstützen.

## **II.**

Im zweiten Schritt möchte ich die Instrumente des Beschäftigentransfers systematisch einordnen in ein Schema der Interventionsstadien der Arbeitsmarktpolitik. Dieses Schema ist kompatibel mit dem, das vorhin Herr Zehetner gezeigt hat, umfasst aber eine größere Spanne von denkbaren Stadien der Intervention in den Arbeitslosigkeitsprozess.

## Übersicht 1: Stadien der Intervention in den Arbeitslosigkeitsprozess



1 präventiv		2 proaktiv	3 frühzeitig	4 nachsorgend
Gefährdung		Bedrohung (§ 17 SGB III)	Manifestierung	Verfestigung
betriebliche Modernisierung und Personalentwicklung		Transfer von Betrieb zu Betrieb	Intervention bei Eintritt in Arbeitslosigkeit	Spätintervention nach Beweis der Förderungsbedürftigkeit
a betriebliche Faktoren	b individuelle Faktoren			
Innovationsschwäche	fehlende oder veraltete Berufsausbildung	Verlust der Beschäftigung absehbar kein neuer Arbeitsplatz in Aussicht eingeschränkte Beschäftigungsfähigkeit	zu Beginn der Arbeitslosigkeit bei absehbaren Vermittlungshemmnissen	nach Übertritt in die Langzeitarbeitslosigkeit
Organisationsmängel	lange Betriebszugehörigkeit			
Preis- statt Qualitätskonkurrenz	betriebsspezifische Qualifikation			
	fortgeschrittenes Alter unzureichende Sprachkompetenz			

Dunkel unterlegt: Stadien, in denen das SGB III eine Intervention vorsieht; "weiße Flecken" = vernachlässigte Stadien

Auch nach der Reform der Arbeitsförderung, die mit dem Übergang vom Arbeitsförderungsgesetz zum SGB III angestrebt wurde, betreiben wir aktive Arbeitsförderung noch immer ganz überwiegend nach dem "Schwimmeistermodell": Alle werden ins Wasser geschmissen, man wartet eine Weile, und wer dann nicht wieder auftaucht, der ist unzweifelhaft als Nichtschwimmer identifiziert und erhält einen Schwimmkurs angeboten. Entsprechend diesem Modell konzentrieren wir unsere Förderung auf die Phase 4 des Schaubildes, d.h. die bereits langzeitarbeitslos Gewordenen. Diese denkbar reaktivste Form der aktiven Arbeitsmarktpolitik gilt bei uns als besonders zielgruppenscharf.

Man könnte aber auch am anderen Ende, also in der Phase 1 ansetzen, indem man sagt, wir fangen da an, wo in den Unternehmen die Gefährdung von Beschäftigung einsetzt. Im Grunde zielten die Beschäftigungspläne der achtziger Jahre genau darauf ab: Erhalt der Beschäftigung durch Modernisierung der Unternehmen. Die Spalte 1 des Schaubildes ist zweigeteilt, denn so lange die Leute noch im Unternehmen sind und ihr Arbeitsplatz noch existiert, gibt es Gefährdungsfaktoren sowohl auf der Seite des Unternehmens als auch auf der Seite der Beschäftigten. Man kann an Beiden arbeiten, und sie bedingen sich auch meistens wechselseitig, weil nämlich zurückgebliebene Arbeitsstrukturen in der Regel einhergehen mit zurückgebliebenen Qualifikationen.

Nun ist es so, dass sich die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland der Intervention in der Spalte 1a des Schaubildes bisher vollständig verweigert. Da wir bisher eine Arbeitslosenversicherung haben und keine Beschäftigungsversicherung, reagiert das System nicht auf die Gefährdung von Arbeitsplätzen, sondern nur auf die Gefährdung konkreter Personen. Aber auch aus der Förderung des Humankapitals von Beschäftigten, der Spalte 1b des Schaubildes, haben wir uns immer mehr zurückgezogen, z.B. durch Abschaffung der Aufstiegsfortbildung. Andererseits hat es in diesem Bereich durchaus wichtige Impulse gegeben durch das Ziel 4 des Europäischen Sozialfonds, bei uns in Nordrhein-Westfalen umgesetzt im Programm QUATRO. Die Grundidee dabei ist, Unternehmen und Belegschaften so zu sagen präventiv zu modernisieren, um den Strukturwandel bewältigen zu können.

Eine weitere Möglichkeit, die sich aus dem Schaubild ersehen lässt, ist die Intervention in der Phase 2. Die Beschäftigung ist nicht nur gefährdet, sondern die betroffenen Personen sind konkret von Arbeitslosigkeit bedroht, d.h. sie müssen nach dem Wortlauf des SGB III alsbald

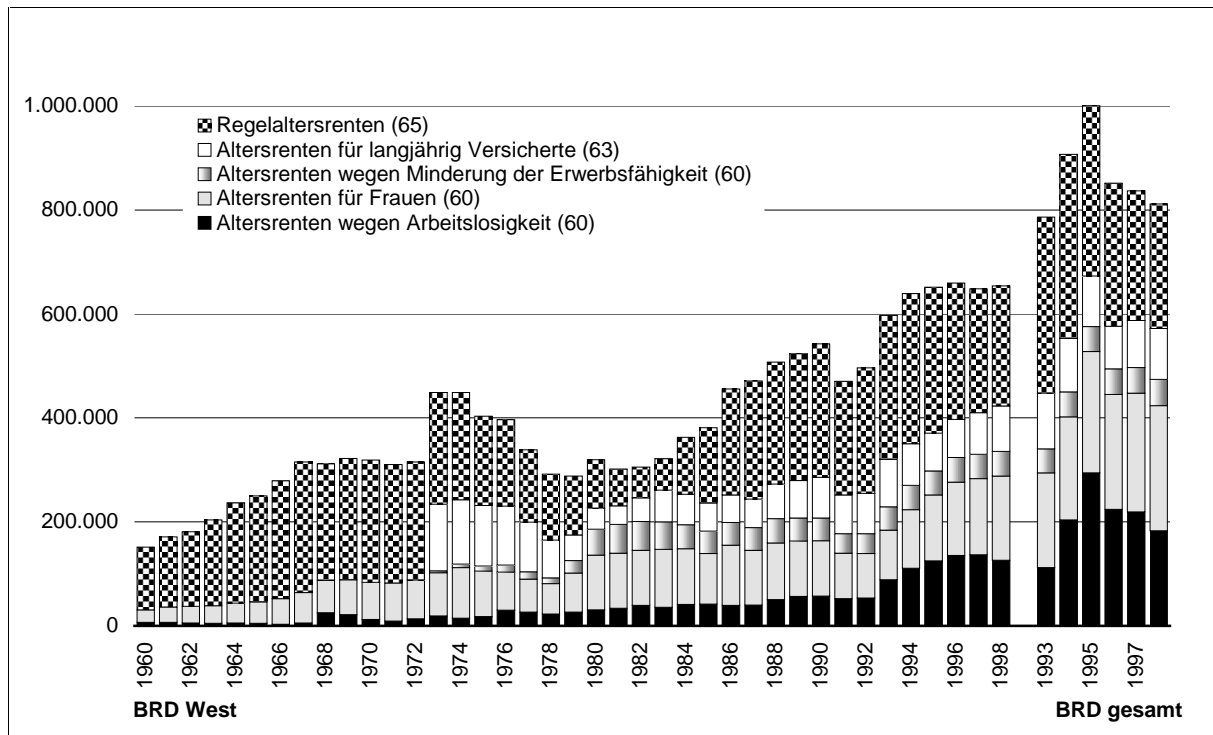
mit der Beendigung ihrer Beschäftigung rechnen und werden dann voraussichtlich arbeitslos. Hier geht es nicht mehr darum, den Arbeitsplatz zu retten, sondern darum, Zeit und Ressourcen zu gewinnen, indem man die Kündigungsfrist, die organisatorische Basis des Unternehmens und den kollegialen Zusammenhalt nutzt, um sich auf die Arbeitsuche vorzubereiten. Die Interventionen in Phase 2 wurden mit dem Übergang vom AFG zum SGB III erheblich gestärkt durch zwei Instrumente, nämlich die völlig neu eingeführten Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen, auf die ich später noch ausführlich eingehen werde, und durch die Veränderung eines Instrumentes, das es praktisch seit 1983 und offiziell seit 1988 gibt, nämlich der Sonderform der Kurzarbeit in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit. Als Kurzform hat sich der Begriff "Strukturkurzarbeitergeld" eingebürgert, wobei der Begriff der "Struktur" hier eine entscheidende Wandlung erfahren hat. Früher war die Voraussetzung ein tief greifender Strukturwandel des Wirtschaftszweiges, der dann erst einmal gutachterlich plausibel zu machen war für jeden ersten Betrieb aus einem bestimmten Wirtschaftszweig. Heute dagegen genügen Strukturveränderungen des Unternehmens, die zu Personalabbau in bestimmten Größenordnungen führen. Unter dieser Voraussetzung gibt es die Möglichkeit einer Kurzarbeit, die sich grundlegend unterscheidet von der konjunkturellen: Die konjunkturelle Kurzarbeit hat so zu sagen das Ziel die Arbeitsbeziehung auf Dauer zu erhalten, während die Strukturkurzarbeit von vornherein das Ziel hat, den Austritt zu puffern, in die Länge zu ziehen, und die Zwischenzeit für eine Qualifizierung zu nutzen, die allerdings immer noch erst nach 6 Monaten verpflichtend ist.

Um das Bild zu vervollständigen, müssen wir uns noch die dritte Phase des Schaubildes anschauen, die bei uns in Deutschland auch stark vernachlässigt wird. Nach dem formalen Status betrachtet, ist das genau die Phase, in der die österreichischen Arbeitsstiftungen ansetzen: Die Trennung vom Unternehmen ist vollzogen, die Leute sind arbeitslos – man kann auch einen anderen Status erfinden wie es z.B. in Frankreich der Fall ist – aber die Betroffenen sind auf jeden Fall nicht mehr im Unternehmen beschäftigt. Die Intervention erfolgt jedoch vom ersten Tag an, nicht erst dann, wenn die Arbeitslosigkeit schon in die Länge gezogen hat. Das ist eine Strategie, die ich generell dringend befürworten würde, weil ja nicht alle frischen Arbeitslosen aus Unternehmen kommen, und schon gar nicht alle aus Prozessen des Personalabbaus. Mancher kündigt selbst mit Aussicht auf eine neue Beschäftigung, die er dann aus welchen Gründen auch immer doch nicht antreten kann. Andere kehren zurück aus Phasen der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit und haben Schwierigkeiten, den Neueinstieg allein zu schaffen.

### III.

Soweit zum systematischen Hintergrund. Nun einige Punkte zum sozialpolitischen Hintergrund. Diese ganzen Veränderungen vollzogen sich in einer Situation, in der die Arbeitslosenrenten explodierten, das sind in dieser Grafik die untersten Abschnitte der Säulen.

**Abbildung 1: Zugänge in Altersrenten nach Rentenart**



Ein Teil dieser Explosion war vorprogrammiert durch das Altersübergangsgeld im Osten – man sieht im rechten Teil der Grafik Ost und West aufeinander gestapelt, da wird die Explosion erst richtig deutlich – aber es hat auch im Westen diese Explosion gegeben, teils demografisch bedingt, teils strukturwandelbedingt. Die geburtenstarken Vorkriegs- und Kriegsjahrgänge erreichten ausgerechnet zu dem Zeitpunkt das Alter, das als Vorruhestandsalter üblich geworden ist, als die westdeutsche Wirtschaft sich im Abschwung und in einem Umstrukturierungsprozess bis dahin ungekannten Ausmaßes befand. Das Problem der Personalanpassung wurde so weit wie möglich durch die deutsche Variante des "Vorruhestandes" gelöst: Entlassung mit Mitte bis Ende 50, Aufstockung des Arbeitslosengeldes und evtl. später auch der Arbeitslosenhilfe aus dem Sozialplan, und dann Rente mit 60 wegen Arbeitslosigkeit. Das war und ist für viele sogar attraktiv, weil Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr Dauer für Männer ohne anerkannte gesundheitliche Einschränkung die einzige Möglichkeit ist, schon ab 60 und vor 63 in Rente zu gehen. Unter dem Strich tragen die Unternehmen – trotz teilweise beeindruckender



Sozialplanleistungen – nur einen sehr kleinen Teil der Kosten für diese Lösung. Den größten Teil trägt die Allgemeinheit durch Arbeitslosenunterstützung, früher einsetzende Rentenzahlungen und entgangene Beitrags- und Steuerzahlungen.

Um diese Entwicklung auszubremsen, sehen die Rentenreformen der neunziger Jahre in schrittweiser Verschärfung Abschlüge bei der vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente vor. Damit soll dieser Weg in den Ruhestand unattraktiver gemacht werden. Und andererseits gibt es das Angebot, einen etwaigen "aktiven" Teil des Sozialplans, der nicht Abfindungen, sondern Fördermaßnahmen zur Wiederbeschäftigung vorsieht, zu bezuschussen. Davon versprach man sich, betriebliche Mittel umzuleiten von Abfindungen in die Arbeitsförderung. Natürlich setzt das voraus, die Entlassungen nicht mehr im bisherigen Maße auf die Älteren zu konzentrieren, sondern auch Jüngere zu entlassen, die noch Chancen auf eine Wiederbeschäftigung haben.

Flankierend war beabsichtigt, Abfindungen teilweise auf das Arbeitslosengeld anzurechnen, um auch auf diesem Wege die monetäre Abgeltung des Arbeitsplatzverlustes unattraktiv zu machen. Diese Idee war sozial wie verfassungsrechtlich höchst problematisch: Die auf dem Arbeitsmarkt Starken, die rasch neue Arbeit finden, hätten ihre Abfindung "mitnehmen" können, während diejenigen, die arbeitslos werden, davon etwas weggenommen kriegen. Zum anderen kann man sich natürlich fragen, ob das verfassungsrechtlich vertretbar ist, weil es sich um durch Beitragszahlungen erworbene Ansprüche handelt, die nicht enteignet werden dürfen. Die alte Bundesregierung hatte das sehr geschickt mit Übergangsregelungen zeitlich so angelegt, dass diese Bestimmung erst nach der Bundestagswahl hätte wirksam werden sollen. Das gab dann der neuen Bundesregierung die Möglichkeit, sie im Konsens mit den Sozialpartnern im Bündnis für Arbeit wieder auszusetzen, bevor sie wirksam wurde. Wir wissen also nicht, wie diese Bestimmung sich auf das Verhalten der Betriebsparteien bei der Gestaltung von Sozialplänen ausgewirkt hätte.

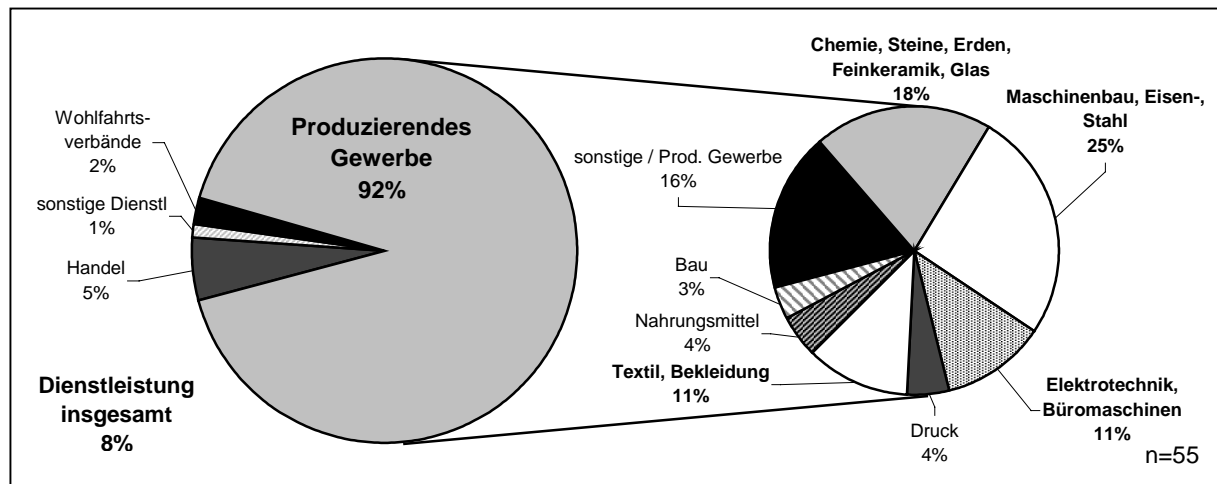
Eine wesentliche Abschreckung vom alten Vorruhestandssozialplan ist jedoch geblieben. Früher kalkulierten manche Vorruhestandsprogramme Phasen der Arbeitslosigkeit ein, die länger waren als die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die für Ältere mit kontinuierlicher Beschäftigung 32 Monate beträgt. In der letzten Phase des Vorruhestandes wurde dann Arbeitslosenhilfe bezogen, die ja im Unterschied vom Arbeitslosengeld abhängig ist von einer Prüfung der Bedürftigkeit. Von dieser Bedürftigkeitsprüfung waren früher

Zahlungen, die vom alten Arbeitgeber monatlich zur Aufstockung der Arbeitslosenhilfe erbracht werden, ausgenommen, um die langen Vorruhestandspassagen zu ermöglichen. Diese Ausnahme wurde mit dem Übergang zum SGB III beseitigt. Damit sind die ganz langen Vorruhestandspassagen nicht mehr möglich: Was immer der Arbeitgeber zusätzlich zur Arbeitslosenhilfe zahlen würde, wird dem Arbeitnehmer wieder abgezogen.

#### **IV.**

Im möchte jetzt in aller Kürze einige Zwischenergebnisse unseres Begleitforschungsprojektes zu den Sozialplanzuschüssen präsentieren, das wir seit dem September 1998 für das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durchführen. Wir haben in den etwa 2 Jahren, die wir hier abbilden können, bisher 108 Förderfälle mit gut 6.000 Teilnehmern. Die Gesamtaufwendungen sind mit 28 Millionen im Vergleich zu anderen Aufwendungen der Bundesanstalt eher bescheiden; die zunächst hierfür eingestellten Mittel konnten sukzessive größten Teils umgewidmet werden für andere Zwecke, weil sie nicht abgerufen wurden. Die Förderung beträgt pro Kopf etwa 4.500,00 DM im Durchschnitt, das heißt, der Höchstfördersatz, der sich bemisst an den durchschnittlichen Aufwendungen pro Arbeitslosen und der etwa 16.000 DM pro Kopf beträgt, wurde nur sehr selten ausgeschöpft. Warum das so ist, dazu werde ich nachher etwas sagen.

**Abbildung 2: Verteilung der Förderbetriebe nach Branchen, Stand 1. März 2000**

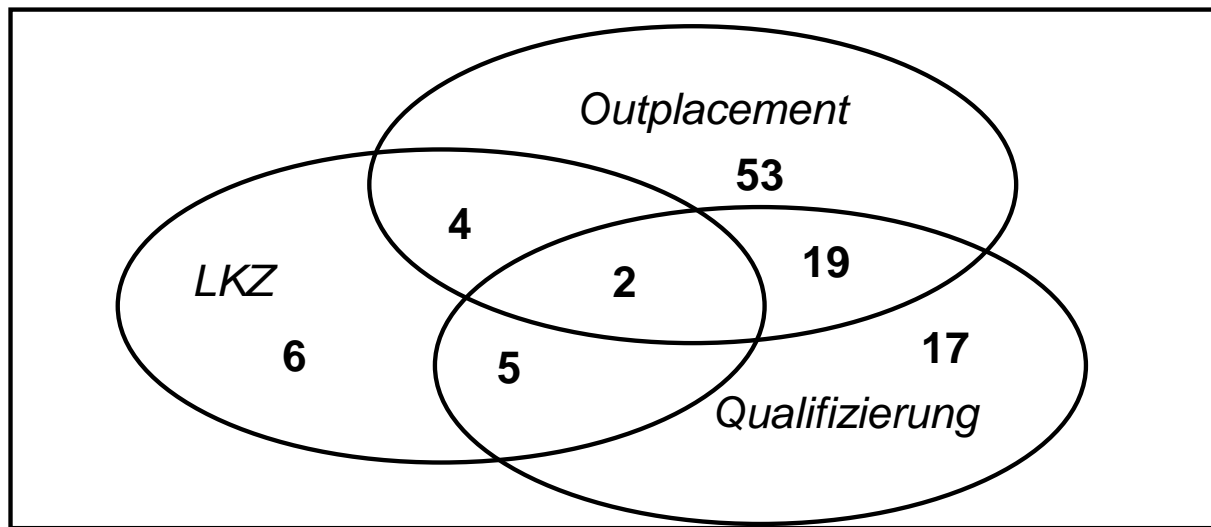


Quelle: IAT-Sozialplandatenbank

© IAT 2000

Was sind das für Betriebe, die diese Förderung in Anspruch nehmen? Ganz überwiegend Produzierendes Gewerbe, und hier halt die Branchen, von denen man weiß, dass sie sich tendenziell eher im Abbau befinden. Interessanter die Frage, wo findet das regional gesehen statt. Irgendwie hat das IAB wohl den richtigen Riecher gehabt, ein Institut aus Nordrhein-Westfalen mit der Begleitung zu beauftragen, so haben wir also das meiste direkt vor der Nase, absolut überproportional, und das kommt nicht etwa durch Kohle und Stahl, die nutzen das fast gar nicht. Interessant auch, was im hiesigen Arbeitsamtsbezirk Nord läuft, ist nicht gerade viel. Diese regionalen Diskrepanzen sind schwer erklärbar. Natürlich unterscheiden sich die Landesarbeitsamtsbezirke nach Bevölkerungszahl, natürlich hat der Strukturwandel in Nordrhein-Westfalen andere Dimensionen, aber das erklärt das Ausmaß dieser Unterschiede nicht, sondern es sind letztendlich politische Faktoren, die dieses Bild erklären. Der wesentliche Erklärungsfaktor ist für uns die arbeitsmarktpolitische Beratungs-Infrastruktur, die in NRW existiert.

**Abbildung 3: Verteilung und Kombination der Maßnameinhalte, Stand 1.**



März 2000

© IAT 2000

Was passiert nun in den Maßnahmen? Zum Glück sind ja die Sozialplanzuschüsse eines der Instrumente, die wenig normiert sind – ganz entgegen der sonstigen Tradition der deutschen Gesetzgebung zur Arbeitsförderung. Das heißt, diese Maßnahmen sind im Grunde nur dem Zweck nach beschrieben, was man da genau zu tun hat ist völlig offengelassen, was die Notwendigkeit einer Begleitforschung begründet. Forschung muss dann doch wieder, um darüber etwas sagen zu können, typisieren, und wir haben diese drei Haupttypen festgestellt: Es gibt sehr viele Maßnahmen, die ein sehr kurzes Outplacement beinhalten. Herr Zehetner hat eben noch einmal in Erinnerung gerufen, dass es bei den Arbeitsstiftungen etwas 6 Wochen sind, bei uns sind es im Durchschnitt dieser Outplacementmaßnahmen etwa 6 Tage, also ganz kurze Verarbeitung des Arbeitsplatzverlustes, Informationen über den Arbeitsmarkt, vielleicht eine kurze Stärken-Schwächen-Analyse, und dann Bewerbungstraining. Das ist der vorherrschende Maßnahmetyp. Es gibt dann Maßnahmen, die eine fachliche Qualifizierung beinhalten, die aber doch meistens sehr kurz ist. Das ist üblicherweise der Gabelstaplerschein, vielleicht ein PC-Kurs in diesem oder jenem Anwendungsprogramm usw. Schließlich gibt es noch Lohnkostenzuschüsse an künftige Arbeitgeber – teilweise in der Form, dass bei Insolvenzen auf diese Weise betriebliche Ausbildungen fortgesetzt werden, indem man einen Ersatzausbilder dafür bezahlt, dass er die Auszubildenden übernimmt, eine sehr sinnvolle Maßnahme.

Dieses Bild tritt noch deutlicher hervor, wenn man nicht nach Förderfällen sondern nach Teilnehmern geht. Die Mehrheit der Teilnehmer erhält ausschließlich eine kurze Outplacement-Maßnahme. Eine große Gruppe erhält Mischformen, eine sehr kleine Gruppe

erhält ausschließlich Qualifizierung. Eine Beschränkung auf Qualifizierung erscheint mir auch nicht sinnvoll, eine Outplacement-Orientierung auf den Arbeitsmarkt sollte auf jeden Fall dabei sein, das heißt die Mischformen sind vermutlich eigentlich die interessantesten Maßnahmen.

## V.

Soweit einige Fakten. Wie ist das alles zu erklären, warum zum Beispiel gibt es so wenig Förderfälle? – Ich habe den Eindruck, dass das Umdenken hinsichtlich der Sozialplanpraxis sehr langsam geht. Wir haben in den betrieblichen Fallstudien, die wir durchgeführt haben, immer wieder erfahren, soweit Vorruchstand noch möglich war, weil es die Altersgruppen noch gab, hatte das immer Vorrang. Erst wenn das nicht reichte und wenn bei größeren Unternehmen oder Konzernen interne Umsetzungen nicht ausreichten, die natürlich immer auch vorzuziehen sind, dann wurde überhaupt erst daran gedacht, solche extern orientierten Maßnahmen zu machen. Die Unternehmen sehen auch nach wie vor von sich aus wenig Verantwortung für das Arbeitsmarktschicksal der Beschäftigten, obwohl das SGB III in seiner Präambel dazu einige interessante Dinge sagt – sowohl zur Verantwortung der Beschäftigten als auch zur Verantwortung der Arbeitgeber. Auch die Beschäftigten akzeptieren die Perspektive des Betriebswechsels zumeist erst einmal nicht. Dazu muss man einfach sehen: Die Hauptbetroffenen sind Leute die sehr, sehr lange im Betrieb sind, möglicherweise seit Beginn ihres Erwerbslebens oder seit Beginn ihrer Einreise nach Deutschland, die eigentlich keinen anderen Betrieb kennen, die auch den Arbeitsmarkt nicht kennen, die gar nicht wissen, dass es noch andere Orte zum Arbeiten gibt als den, wo sie so lange Zeit waren.

Für die Landesarbeitsämter, die ja für dieses Instrument zuständig sind, ist es eine relativ neue Aufgabe, so zu sagen in das Instrumenten-Marketing und in die Kontaktpflege mit Betrieben einzutreten, das ist eigentlich traditionell nicht die Aufgabe von Landesarbeitsämtern gewesen, und sie bewältigen diese Aufgabe halt unterschiedlich. – Ein weiteres Problem ist die rechtliche Anknüpfung an den Sozialplan. Man ist zunächst geneigt, das rechtspolitisch zu begrüßen, weil damit die Mitbestimmung gestärkt wird. Dadurch, dass man das Instrument am Ende des Gesetzgebungsverfahrens für "sozialplanähnliche Vereinbarungen" geöffnet hat, um auch den Kirchen und ihren Mitarbeitervertretungen in der sich abzeichnenden Finanzierungs- und Beschäftigungskrise entgegenzukommen, ist diese betriebsverfassungsrechtliche Anbindung dann aber doch sehr locker geworden. Wir finden auch "sozialplanähnliche Vereinbarungen" durch Vereinbarung mit jedem einzelnen Arbeitnehmer, das heißt also auch in Betrieben unter dem Geltungsbereich des

Betriebsverfassungsgesetzes wird es angewandt, wenn kein Betriebsrat besteht. Im Grunde entsprach das Anknüpfen an den Sozialplan der Hoffnung auf die Umwidmung der Sozialplangelder, und genau das erweist sich jetzt als Akzeptanzbremse. Man kann Sozialplanmaßnahmen im Betrieb nicht in der Form verhandeln, dass die Beschäftigten den Eindruck gewinnen, sie hätten mehr Abfindung bekommen, wenn es die Maßnahmen nicht gäbe, dann finden die Maßnahmen keine Akzeptanz. – Bei dem anderen Instrument, was ja auch viel angewandt wird und viel teurer ist, nämlich bei Strukturkurzarbeit in einer Beschäftigungsgesellschaft, kann mir keiner erzählen, dass nicht auch da bei der Verhandlung des Gesamtpaketes die zusätzlichen Aufwendungen des Arbeitgebers sich irgendwo niederschlagen bei den Abfindungen, die am Ende gezahlt werden. Aber die Frage "Förderung oder Abfindung" wird bei diesem Instrument so nicht thematisiert, weil das Instrument nicht so heißt. Es taucht nicht die Frage auf, wie viel Abfindung hätte ich denn bekommen, wenn es keine Fördermaßnahmen gegeben hätte.

Um den Eindruck der Minderung von Abfindungen zu vermeiden, aber auch aufgrund später Information und wegen des Zeitdrucks werden bei den Verhandlungen über Sozialpläne die aktiven Maßnahmen meistens in einer späten Phase hinten draufgesattelt. Das heißt, man verhandelt erst einmal den Abfindungssozialplan und hängt dann eine solche Maßnahme noch hinten an als Protokollnotiz, häufig später datiert als der Sozialplan, und das bedeutet wiederum, dass die Unternehmen häufig kein zusätzliches Geld für diese Maßnahmen geben. Der erforderliche Eigenanteil des Unternehmens wird erbracht durch Freistellung der Teilnehmer, durch Bereitstellung von Räumen usw. Der in dieser Weise kalkulatorisch darstellbare Eigenanteil ist natürlich begrenzt, dadurch ist dann auch die Möglichkeit der Landesarbeitsämter begrenzt mit ihrer Förderung mitzugehen, und so kommen wir auf die relativ niedrigen Fördersummen und die damit relativ kurzatmigen Maßnahmen. Das liegt natürlich auch daran, dass das Instrument den Unternehmen im Grunde keinen Anreiz bietet. Das Unternehmen hat nichts davon, ob Sozialplanmaßnahmen gefahren werden oder ob ein klassischer Sozialplan gemacht wird – es sei denn, man geht den sehr komplizierten Weg der Ausgliederung an einen Ersatzarbeitgeber, also Beschäftigungsgesellschaft. Da hat das Unternehmen natürlich den Vorteil, die Risiken von Kündigungsschutzprozessen auszuschließen, die Personallisten sofort zu verschlanken, die Austritte synchronisieren zu können. Das wird aber in der Regel abgewickelt über Strukturkurzarbeit und nicht über Sozialplanmaßnahmen, obwohl Letzteres auch nicht grundsätzlich unmöglich ist und vor allem in Insolvenzfällen praktiziert wird.

Den Beschäftigten erscheint diese Konstruktion oft attraktiver als Sozialplanmaßnahmen, weil sie damit das Ende des Beschäftigungsverhältnisses hinausschieben können. Das ist bei den Sozialplanmaßnahmen in der Regel nicht der Fall, die stehen unter Zeitdruck, weil sie so zu sagen während der Kündigungsfrist abgewickelt werden müssen. Die Unternehmen sind in der Regel nicht bereit den Austritt aus dem Unternehmen zu Gunsten der Maßnahme hinauszuschieben. Wenn also im Betrieb nicht bereits Arbeitsmangel herrscht, dann besteht im Grunde wenig Zeit für die Maßnahmen. Die Teilnehmer geraten in den klassischen Konflikt, einerseits noch arbeiten zu müssen für ein Produktionsziel, das noch erfüllt werden soll, und andererseits nach draußen gucken zu sollen. Diese doppelte Orientierung gelingt oft nicht.

Wenn im Unternehmen noch genug Geld da ist, dann erscheint die Lösung über Strukturkurzarbeit in einer Beschäftigungsgesellschaft für Betriebe wie Beschäftigte als die attraktiver. Diese aber beinhaltet, wie ich schon angedeutet habe, die Gefahr der rein passiven Nutzung, weil Qualifizierung nicht praktisch zwingend ist und meistens nur dann stattfindet, wenn der Arbeitgeber die Kosten dafür nicht allein tragen muss, sondern Zuschüsse aus dem "ESF-BA-Programm erhält", dem von der Bundesanstalt für Arbeit umgesetzten Bundesprogramm zu Ziel 4 des Europäischen Sozialfonds.

## **VI.**

Das Fazit ist für mich, dass die Orientierung auf eine präventive betriebsnahe Arbeitsförderung in dem Stadium, das ich in dem Schaubild als Phase 3 markiert habe, zweifellos richtig ist. Mit dem Nebeneinander von zwei Förderinstrumenten – Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen und Struktur-Kurzarbeit in einer Beschäftigungsgesellschaft – haben wir in bestimmten Bereiche eine unklare Anreizstruktur. Für gut qualifizierte Beschäftigte, die nicht zu alt sind und nur durch lange Betriebszugehörigkeit mit dem aktuellen Verhalten auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr vertraut sind, scheinen die kurzen Sozialplanmaßnahmen durchaus wirksam zu sein. Aber diejenigen, die eine fachliche Qualifizierung bräuchten, zumindest eine Anpassung oder Aktualisierung ihrer bisherigen Qualifikation, brauchen eine längere Förderung, die nur über Kurzarbeit in einer Transfergesellschaft darstellbar ist. Diese Lösung ist außerordentlich umständlich, viele Ressourcen werden verbraucht, um dieses überhaupt nur arbeits- und förderrechtlich darzustellen, und entsprechend wenig Ressourcen bleiben dann für die Konzipierung der aktiven Förderung. Also besteht die große Gefahr, dass es gar nicht zur Qualifizierung kommt, sondern dass sich die "Förderung" auf die künstliche

Verlängerung der Beschäftigung beschränkt. Die Transfergesellschaft verkommt zur Beschäftigungsgesellschaft.

In solchen Fällen fällt die proaktive betriebsnahe Förderung durch den Rost zwischen zwei Instrumenten, die nicht richtig aufeinander abgestimmt sind und die, wie ich inzwischen überzeugt bin, auch überhaupt im Gesetzgebungsverfahren nie im Zusammenhang diskutiert wurden. Autoren von Gesetzestexten denken eben nicht in Verhaltenskalkülen, sondern in rechtlichen Deduktionen. Sie wissen nicht, wie sie ein System von Anreizen und Sanktionen schaffen sollen, das in seiner Gesamtheit den betrieblichen Akteuren dasjenige Verhalten nahe legt, das von ihnen gewünscht wird. Vielleicht herrscht noch nicht einmal Klarheit darüber, welches Verhalten denn von den Akteuren gewünscht wird.

Ich denke, dass man das Nebeneinander und die teilweise Konkurrenz von Sozialplanmaßnahmen und Struktur-Kurzarbeit aufheben könnte, wenn man sich an den österreichischen oder französischen Erfahrungen orientieren würde. Statt die Förderung entweder in die Kündigungsfrist zu quetschen oder die Beschäftigungszeit künstlich zu verlängern, haben die Franzosen und die Österreicher für die Opfer von Personalanpassungsmaßnahmen einen Sonderstatus. In Frankreich ist das eine besondere Transferleistung, die anstatt des Arbeitslosengeldes gezahlt wird und die etwas höher ist. Diese Leistung erhalten die Entlassenen bis zu sechs Monate lang, aber nur, wenn sie sich verpflichten, an Fördermaßnahmen teilzunehmen und diese Verpflichtung auch einhalten. Bleibt die Förderung erfolglos, ist anschließend immer noch der Übergang in den Arbeitslosengeldbezug möglich. – Die Österreicher dagegen – Herr Zehetner hat es dargestellt – schaffen einen Sonderstatus des Arbeitslosengeldbezugs, der theoretisch und in Ausnahmefällen bis zu vier Jahre dauern kann und der auf die normale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nicht angerechnet wird. Die Teilnehmer erhalten aus dem Sozialplan eine Zusatzleistung zum Arbeitslosengeld, solange sie an Fördermaßnahmen teilnehmen.

In Deutschland kleben wir aufgrund unserer großbetrieblichen Tradition an der Vorstellung, dass Beschäftigung verlängert werden müsse und dass Arbeitslosigkeit unter allen Umständen vermieden werden muss. Außerdem würden wir vermutlich schwer die Vorstellung ertragen, dass Arbeitslose, die von einem Sozialplan begleitet werden, gegenüber anderen Arbeitslosen privilegiert sind. Dass in künstlich verlängerter Beschäftigung genau das gleiche passiert und dass die Privilegierung eben durch diese Verlängerung noch größer ist, diskutieren wir nicht.



Dieser Vergleich wird nicht gezogen, weil der formale Status unterschiedlich ist. Deshalb würde es sich wohl empfehlen, in Deutschland nach französischem Vorbild einen eigenständigen Status für den Beschäftigentransfer zu schaffen. Diesen könnte man "Transfergeld" nennen. Es müsste etwas höher sein als das Arbeitslosengeld, dürfte eine etwaige spätere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld nicht schmälern und müsste an die Bedingung der Teilnahme an aktiven Fördermaßnahmen geknüpft sein. Betriebe, die dazu finanziell in der Lage sind, müssten zu den Kosten der Maßnahmen und zum Transfergeld beitragen bzw. dieses weiter aufstocken.