

Über den Sozialplan hinaus: Aktivierung von Kurzarbeit und Sozialplan bei betrieblichen Beschäftigungskrisen. In: Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 1995. Gelsenkirchen, S. 126-141

Sozialverträgliche Bewältigung des Strukturwandels: Bisherige Modelle stoßen an Grenzen

Der in der Öffentlichkeit und von der Politik am ehesten wahrgenommene Aspekt des Strukturwandels besteht darin, daß industrielle Großunternehmen Personal abbauen. Um diesen Beschäftigungsabbau sozialverträglich zu gestalten, wurde und wird in großem Umfang auf Vorruhestandsregelungen zurückgegriffen. Arbeitslosigkeit wird zunächst durch Sozialplanleistungen finanziell aufge bessert, um dann in den vorzeitigen Bezug einer Altersrente zu münden. Dabei galt bisher bei voller Ausschöpfung aller Möglichkeiten folgender "Fahrplan" für eine möglichst frühe Statuspassage vom Erwerbsleben in die Rente:

1. Kurzarbeit "Null" für 24 Monate ab 55 Jahre und 4 Monate;
2. einvernehmliches Ausscheiden mit 57 Jahren und 4 Monaten; Arbeitslosengeldbezug für 32 Monate mit Aufstockung aus dem Sozialplan auf 80-90% des vorherigen Nettoeinkommens;
3. Arbeitslosenrente mit Erreichen des 60. Lebensjahrs.

Unter Einbeziehung einer Phase (2a), in der die niedrigere Arbeitslosenhilfe durch entsprechend höhere Sozialplanzahlungen aufgestockt wird, war die Vorverlegung der Phasen (1) und (2) lediglich eine Kostenfrage.

In gesamtwirtschaftlicher Betrachtung läuft dieses Modell sozialverträglicher Bewältigung von Strukturwandel darauf hinaus, daß die erforderliche Mobilität der Arbeitskräfte zwischen den Generationen erfolgt: Die Älteren scheidet vorzeitig aus schrumpfenden Branchen aus, während Jüngere überproportional in andere Branchen und Berufe eintreten. Dieses Modell hat in Deutschland die Jugendarbeitslosigkeit vergleichsweise niedrig gehalten. Ein beträchtlicher Teil der gesellschaftlichen Unterbeschäftigung wurde an das Ende des Arbeitslebens geschoben und bekam dadurch den weniger belastenden und stigmatisierenden Charakter von "Vorruhestand". Im Strukturbruch der neuen Bundesländer wurde der Arbeitsmarkt durch dieses Instrument um fast 1 Mio. Erwerbspersonen entlastet, was 1995 erheblich zur Dramatisierung der Lage der Rentenversicherungen beitrug.

Damit sind neben den unbestreitbaren Vorteilen auch die Grenzen des sozialverträglichen Personalabbaus durch Vorruhestand angesprochen: Der größte Teil der Kosten geht zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme und treibt die Beiträge und damit die Lohnnebenkosten in die Höhe. Während der Vorruhestand lange Zeit durch die Gesetzgebung ausdrücklich gefördert wurde, wurde durch die Anfang 1996 zwischen der Bundesregierung und den Sozialpartnern getroffenen Vereinbarungen eine Trendwende eingeleitet. Die bisherigen Modelle werden schrittweise unattraktiver und für die Betriebe teurer gemacht. Damit stellt sich die Frage nach alternativen Wegen, das Problem personeller Überkapazitäten sozialverträglich zu lösen. Wenn die Anpassungslasten nicht mehr so stark auf Ältere und auf das vorzeitige Ende des Arbeitslebens konzentriert werden können, müssen sie durch Jüngere während ihres Berufslebens bewältigt werden. Hierfür müssen neue sozialverträgliche Modelle entwickelt werden, die sich in der Praxis im Keim bereits andeuten. Neue Ansätze finden sich

vor allem dort, wo wegen Betriebsstillegung ganze Belegschaften vom Personalabbau betroffen sind, so daß der Vorruhestand keine ausreichende Lösung mehr bieten kann.

Kurzarbeit zwischen passiver und aktiver Nutzung

Das arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit hat ursprünglich die Funktion, bei vorübergehendem Arbeitsausfall, vor allem bei konjunkturellen Einbrüchen, "den Arbeitnehmern die Arbeitsplätze und dem Betrieb die eingearbeiteten Arbeitnehmer" zu erhalten (§ 63 Abs. 1 AFG). Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) zahlt für die ausgefallene Arbeitszeit ein Kurzarbeitergeld, das in seiner Höhe dem Arbeitslosengeld entspricht. Kurzarbeit erlaubt vorübergehende Beschäftigungslosigkeit ohne arbeitsrechtliche Trennung und folglich ohne Arbeitslosigkeit. Sie dient der Stabilisierung der Beschäftigung bei Unterauslastung der Kapazitäten.

Seit 1988 wird Kurzarbeitergeld auch zur Vermeidung von Massenentlassungen gewährt, "wenn der Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges beruht und der hiervon betroffene Arbeitsmarkt außergewöhnliche Verhältnisse aufweist" (§ 63 Abs. 4 AFG). Die Aussicht auf Erhalt der Arbeitsplätze braucht bei dieser "strukturbedingten" Kurzarbeit nicht gegeben zu sein. Die Anwendbarkeit der Regelung auf einzelne Wirtschaftszweige in bestimmten Regionen wird auf Antrag vom zuständigen Landesarbeitsamt entschieden. Zunächst stand dieses Instrument nur für die Eisen- und Stahlindustrie zur Verfügung; 1990 erfolgte die Erweiterung auf den Steinkohlenbergbau, 1992 auf den Bergwerksmaschinenbau, und seit 1994 wurde strukturbedingte Kurzarbeit in Westdeutschland auch für weitere Branchen wie den Werkzeugmaschinenbau und die Luft und Raumfahrttechnik zugelassen. Die massenhafte Anwendung von Kurzarbeit zum Abpuffern des Strukturbruchs in den neuen Bundesländern dürfte ganz wesentlich dazu beigetragen haben, daß sich auch im Westen ein großzügigerer Umgang mit diesem Instrument durchsetzte.

Während konjunkturbedingte Kurzarbeit darauf gerichtet ist, Arbeitsplätze auf Dauer zu erhalten, schiebt die strukturbedingte Kurzarbeit eine arbeitsrechtliche Trennung auf, nachdem der Arbeitsplatz in betriebswirtschaftlicher Betrachtung bereits entfallen ist. Die Kurzarbeiter müssen in einer "betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit" zusammengefaßt werden, und ihr Arbeitsausfall ist in der Regel vollständig (Kurzarbeit "Null"). Seit 1990 verlangt das Gesetz, daß der Betrieb den Kurzarbeitern eine berufliche Qualifizierung ermöglichen "soll". In dieser Vorschrift deutet sich der Gedanke an, Kurzarbeit zur beruflichen Neuorientierung zu nutzen. Solange aber strukturbedingte Kurzarbeit überwiegend als erste Phase des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben genutzt wird, sind die Betroffenen auf den Ruhestand orientiert und haben kein Interesse an beruflicher Weiterbildung. Dementsprechend selten war in Westdeutschland die Qualifizierung von Kurzarbeitern. In den neuen Bundesländern waren solche Angebote erheblich häufiger, wenn auch keineswegs die Regel (Bessermann et al. 1993). Ein Grundproblem ist dabei, daß den Betrieben etwas abverlangt wird, woran sie kein Eigeninteresse (mehr) haben. Die Qualifizierung von Kurzarbeitern fordert von ihnen organisatorische Anstrengungen und verursacht Lehrgangskosten, für die nur unter äußerst eingeschränkten Bedingungen eine öffentliche Förderung zu bekommen ist.

Seit etwa 1993 ist auch in Westdeutschland eine Tendenz zu einer mehr aktiven Nutzung der Kurzarbeit zu beobachten. Hierbei sind drei Momente hervorzuheben:

1. Wenn der erforderliche Personalabbau so umfangreich ist, daß er nicht mehr durch die vorzeitige Ausgliederung Älterer bewältigt werden kann, verliert Kurzarbeit ihren Charakter als erste Stufe des "Vorruhestands". Arbeitskräfte, die ihren Arbeitsplatz verlieren, aber nicht bis zur Rente abgesichert sind, entwickeln Interesse an beruflicher Neuorientierung.

2. Seit 1994 akzeptiert die Arbeitsverwaltung die Durchführung von Praktika in anderen Betrieben als eine Form der Qualifizierung während der Kurzarbeit. Im Gegensatz zur Weiterbildung in Unterrichtsform, die Aufwendungen für Lehrgangskosten verursacht, sind Praktika fast kostenlos. Damit wird eine wesentliche Barriere der Qualifizierung in Kurzarbeit überwunden. Die während eines Praktikums geknüpften Kontakte können zur Anbahnung eines neuen Arbeitsverhältnisses genutzt werden und stellen insofern ein Instrument der Mobilitätsförderung dar (s.u.).

"Schnupperpraktikum" als Qualifizierung in strukturbedingter Kurzarbeit

- Kurzarbeiter werden für ein Praktikum von bis zu 6 Monaten in einen anderen Betrieb vermittelt. Während des Praktikums laufen das Kurzarbeitergeld und ggf. tariflich gesicherte betriebliche Aufstockungszahlungen des alten Arbeitgebers weiter. Zwischen den Praktikanten und dem Praktikumsbetrieb besteht kein Arbeitsverhältnis.
 - Es kann vereinbart werden, daß der Praktikumsbetrieb dem entsendenden Betrieb eine Pauschale für den Organisations und Verwaltungsaufwand zahlt. Dieses ist aber kein Entgelt für die Bereitstellung von Arbeitskraft; das Praktikum ist deutlich von Arbeitnehmerüberlassung zu unterscheiden.
 - In manchen Fällen (insbes. nach Betriebsstillegungen) befinden sich die Kurzarbeiter, die ein Praktikum absolvieren, in einer rechtlich selbständigen Beschäftigungs und Qualifizierungsgesellschaft, die die Arbeitgeberrolle übernommen hat.
 - In anderen Fällen akzeptierte das Arbeitsamt, daß Arbeitnehmer, die nach Alter, Qualifikation und Motivation für einen Betriebswechsel in Frage kommen, zum Zwecke des Praktikums in die kurzarbeitende "betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit" versetzt wurden. Dieses geschah freiwillig und unter Mitbestimmung des Betriebsrats.
 - Spätestens nach 6 Monaten müssen Praktikant und Praktikumsbetrieb sich entscheiden, ob sie ein Arbeitsverhältnis eingehen wollen. Bei der nordrhein-westfälischen Gemeinschaftsinitiative "Montanarbeitsnehmer ins Handwerk" blieb etwa ein Drittel der Praktikanten im neuen Betrieb.
3. Dem in den neuen Bundesländern durch Gesellschaften für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) weithin praktizierten Vorbild folgend, werden nunmehr auch im Westen rechtlich selbständige Beschäftigungs und Qualifizierungsgesellschaften als "betriebsorganisatorisch eigenständige Einheiten" akzeptiert, die im Rahmen von Sozialplänen Kurzarbeiter von Personal abbauenden oder stillzulegenden Betrieben übernehmen. Die Durchführung der Kurzarbeit bei einem zu diesem Zweck geschaffenen "Ersatzarbeitgeber" *macht es möglich, das Arbeitsverhältnis mit dem Altbetrieb früher zu lösen, ohne daß die betroffenen Arbeitnehmer dadurch Nachteile haben. Im Gegenteil: Ein auf die Organisation von Arbeitsmarkt-Übergängen spezialisierter Beschäftigungsträger kann die Kurzarbeiter u.U. sogar besser fördern, und den Betroffenen fällt die Orientierung auf neue Perspektiven nach der Trennung vom Altbetrieb leichter.

Mobilitätsförderung

Der wirtschaftliche Strukturwandel stellt wachsende Anforderungen an die berufliche Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Verschiebung der Beschäftigung von der Industrie in den Dienstleistungssektor, von alten in neue Industrien und vom Großbetrieb in kleinere Einheiten ist nicht allein durch die klassische Arbeitsvermittlung als punktuelle Zusammenführung von Angebot und Nachfrage zu bewältigen. Arbeitnehmer, die weitreichenden Mobilitätswängen unterliegen, brauchen bei ihrem Weg über den Arbeitsmarkt eine länger dauernde begleitende Hilfe. Auch Arbeitgeber brauchen Beratung, wenn von ihnen unkonventionelle Einstellungsentscheidungen erwartet werden.

Als "Mobilitätsförderung" bezeichnen wir Dienstleistungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen. Ziel der Mobilitätsförderung ist es, das Verhalten der Arbeitsmarktteilnehmer so zu beeinflussen, daß Arbeitsverhältnisse zustande kommen, die andernfalls nicht zustande kommen würden. Bezogen auf Arbeitskräfte, die von Personalabbau betroffen sind, kann Mobilitätsförderung begriffen werden als Verallgemeinerung des bisher meistens auf Führungskräfte beschränkten "outplacement" auf alle Betroffenen. Sie beinhaltet die intensive Beratung und Betreuung bei der Arbeitssuche bzw. die Unterstützung bei der Vorbereitung darauf. Das beginnt mit der Analyse der individuellen Potentiale und Wünsche und geht über die Orientierung auf neue Möglichkeiten und, soweit notwendig, das Bewerbungstraining bis hin zur intensiven Betreuung während der Suchphase. Bei grundlegender beruflicher Neuorientierung ist die Beratung über Qualifizierungsmöglichkeiten und Hilfe beim Zugang zu ihnen ebenso Teil der Mobilitätsförderung wie die erneute Hilfe nach Abschluß der Qualifizierung.

Sofern es nicht möglich ist, neue Arbeitsbeziehungen sofort in der rechtlichen Form eines neuen unbefristeten Arbeitsverhältnisses beginnen zu lassen, kann es hilfreich sein, sozial und rechtlich adäquate Übergangsformen zu organisieren. In Frage kommen hierfür Praktika (s.o.), nicht gewinnorientierte Arbeitnehmerüberlassung (Weinkopf/Krone 1995) und befristete Arbeitsverhältnisse mit Rückversicherung für den Fall der späteren Nichtübernahme. Während der Übergangsphasen wird die Betreuung fortgesetzt; auch beim direkten Übergang in reguläre Arbeitsverhältnisse wird der Eingliederungsprozeß in den neuen Betrieb ein Stück weit durch Beratung und, soweit nötig, durch vermittelnde Interventionen begleitet.

Arbeitnehmerüberlassung als Instrument der Mobilitätsförderung

- Ein positiver Aspekt der Arbeitnehmerüberlassung, einer ansonsten eher problematischen Arbeitsform, kann darin bestehen, daß Leiharbeiter vom Einsatzbetrieb in Arbeitsverhältnisse übernommen werden.
- Nicht gewinnorientierte, vorrangig auf die Wiedereingliederung in Dauerarbeitsverhältnisse gerichtete Arbeitnehmerüberlassung macht sich diesen Effekt zunutze. Arbeitnehmer, die als Stellenbewerber wenig Chancen hätten, erhalten Gelegenheit, ihre Leistungsfähigkeit zu beweisen und Kontakte im Betrieb zu knüpfen.
- START Zeitarbeit NRW begründet Arbeitsverhältnisse mit Arbeitslosen (davon ca. ein Drittel Langzeitarbeitslosen) und setzt sie als Leiharbeiter ein. 40% der 1995 bei START ausgeschiedenen Arbeitskräfte begründeten neue Arbeitsverhältnisse im Einsatzbetrieb.
- Die Beschäftigungsgesellschaft "Mypegasus" in Reutlingen fing gekündigte Kurzarbeiter eines Maschinenbauunternehmens auf. Aus der Kurzarbeit heraus erfolgten Einsätze als Leiharbeiter. Abgesehen von der eigenständigen Arbeitsplatzsuche erwies sich die

Arbeitnehmerüberlassung als der erfolgreichste Weg in neue Arbeitsverhältnisse.

Mobilitätsförderung findet ihre Grenze an der unzureichenden Nachfrage nach Arbeitskräften, und sie kann normalerweise keine Arbeitsplätze schaffen. Ausnahmen sind jedoch denkbar. Ebenso, wie es eine "stille Reserve", d.h. ein verdecktes Arbeitsangebot gibt, so gibt es auch eine verdeckte Arbeitsnachfrage, die jedoch wenig erforscht ist und in der Praxis noch kaum erschlossen wird. Beratung auf den Gebieten der Arbeitsorganisation und des Arbeitszeitmanagements kann dazu führen, bis dahin verdeckte Nachfrage wirksam werden zu lassen. Überlastete Schlüsselkräfte einschließlich der Inhaber von Kleinunternehmen könnten Teilaufgaben delegieren, oder es können bisher nicht berücksichtigte Teilzeit-Wünsche von bereits Beschäftigten realisiert werden. Die Beratung der Betriebe erstreckt sich weiterhin auf die Bestimmung ihres Anforderungsprofils. Hierbei können Möglichkeiten erörtert werden, durch Qualifizierungsmaßnahmen für vorhandene Bewerber oder durch organisatorische Veränderungen im Betrieb Qualifikations und Anforderungsprofil zur Deckung zu bringen. Wichtig ist das Angebot gegenüber dem potentiellen neuen Arbeitgeber, daß der Träger der Mobilitätsförderung auch nach erfolgter Vermittlung für einen definierten Zeitraum bei Schwierigkeiten der Eingliederung beratend zur Verfügung steht.

Existenzgründungen

Als eine Sonderform der beruflichen Mobilität kann die Existenzgründung betrachtet werden. Es wird nicht nur die Tätigkeit oder der Arbeitgeber, sondern der berufliche Status gewechselt. Existenzgründungen kommen nur für einen kleinen Teil der von Personalabbau betroffenen Arbeitnehmer in Frage in erster Linie für die besser Qualifizierten, die aufgrund höheren Einkommens auch über Rücklagen oder Vermögenswerte verfügen, die sie als Eigenkapital einsetzen können. Wenn bei Massenentlassungen und Betriebsstillegungen Chancen für Existenzgründungen vermutet werden können, sollte im Interessenausgleich vorgesehen werden, daß das Altunternehmen sie fördert: durch günstige Nutzungsbedingungen für frei gewordene Gewerberäume und für nicht mehr benötigte Geräte und Anlagen, durch Überlassung von Patenten, Gebrauchsmustern und Kundenkarteien, durch Übernahme von Bürgschaften usw.

Existenzgründung aus Kurzarbeit

- Die Innovations und Qualifizierungsgesellschaft in Wedel (Holstein) übernahm 1994 150 Arbeitnehmer der DASA als Kurzarbeiter. Dabei handelte es sich zu einem Drittel um Ingenieure und technische Angestellte.
- Es wurden 4 Innovationsprojekte eingerichtet, in denen Produktentwicklungen vorangetrieben und Märkte erkundet wurden. Die Beschäftigung der Kurzarbeiter mit solchen Innovationsprojekten galt als Qualifizierung in der Kurzarbeit.
- Bis zum Sommer 1995 entstanden drei neue Unternehmen mit zusammen 12 Mitarbeitern.
- Die Existenzgründer setzten ihre Sozialplan-Abfindungen als Grundkapital ein. Sie erhielten ihre Abfindung zweckgebunden vorzeitig ausgezahlt, so daß sie ihre Unternehmensgründung vorantreiben konnten, ohne ihren Status als Kurzarbeiter aufzugeben.
- Andere Arbeitnehmer, die nicht als Gründer auftreten konnten oder wollten, wurden bei

noch unsicherer Auftragslage von den Gründern in befristete Zweitarbeitsverhältnisse eingestellt. Dadurch wurde im Falle des Ausbleibens von Anschlußaufträgen der Rückweg in die Kurzarbeit offengehalten.

Alternativ zur Existenzgründung einzelner kommt die Ausgründung erwerbswirtschaftlicher Unternehmen als Töchter oder Beteiligungen von Beschäftigungsgesellschaften in Frage. Dieser Weg wurde von ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern häufig beschritten (Knuth 1996). Doch auch die Mypegasus in Reutlingen übernahm vom Altunternehmen eine Betriebsabteilung, die sie mit 35 Mitarbeitern als Zulieferer von Spezialteilen im Markt etablierte.

Arbeitsförderung

Nicht für alle von Massenentlassungen und Betriebsstillegungen betroffenen Arbeitnehmer lassen sich unmittelbar neue Beschäftigungsperspektiven auf dem regulären Arbeitsmarkt finden, und auch nicht alle kommen für eine Qualifizierung in Frage. Zu dieser Gruppe gehören vor allem Ältere, die für den "Vorruhestand" noch zu jung sind, sowie Ungelernte, denen die schulischen Voraussetzungen für eine Ausbildung fehlen. Lernungewohnte Gruppen von Arbeitnehmern sind durch reine Kursangebote kaum zu erreichen; eine als sinnvoll erlebte Arbeitsaufgabe kann die Motivation zu einer arbeitsbegleitenden Qualifizierung schaffen, die auf diese Arbeitsaufgabe bezogen ist.

Für derartige Fälle bietet sich als Alternative zur Arbeitslosigkeit nach Personalabbau eine geförderte Arbeit an. In den neuen Bundesländern wurde in den Jahren 1991-1994 der Personalabbau in Treuhand-Betrieben massenhaft dadurch abgefedert, daß die Beschäftigten unmittelbar in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen übergangen. Ab 1993 ging diese Auffangfunktion auf das neugeschaffene Instrument des Pauschalisierten Lohnkostenzuschusses zur Arbeitsförderung (§ 249h AFG; seit 1994 in Westdeutschland: § 242s AFG) über. Die ausgeübten Tätigkeiten hatten und haben zum großen Teil die Sanierung und Wiedernutzbarmachung industrieller Altstandorte zum Inhalt. Wichtigste Träger dieser Maßnahmen wurden ABS-Gesellschaften, die meistens aufgrund eines Interessenausgleichs über den Personalabbau gegründet wurden.

In Westdeutschland ist der nahtlose Übergang aus betrieblicher Beschäftigung in ABM normalerweise nicht möglich. Für die ABM-Förderung kommt nur in Frage, wer innerhalb des letzten Jahres mindestens 6 Monate arbeitslos gemeldet war. Ausnahmen können zeitlich befristet vom Direktor eines Arbeitsamtes mit Zustimmung des Verwaltungsausschusses zugelassen werden. Ohne eine solche Ausnahmeregelung kommt das Modell aus, das die Stahlstiftung Saarland zusammen mit ihrer Beschäftigungsgesellschaft praktiziert. Einvernehmlich ausgeschiedene Stahlarbeiter werden von der Stahlstiftung zunächst als Arbeitslose finanziell und sozial betreut. Nach frühestens 6 Monaten kommen sie dann für die Teilnahme an einer ABM in Trägerschaft der Beschäftigungsgesellschaft in Frage. Dieses Modell richtet sich vor allem an Entlassene unter 52, bei denen die finanzielle Unterstützungszusage der Stiftung nicht bis zur Rente reicht.

ABM im Industriebrachenrecycling als Auffanglösung bei Personalabbau - Beispiel Henrichshütte Hattingen -

- Nach einem langen Prozeß des sozialverträglichen Personalabbaus waren 1993 von der Stilllegung der Henrichshütte in Hattingen (seit 1988 Teil der Vereinigten Schmiedegesellschaft) noch etwa 660 Beschäftigte betroffen. Für zunächst etwa 200 war keine Lösung durch Vorruhestand oder Versetzung im Konzern in Sicht.
- Das Bildungswerk Witten/Hattingen, ursprünglich gegründet zur Fortsetzung der

beruflichen Erstausbildung am Standort Hattingen, ist seit 1993 Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit etwa 170 Teilnehmern. Sie sind eingesetzt beim Abbruch von Altanlagen und der Umgestaltung des Geländes zum Gewerbe und Landschaftspark.

- Wichtig für die Förderbarkeit (Kriterium des öffentlichen Interesses) war der Erwerb des Geländes durch den Grundstücksfonds Ruhr des Landes NRW. Die Verkaufsverhandlungen wurden erheblich dadurch beschleunigt, daß die ABM Teil der verhandelten Lösung für den Personalabbau war.
- In dem Projekt werden weitaus mehr Arbeitslose aus der Region beschäftigt als ehemalige Stahlarbeiter. Die Teilnehmer erhalten eine Qualifizierung im Bereich des umweltschonenden Abbruchs von Industrieanlagen.

Als Alternative zu ABM käme schließlich der Pauschalierte Lohnkostenzuschuß nach § 242s AFG in Frage. Der nahtlose Übergang aus dem alten Arbeitsverhältnis ist möglich, wenn die Betroffenen als schwer vermittelbar gelten und bereits mindestens 13 Wochen in strukturbedingter Kurzarbeit waren. Die Arbeiten müssen "zusätzlich" sein, müssen aber nicht unmittelbar der Öffentlichkeit zugute kommen. Dadurch sind Arbeiten der Industriesanierung auch auf Gelände möglich, das sich in Privateigentum befindet. Mit diesem Instrument gibt es in Westdeutschland noch wenig Erfahrungen, u.a. weil die Finanzierungsbedingungen vergleichsweise unattraktiv sind: Das Arbeitsamt zahlt nur eine Pauschale in Höhe der durchschnittlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld und Hilfe. Nach den ostdeutschen Erfahrungswerten decken diese Zuschüsse weniger als 20% der Gesamtkosten von Maßnahmen der Industriebranchensanierung, die ja mit erheblichen Sachkosten verbunden sind. Bei solchen Maßnahmen ist es aber auch durchaus als sachgerecht anzusehen, wenn an den Kosten sowohl das Altunternehmen beteiligt wird (Verursacherprinzip) als auch die Gebietskörperschaften, wenn letztere dafür entscheidenden Einfluß auf die künftige Nutzung des Geländes erhalten.

Die Beschäftigung von Arbeitslosen oder im Zuge von Betriebsstillegungen frisch Entlassenen mit strukturverbessernden Arbeiten wie z.B. der Sanierung und Wiedernutzbarmachung von Industriebrachen ermöglicht eine Reihe von Synergien:

1. Wenn zugleich mit arbeitsmarktpolitischen auch strukturpolitische Ziele verwirklicht werden, können Fördermittel aus strukturpolitischen Programmen zur Kofinanzierung eingesetzt werden. Dadurch werden Arbeitsförderungsmaßnahmen in Tätigkeitsfeldern realisierbar, in denen die Arbeitsmarktpolitik allein wegen des hohen Bedarfs an Sachmitteln (Maschineneinsatz, Entsorgungskosten, Materialverbrauch, Planungsaufträge usw.) überfordert wäre.
2. Eine proaktive, unmittelbar am Verlust des Arbeitsplatzes ansetzende Arbeitsförderung muß nicht im Widerstreit zur kurativen, auf Langzeitarbeitslose und sonstige Zielgruppen bezogenen Arbeitsmarktpolitik stehen. Nach dem "Reißverschlußprinzip" können Langzeitarbeitslose in Arbeitsförderungsprojekte auf Altstandorten einbezogen werden. Sie profitieren gleichermaßen von den projektbezogenen Leistungen des Altunternehmens sowie aus öffentlicher Förderung und erhalten Zugang zu einem sinnvollen Arbeitsfeld, das ohne proaktive Arbeitsförderung nicht erschlossen worden wäre.
3. Die rasche Neuentwicklung einer Industriebranche setzt voraus, daß der Alteigentümer

eng mit den für die Regionalpolitik zuständigen Instanzen kooperiert und auf spekulative Strategien der Erlösmaximierung verzichtet. Die Kooperationsbereitschaft des Altunternehmens kann erheblich gefördert werden, wenn die geplante Maßnahme zugleich Bestandteil einer sozialverträglichen Problemlösung in bezug auf den mit der Betriebsstillegung verbundenen Personalabbau darstellt. In der sehr kurzen kritischen Zeitspanne zwischen der Ankündigung einer Stilllegung und dem Abschluß der Verhandlungen über Interessenausgleich und Sozialplan muß zwischen zahlreichen sehr unterschiedlichen Akteuren Unternehmen, Betriebsrat, Gewerkschaft, Arbeitsamt, Gebietskörperschaften, verschiedenen Ressorts der Landesregierung und einem bestehenden oder zu gründenden Beschäftigungsträger ein Konsens erzielt werden. Das wird in der Regel ohne einen kompetenten, durchsetzungsfähigen und weithin akzeptierten "Prozeßmakler" (Neumann/Spies 1995) nicht möglich sein. Für diese Aufgabe kommen intermediäre Organisationen in Frage, die an der Nahtstelle von Struktur und Arbeitsmarktpolitik operieren, im öffentlichen Auftrag handeln, aber nicht unmittelbar Teil der öffentlichen Verwaltung sind.

4. Strukturverbessernde Arbeitsförderungsprojekte, die unmittelbar aus Prozessen des Personalabbaus hervorgehen, schaffen Voraussetzungen für die Entstehung neuer Arbeitsplätze auf dem alten Standort oder in der Region. Auf diese Weise wird dafür gesorgt, daß nicht nur sozial und umweltverträglich abgebaut wird, sondern daß auch Neues entsteht.

Überzogene Erwartungen müssen jedoch enttäuscht werden: Neue Gewerbeparks auf alten Flächen bieten in der Regel nur einen Bruchteil der Arbeitsplätze, die im Industriezeitalter auf dem gleichen Gelände bestanden. Die neuen Arbeitsplätze sind aufgrund der Qualifikationsanforderungen überwiegend nicht geeignet für diejenigen, die nach Betriebsstillegungen mangels anderer Alternativen in Arbeitsförderungsprojekten aufgefangen werden. Und schließlich liegen selbst bei zügigster Entwicklung zwischen der Stilllegung und der Neubesiedlung Zeiträume, die für die Sicherung einer Anschlußbeschäftigung viel zu lang sind. Hieraus ergibt sich die Anforderung, für die aus Altersgründen nicht Vermittelbaren Förderketten zu organisieren, die bis zur Rente reichen. Für die Jüngeren muß auf eine zunächst unmittelbar auf die geförderte Arbeit bezogene Qualifizierung allmählich eine für den externen Arbeitsmarkt relevante Weiterbildung aufbauen, um unter Einsatz zusätzlicher mobilitätsförderlicher Hilfen (s.o.) die Rückkehr in reguläre Beschäftigung zu ermöglichen.

Die Aktivierung von Sozialplänen

Zweck von Sozialplänen bei Entlassungen ist die Milderung oder der Ausgleich von Nachteilen, die den Arbeitnehmern durch den Verlust ihres Arbeitsplatzes entstehen. Das Gesetz schreibt die Form der Kompensation nicht vor. Daß ein Sozialplan ausschließlich oder überwiegend die Festsetzung individueller Abfindungszahlungen zum Gegenstand hat, ist nicht zwingend. Das Gesetz ist offen auch für kollektive und für nichtmonetäre Regelungskomponenten.

Wenn die von Massenentlassungen und Betriebsstillegungen betroffenen Arbeitnehmer arbeitslos bleiben, nimmt die Abfindung aus dem Sozialplan den Charakter einer Lohnersatzleistung an, die das Arbeitslosengeld aufbessert. Die Maxime aktiver Arbeitsmarktpolitik lautet, daß es gesellschaftlich und volkswirtschaftlich vorteilhafter ist, Arbeit zu fördern statt den Unterhalt bei Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Nach der gleichen Logik sollten Bestandteile des Sozialplans statt für individuelle Abfindungen für die Förderung von Arbeit verwendet werden oder dafür, durch Qualifizierung und Mobilitätsförderung den Weg in neue reguläre Arbeit zu ebnen. Insbesondere im Zusammenwirken mit aktiver Arbeitsmarktpolitik entsteht die Chance einer Aktivierung von Sozialplänen. Eine aktive Ausgestaltung des Sozialplans kann u.a. folgende Elemente beinhalten:

- Teile des Sozialplanvolumens können statt für individuelle Abfindungen verwandt werden für mobilitätsförderliche Dienstleistungen, durch die Arbeitslosigkeit vermieden oder abgekürzt wird. In dem Maße, wie wirtschaftliche Nachteile des Arbeitsplatzverlustes verringert werden, brauchen sie nicht mehr durch individuelle Zahlungen kompensiert zu werden.
- Wenn durch eine Ausgründung Arbeitsplätze erhalten werden können, sollte das hierdurch eingesparte Sozialplanvolumen als Anschubfinanzierung für das neue Unternehmen zur Verfügung gestellt werden.
- Für Existenzgründer könnte die Barabfindung umgewandelt werden in eine Bürgschaft des Altunternehmens, die es dem Existenzgründer ermöglicht, Bankkredite in größerem Umfang aufzunehmen.
- Individuelle Abfindungszahlungen können so ausgestaltet werden, daß Mobilität gefördert und nicht behindert wird. Statt die Absicherung des Nettoeinkommens auf den Fall der Arbeitslosigkeit zu beschränken, könnte stattdessen bei Annahme einer im Vergleich zum alten Arbeitsplatz niedriger bezahlten Tätigkeit ein höherer Prozentsatz des alten Nettoeinkommens weiterhin abgesichert werden. So entsteht ein Anreiz zur Arbeitsaufnahme.
- Ein Teil des Sozialplanvolumens kann dazu verwendet werden, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, d.h. als Komplementärfinanzierung für Maßnahmen der Arbeitsförderung dienen. Denkbar ist auch die Fortsetzung strukturbedingter Kurzarbeit in einer Beschäftigungs und Qualifizierungsgesellschaft bis zur maximal zulässigen Dauer. Teile des Sozialplans würden in diesem Fall dazu verwendet, die Arbeitgeberanteile und ggf. die Aufstockung des Kurzarbeitsgeldes zu finanzieren. Einen aktiven Charakter hat dieses Modell aber nur dann, wenn die Kurzarbeit für die berufliche Neuorientierung genutzt wird.
- Der Sozialplan kann vorsehen, daß Arbeitnehmer, die nahtlos in Maßnahmen aufgefangen werden, ihre Sozialplanansprüche bis zum Ende der Maßnahme stunden oder als zinsloses Darlehen in einen treuhänderisch verwalteten Fonds geben. Die zwischenzeitlich entstehenden Zinserträge sind für Arbeits und Mobilitätsförderung zu verwenden.
- Grundsätzlich sollten sich Sozialpläne weniger an Gegebenheiten der Vergangenheit (Alter und Betriebszugehörigkeit) als an den tatsächlich entstehenden Nachteilen orientieren. Die Betreuung der vom Personalabbau Betroffenen über einen längeren Zeitraum und die zeitlich gestreckte Abwicklung des Sozialplans macht es auch praktisch möglich, Ansprüche an Ereignisse und Entwicklungen zu binden, die zum Zeitpunkt der Vereinbarung des Sozialplans noch in der Zukunft liegen. Hierdurch kommt es zu einer solidarischen Umverteilung zugunsten derjenigen, die infolge ihres Arbeitsplatzverlustes die größten Nachteile erleiden.

Literatur

- **Besselmann, K./Machalowski, G./Ochs, Ch./Seifert, H.** (1993): Kurzarbeit und

Qualifizierung. Bedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Kurzarbeit zur Nutzung der beruflichen Qualifizierung. Ergebnisse einer Untersuchung im Auftrag des BMA. Düsseldorf/Köln: WSI und ISG.

- **Bosch, G.** (1990): Qualifizieren statt Entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- **Bosch, G./Neumann, H. (Hg.)** (1991): Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft. Neue Konzepte und Initiativen in der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Köln: Bund.
- **Knuth, M.** (1996): Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung. Berlin: edition sigma.
- **Knuth, M./Vanselow, A.** (1995): Über den Sozialplan hinaus. Neue Beschäftigungsperspektiven bei Personalabbau. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin, Band 17. Berlin: BBJ Verlag.
- **Neumann, G./Spies, B.-G.** (1995): Ansätze betriebsbezogener Arbeitsmarktpolitik. WSI-Mitteilungen 7/95:431-438.
- **Vanselow, A.** (1995): Die Gemeinschaftsinitiative "Integration von Beschäftigten der Kohle- und Stahlindustrie in das Handwerk" - Möglichkeiten und Grenzen des begleiteten Übergangs in neue Beschäftigung. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.
- **Weinkopf, C./Krone, S.** (1995): START Zeitarbeit - Sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW.

aus dem IAT-Jahrbuch 1995