

17

Matthias Knuth / Achim Vanselow

Über den Sozialplan hinaus

Neue Beschäftigungsperspektiven bei Personalabbau

Expertise des Instituts Arbeit und Technik
Wissenschaftszentrum Gelsenkirchen

Impressum

Matthias Knuth / Achim Vanselow
Über den Sozialplan hinaus -
Neue Beschäftigungsperspektiven bei Personalabbau

Berlin: BBJ VERLAG 1995
(Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Band 17)

ISBN: 3-930411-86-5

© 1995 BBJ VERLAG, Berlin

Gesamtherstellung:
BBJ SERVIS gGmbH
BBJ VERLAG

Titellayout:
Runze & Casper
Werbeagentur GmbH, Berlin

Druck:
Druckerei Conrad, Berlin

Printed in Germany 1995
ISBN: 3-930411-86-5

Inhaltsverzeichnis

Matthias Knuth / Achim Vanselow: Über den Sozialplan hinaus – Neue Beschäftigungsperspektiven bei Personalabbau Expertise des Instituts Arbeit und Technik, Gelsenkirchen	3
Anhang	131
Christine Bergmann / Gerhard Bosch / Matthias Knuth: Wenn Personalabbau droht – Perspektiven bieten! Beschäftigungspolitische Verantwortung der Unternehmen und die Schaffung von Brücken in den Arbeitsmarkt	133
Hans-Peter Klös: Ansatzpunkte betrieblicher Arbeitsmarktpolitik	149
Godehard Neumann / Bernd-Georg Spies: Ansätze betriebsbezogener Arbeitsmarktpolitik aus: WSI Mitteilungen 7/1995, S. 431 - 438	169

Gesamtverantwortung für die Schriftenreihe:

Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen
Grundsatzreferat Arbeitsmarktpolitik
Dr. Rudolf Steinke
Storkower Straße 134
10407 Berlin
Tel.: 42 14 22 45 / 46
Fax: 42 14 20 20

Unautorisierte Weitergabe und Vervielfältigung auch auszugsweise nur mit
Genehmigung des BBJ VERLAGes.

**Expertise des Instituts Arbeit und Technik
Wissenschaftszentrum Gelsenkirchen**

Über den Sozialplan hinaus –

**Neue Beschäftigungsperspektiven
bei Personalabbau**

von
Matthias Knuth / Achim Vanselow

Wenn Personalabbau droht – Perspektiven bieten! Beschäftigungspolitische Verantwortung der Unternehmen und die Schaffung von Brücken in den Arbeitsmarkt²

1 Kurzfristig orientierte Personalpolitik zahlt sich nicht aus

Deutschland erlebt derzeit einen wirtschaftlichen Aufschwung, der noch keine nennenswerte Verringerung der Arbeitslosigkeit mit sich gebracht hat. Nach dem Ende des "Vereinigungsbooms" sank die Beschäftigung in Westdeutschland von September 1992 bis September 1994 um mehr als 700.000. Der Beschäftigungsabbau im Verarbeitenden Gewerbe begann bereits ein Jahr früher und erreichte in den drei Jahren von September 1991 bis September 1994 mehr als 1,1 Mio. oder 12,8% des Ausgangsniveaus. Dieser Beschäftigungseinbruch in der Industrie war stärker als in der Rezession Anfang der 80er Jahre (10%). Noch im Oktober 1994 beurteilten 31% der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes ihren Personalstand als zu hoch; auch für die nächsten 3-5 Jahre wurde mit einem jährlichen Abbau von fast 1% gerechnet (Schnur 1995). Arbeitsplätze sind schneller abgebaut als neu geschaffen. Beschäftigung ist ein knappes und kostbares Gut geworden, mit dem wir sorgfältiger umgehen müssen.

Es gibt Anzeichen dafür, daß der Personalabbau in der zurückliegenden Rezession unter dem Eindruck des Modetrends von "Schlankheitsphilosophien" und des pessimistischen Geredes über die Zukunft des "Standorts Deutschland" in manchen Betrieben über das Ziel hinausgeschossen ist. Bei anziehender Konjunktur geriet man in Kapazitätsengpässe und Lieferschwierigkeiten (FR v. 28.12.94; DIW 1995). In jedem Fall verursacht der Personalabbau erhebliche Kosten. Diese Mittel fehlen nun für Investitionen in die Zukunft. Und es fehlen die Erfahrungen und Fähigkeiten von Mitarbeitern, von denen man sich mit hohem Aufwand getrennt hat.

Denn nach wie vor ist der "passive" Personalabbau das vorherrschende Muster. Entgegen den demographischen Notwendigkeiten und trotz der zaghaften Versuche politischer Gegensteuerung erfolgt ein großer Teil der Kapazitätsanpassung durch die vorzeitige Ausgliederung Älterer. Die Arbeitslosigkeit in den oberen Altersgruppen hat massiv zugenommen, und die Zahl der nicht als Arbeitslose gezählten, offiziell als "Vorruhestands-Arbeitslose" anerkannten Bezieher von Arbeitslosengeld im 58. und 59. Lebensjahr (§105c AFG) hat sich von 1991 auf 1994 mehr als verdoppelt.

¹ Dr. Christine Bergmann ist Senatorin für Arbeit und Frauen in Berlin. Prof. Gerhard Bosch ist Leiter der Abteilung Arbeitsmarkt im Institut für Arbeit und Technik in Gelsenkirchen. Matthias Knuth ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an dem selben Institut.

² Manuskript zur Fachtagung der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen zum Thema „Betriebliche Personalpolitik“ am 3. und 4. Mai 1995 in Berlin. Korrigierte Fassung, November 1995.

Beschäftigten profitieren könnten. So richtig der Grundsatz ist, daß die Betriebe für die berufliche Weiterbildung ihrer Belegschaften selbst zu sorgen haben, so ist doch zumindest bei Betrieben, die nachweislich in Schwierigkeiten sind, diese Zurückhaltung arbeitsmarktpolitisch unzweckmäßig. Denn Qualifizierung kann auch dazu beitragen, Arbeitsplätze zu sichern. In jedem Fall verbessert sie die Chancen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Im Ergebnis wird die Bundesanstalt für Arbeit also entlastet.

Strukturbedingte Kurzarbeit "soll" nach dem AFG mit beruflicher Qualifizierung verbunden werden; seit 1994 ist auch bei konjunktureller Kurzarbeit die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen unschädlich für den Bezug von Kurzarbeitergeld. In der Praxis jedoch wurde in den alten Bundesländern Kurzarbeit nur äußerst selten mit Qualifizierung verbunden, in den neuen Bundesländern etwas häufiger (Besselmann et al. 1993). Ein Grund hierfür dürfte sein, daß die Betriebe die Maßnahmekosten hätten selbst tragen müssen. Die Erwartung, daß die Betriebe ausgerechnet in Krisenzeiten ihre Aufwendungen für Weiterbildung steigern würden, ist nicht sehr realistisch, solange hierzu nicht ein Anreiz gegeben wird. 1995 und 1996 soll es nun im Rahmen des Bundesprogramms zur Umsetzung des Europäischen Sozialfonds (sogenanntes "AFG-plus") einen Zuschuß zu den Kosten von Qualifizierungsmaßnahmen für Kurzarbeiter geben, wenn der Arbeitgeber sich angemessen beteiligt. Praktische Erfahrungen liegen noch nicht vor; zu fordern ist, daß eine solche Förderung auf Dauer verfügbar wird und daß Betriebe wie Betroffene einen Anreiz erhalten, Phasen der Kurzarbeit für Weiterbildung zu nutzen.

Eine öffentliche Förderung der beruflichen Qualifizierung bei Anwendung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungsmodelle fehlt bisher völlig. Diese Verweigerung des AFG ist arbeitsmarktpolitisch unsinnig und sozial inadäquat, weil die solidarische Arbeitszeitverkürzung den Arbeitnehmern große Opfer abverlangt, der Bundesanstalt für Arbeit dagegen erhebliche Ersparnisse bringt. Diese betragen nach einer Modellrechnung für VW mit rund 100.000 Beschäftigten 740 Mio. DM pro Jahr, wenn die Entlassung von 20% der Belegschaft durch eine 20-prozentige Arbeitszeitverkürzung vermieden wird (Meinhardt u.a. 1993). Sinnvoll wäre es in diesen Fällen, neben Zuschüssen zu den Lehrgangskosten für die TeilnehmerInnen auch ein Teil-Unterhaltsgeld vorzusehen, wenn die Qualifizierung in unbezahlter Freizeit stattfindet. Hierdurch würde zugleich ein Anreiz zur Teilnahme gegeben.

2.4 Beschäftigungssichernde Teilzeitarbeit

Neben der vorübergehenden kollektiven Arbeitszeitverkürzung könnten Möglichkeiten der individuellen und freiwilligen Reduzierung der Arbeitszeit verstärkt zur Beschäftigungssicherung genutzt werden. Dieses wurde im letzten Jahr durch eine sinnvolle Ergänzung des Arbeitsförderungsgesetzes erleichtert. Der Umstieg von Vollzeit auf Teilzeit führt in den ersten drei Jahren nicht mehr zur Minderung

des Anspruchs auf Arbeitslosengeld. Wer durch vorübergehende Teilzeitarbeit zur Beschäftigungssicherung beiträgt, muß nicht mehr befürchten, für diese Anpassungsbereitschaft im Falle des Mißerfolgs durch ein verringertes Arbeitslosengeld bestraft zu werden. Vertretbar ist die Kapazitätsanpassung durch individuelle Teilzeitarbeit jedoch nur auf der Grundlage der Freiwilligkeit und der Möglichkeit der Rückkehr in Vollzeit.

Entgegen der von manchen verbreiteten Teilzeit-Euphorie darf der Beschäftigungseffekt individueller Arbeitszeitverkürzungen nicht überschätzt werden. Nur 9% der Vollzeit-Beschäftigten in Westdeutschland würden lieber in Teilzeit arbeiten, davon je zur Hälfte vorübergehend und auf Dauer (Bauer et al. 1993). Nach einer kürzlich im Auftrage der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen in Berlin (Ost und West) durchgeführten Befragung sind hier sogar 18% der Vollzeit-Beschäftigten an Teilzeit interessiert. Um vorhandene Teilzeit-Wünsche beschäftigungswirksam ausschöpfen zu können, ist vom klassischen Denken in "halben" und "ganzen" Stellen Abschied zu nehmen. Denn nur wenige Vollzeit-Beschäftigte können und wollen es sich leisten, ihr Bruttoeinkommen zu halbieren. Das Interesse an individuell verkürzter Arbeitszeit ohne Lohnausgleich liegt im Durchschnitt eher bei etwa zwei Drittel der vollen Arbeitszeit (Bauer et al. 1993). Die Ausschöpfung dieses Teilzeit-Potentials verlangt Anpassungen der betrieblichen Arbeitsorganisation. Benötigt werden vollzeitnahe Teilzeitlösungen unterschiedlicher Art. Alleinerziehende sind eher auf tägliche Arbeitszeitverkürzung und regelmäßige Arbeitszeiten angewiesen. Andere TeilzeitinteressentInnen sind vielleicht eher mit großen Freizeitblöcken im Jahresverlauf zu gewinnen, die für Weiterbildung, Hobbies oder Eigenarbeit genutzt werden können. Dann ist man den größten Teil des Jahres vollzeitig anwesend und braucht weniger Sorge zu haben, als Arbeitnehmer mit reduzierter Arbeitszeit auf weniger interessante und verantwortungsvolle Tätigkeiten abgeschoben zu werden. In Branchen mit saisonalen Schwankungen kann durch solche Jahresarbeitszeitmodelle die Kapazität der Nachfrage angepaßt werden.

2.5 Gleitender Übergang in den Ruhestand

Freiwillige Teilzeitarbeit könnte - ggf. in Form einer Verkürzung der Arbeitszeit in mehreren Schritten - auch zu einer sinnvollen Alternative zur verbreiteten vorzeitigen Ausgliederung älterer Arbeitnehmer werden. Dem Betrieb bliebe dadurch langjährige Berufserfahrung länger erhalten. Die Arbeitsbelastung, ein wichtiges Motiv Älterer, Angebote zum vorzeitigen Ausscheiden zu akzeptieren, könnte gemildert werden.

Allerdings war das Altersteilzeitgesetz, das von 1989 bis 1992 galt, mit gerade 787 Antragstellern (Hoffmann 1993:326) ein totaler Mißerfolg, weil die Betriebe die vollständige frühzeitige Ausgliederung bevorzugen und vor den organisatorischen Anforderungen der Altersteilzeit zurückschrecken (Naegele 1992:352ff.; Marek/Neumann 1993). Die Rentenreform 1992 hat das Altersteilzeitgesetz durch

Regelungen abgelöst, die noch weniger attraktiv sind. Eine Teilrente, die mit Teilzeitarbeit kombiniert werden kann, gibt es erst ab 63 (für Frauen derzeit noch ab 60). Die Teilrente setzt also erst in einem Alter ein, in dem heute in den Branchen und Betriebsgrößen, in denen der "Sozialplan-Vorruhestand" üblich ist, sowieso praktisch niemand mehr beschäftigt ist. Zwar bekunden 6% der Erwerbstätigen Interesse an diesem Modell (Warnken 1993:10); aber die Inanspruchnahme ist bisher gleich Null. Der betrieblichen Realität angemessen wären Angebote, die das etablierte Muster "Sozialplan mit 55 und Rente wegen Arbeitslosigkeit mit 60" ersetzen durch eine reduzierte Arbeitszeit ab 55 oder 56. Bis jetzt ist es gegenüber dem Problem der vorzeitigen Verdrängung Älterer aus dem Erwerbsleben bei einer symbolischen Politik geblieben, die an der betrieblichen Praxis und den von ihr ausgehenden Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme nichts ändern kann.

Derzeit praktisch gangbar ist die Möglichkeit der freiwilligen Teilzeitarbeit ohne Teilrente. Nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus Gründen des betrieblichen Status wäre die Akzeptanz bei Arbeitszeiten um zwei Drittel der Normalarbeitszeit vermutlich höher als bei einer Halbierung der Arbeitszeit. Das "Stafettenmodell" von Volkswagen sieht beispielsweise vor, daß die Wochenarbeitszeit ab 56 Jahre auf 24 Stunden, ab 60 Jahre auf 20 Stunden sinkt (bei 28,8 Stunden Normalarbeitszeit im Rahmen der Verkürzung für alle). Diese Arbeitszeitverkürzung kann auch in Monatsblöcken im Jahresverlauf umgesetzt werden (Hartz 1994:86). Betriebe könnten die Akzeptanz solcher Modelle durch einen Teillohnausgleich fördern. Dieser ist durch die höhere Stundenproduktivität bei verkürzter Arbeitszeit gerechtfertigt und läßt sich durch die Einsparung von Abfindungskosten finanzieren, die bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses angefallen wären.

3 Aktive Gestaltung des Strukturwandels

Durch interne Formen der Kapazitätsanpassung werden personalpolitische Überreaktionen vermieden, Personalabbaukosten gespart und die sozialen Folgen des Strukturwandels gemildert. Aber langfristige Trends der Umschichtung von Beschäftigung können und dürfen nicht aufgehalten werden; sie sollten im Gegenteil sozial flankiert und aktiv organisiert werden, um die Risiken sozialer Ausgrenzung einzudämmen. Dabei gehen wir davon aus, daß die beschäftigungspolitische Verantwortung der Personal abbauenden Unternehmen auch nach Beendigung der Arbeitsverhältnisse noch eine Weile fort dauert. Sie soll nicht einfach abgekauft werden, sondern soweit wie möglich in der Weise wahrgenommen werden, daß die Unternehmen einen Beitrag zur beruflichen Neuorientierung und zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit leisten. Nicht nur Führungskräften, sondern allen Arbeitnehmern sollten Leistungen nach der Art des "outplacement" geboten werden.

3.1 Aktivierung der Sozialpläne

Von den Betrieben ist zu fordern, daß sie den von Personalabbau Betroffenen auf ihrem Weg über den Arbeitsmarkt künftig mehr mitgeben als eine Geldsumme. Die ist nämlich im Falle von Arbeitslosigkeit selbst dann bald verbraucht, wenn die Summe der Abfindungen für den Betrieb eine beträchtliche Belastung darstellt. Der Grundsatz, daß die Finanzierung von Arbeit für die Individuen wie die Allgemeinheit besser ist als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit, gilt auch für die Personalabbaukosten der Betriebe. Es ist mehr Phantasie gefragt, um die bisher passiv verausgabten Sozialplanmittel zumindest teilweise zu aktivieren und dadurch den Betroffenen selbst wie auch den jeweiligen Regionen, in denen Arbeitsplätze abgebaut werden, neue Perspektiven zu geben.

Eine solche "aktive Sozialplanpolitik" werden die meisten Betriebe freilich nicht allein und aus sich heraus entwickeln können. Betriebliche Mittel müssen mit Mitteln der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik kombiniert werden. Für die Umsetzung bietet es sich an, eigenständige Agenturen einzuschalten, die zwischen Betrieb und Arbeitsmarkt vermitteln und für bestimmte Vorhaben arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente nutzen können. Dafür gibt es eine ganze Reihe von Modellen und Ansätzen aus dem In- und Ausland, aus West- und Ostdeutschland, die kombiniert und weiterentwickelt werden müssen: Rekonversionsagenturen in Frankreich und die Stahlstiftung im Saarland (Bosch 1990), Arbeitsstiftungen in Österreich (Lechner/Reiter 1991), die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen oder das Zentrum für Arbeit und Beschäftigung in Neuss (geplante Stilllegung der Firma Case, Handelsblatt v. 21.3.95). In Berlin wurde die Gesellschaft für wirtschaftsnahe Personalentwicklung (WiPeG) in Berlin zur Betreuung der ehemaligen Zivilbeschäftigten der Alliierten Streitkräfte gegründet. Die etwa 400 Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS), die ab 1991 in den neuen Bundesländern entstanden, stellen zweifellos das quantitativ eindrucksvollste Beispiel eines Konzepts dar, das mehr auf Arbeitsförderung als auf Abfindungen setzt (Knuth 1994). Jedoch wäre es falsch, den Blick auf die Organisation geförderter Ersatzbeschäftigung zu verengen. Dieses ist nur eine Möglichkeit, die in der besonderen Situation nach der Wirtschafts- und Währungsunion zwangsläufig im Vordergrund stehen mußte, die aber im Gesamtspektrum der Handlungsmöglichkeiten die *ultima ratio* darstellt. Im übrigen haben auch einige ABS-Gesellschaften sehr interessante Modelle entwickelt, den Übergang in reguläre Beschäftigung zu fördern.

3.2 Begleitete Mobilität zwischen alter und neuer Beschäftigung

Arbeitnehmer, die nach langjähriger Tätigkeit in demselben Betrieb plötzlich mit der Notwendigkeit konfrontiert sind, eine neue Arbeit zu suchen, benötigen oft mehr als eine bloße Arbeitsvermittlung. Sie brauchen Unterstützung bei der Neuorientierung, um sich auf neue Möglichkeiten und Anforderungen einzustellen, die sie von sich aus nicht in Betracht ziehen oder vor denen sie zurück-

schrecken würden. Begleitete Mobilität beginnt mit der Analyse der individuellen Potentiale und Wünsche und der Erarbeitung einer Strategie der Neuorientierung (Beispiel: Das stark nachgefragte Angebot von *Assessment Centern* in Berlin). Die Neuorientierung kann zur Entscheidung für eine Qualifizierung führen, die nach intensiver Beratung als die individuell geeignete ausgewählt wird. Die betreuten Arbeitnehmer erhalten Unterstützung bei der Suche nach dem richtigen Bildungsträger, der Beantragung der Förderung und bei Problemen, die während der Qualifizierung auftauchen mögen. Während der Qualifizierung kann das Kurzarbeiter- oder Unterhaltsgeld aus Sozialplanmitteln aufgestockt werden.

Die eigentliche Arbeitssuche wird durch Bewerbungstraining und beratende Begleitung ("*Coaching*") intensiv unterstützt. Arbeitsplatz- und Bewerberbörsen schaffen erste Kontakte, "*Job Clubs*" sind eine Form des Erfahrungsaustausches und der gegenseitigen Unterstützung der Betroffenen. Diese Aktivitäten sollten bereits vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses beginnen, z.B. während einer Phase der Kurzarbeit oder sonstigen Arbeitszeitverkürzung. Auch parallel zur Qualifizierung oder zu einer geförderten Beschäftigung muß die Arbeitssuche weitergehen. Falls Arbeitslosigkeit nicht vollständig vermieden werden kann, kann sie im Rahmen von Konzepten begleiteter Mobilität als ein vertraglich gesichertes Betreuungsverhältnis mit definierten Leistungen ausgestaltet werden. Der Demotivierung und dem Verlust von Aktivitätspotential kann so entgegengewirkt werden.

Aktive Unterstützung bei der Arbeitssuche bezieht sich nicht nur auf die Beeinflussung des Verhaltens der Arbeitssuchenden. Potentielle Arbeitgeber müssen davon überzeugt werden, daß es für sie vorteilhaft ist, gerade diese Arbeitnehmer einzustellen. In manchen Fällen wird es sogar möglich sein, Arbeitgeber überhaupt dazu zu bewegen, jetzt einzustellen, also eine bis dahin verdeckte Arbeitskräftenachfrage zu mobilisieren. Begleitete Mobilität ist ein längerer Prozeß, der lange vor dem Abschluß eines Arbeitsvertrages beginnt, mit der Einstellung nicht beendet ist und, soweit nötig, die Organisation von Zwischenstufen der Annäherung bei beiderseitig verringertem Risiko beinhaltet. Es geht darum, den von Personalabbau Betroffenen in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt eine komplexe Dienstleistung zu bieten, die über das hinausgeht, was die allen Arbeitssuchenden verpflichtete Arbeitsverwaltung tun kann. Das Konzept der begleiteten Mobilität läßt sich auch so verstehen, daß das bisher in Deutschland wenig praktizierte und dann exklusiv den Führungskräften vorbehaltene "*outplacement*" allen Arbeitnehmergruppen zugute kommt (Weuster 1983; Lingenfelder/Walz 1989).

Im Zusammenhang mit der Aktivierung von Sozialplänen bedeutet begleitete Mobilität, daß passive Zahlungen durch vom abgebenden Unternehmen zu finanzierende Dienstleistungen ergänzt werden, die den Betroffenen den Übergang in ein neues Arbeitsverhältnis ermöglichen und dadurch die Abfindung

teilweise überflüssig machen. Auf der Grundlage solcher mobilitätsförderlicher Dienstleistungen können auch finanzielle Leistungen so eingesetzt werden, daß sie Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren helfen. Statt zur Aufstockung des Arbeitslosengeldes sollten Abfindungen besser dazu verwendet werden, ein anfänglich geringeres Einkommen aus einem neuen Arbeitsverhältnis aufzustocken oder sich an den Kosten einer auf die Anforderungen des neuen Arbeitsplatzes gezielten Qualifizierung zu beteiligen. An die Stelle einer pauschalen Monetarisierung von "Beschäftigungsansprüchen" aufgrund von Formeln, die im wesentlichen auf vergangenheitsorientierten Daten wie Betriebszugehörigkeit und Alter beruhen, treten individuell zugeschnittene Hilfen sowie individuelle Zahlungen, die nach dem tatsächlichen weiteren Arbeitsmarktschicksal differenziert werden. Als Vorbild kann die Ausbildungs- und Beschäftigungsgesellschaft von Thomson in Villingen-Schwenningen von 1989 dienen (vgl. Bosch 1990).

3.3 Existenzgründung

Für einen kleineren Teil der vom Personalabbau Betroffenen kann die Perspektive in der Vorbereitung auf eine Existenzgründung liegen. Je nach Struktur der Belegschaft und den regionalen Verhältnissen wird die Bedeutung dieses Weges unterschiedlich sein, und es wäre unverantwortlich, hier die Patentlösung für alle zu sehen. Wenn jedoch Existenzgründungsprogramme für Arbeitslose erfolgreich sind (Kurz/Meißner 1994), dann müßte die Existenzgründung unmittelbar aus dem betrieblichen Personalabbau heraus erst recht möglich sein. In Österreich gingen immerhin 8% der von der Stahlstiftung der VOEST Betreuten diesen Weg (Lechner/Reiter 1991). Auch bei der Schaffung von regulären Arbeitsplätzen nach Phasen geförderter Beschäftigung wurden Erfolge erzielt, die zu groß sind, als daß man dieses Potential vernachlässigen dürfte (Knuth 1994).

Die im Rahmen begleiteter Mobilität zu erbringenden Dienstleistungen im Hinblick auf Existenzgründungen bestehen in der Beratung und Qualifizierung zur beruflichen Selbständigkeit. Darüber hinaus bietet es sich an, Sozialplanmittel zu kapitalisieren und ggf. teilweise in natura zu leisten, etwa durch Überlassung von Gegenständen des Anlagevermögens oder von Patenten, kostenlose oder günstige Nutzung von Betriebsräumen usw.. Alternativ könnte die Kapitalbeschaffung unterstützt werden durch eine Bürgschaft oder ein zinsloses Darlehen: Die Sozialplanleistung wird umgewandelt in die Übernahme des Bürgschaftsrisikos bzw. den Zinsverlust.

3.4 Schrittweise Übergänge in neue Beschäftigung

Die Chancen des Übergangs von alter in neue Beschäftigung lassen sich erhöhen, wenn bei Bedarf Zwischenschritte organisiert werden. Das Ziel hierbei ist, die Risiken eines neuen Arbeitsverhältnisses für Arbeitssuchende und potentielle Arbeitgeber zu verringern und dadurch die Bereitschaft zu einem Versuch zu erhöhen. Folgende Beispiele sind zu nennen:

- Eine intensive gegenseitige Erprobung von Arbeitsplatz und Arbeitskraft kann im Rahmen von Praktika erfolgen, während derer die Arbeitskräfte noch beim alten Betrieb beschäftigt sind. Solche Praktika in anderen Betrieben sind auch während der Kurzarbeit zulässig, da sie von der Arbeitsverwaltung als Qualifizierung in der Arbeit anerkannt werden. Sind die Betroffenen bereits aus dem Betrieb ausgeschieden, kommt die Betreuung und Organisierung der Praktika durch eine spezielle Agentur nach dem Beispiel der Berliner WiPeG in Frage. Dieses würde sich aber auch bei Praktika von noch Beschäftigten empfehlen - besonders dann, wenn Strukturen und Unternehmenskultur zwischen Herkunfts- und Zielbetrieb sehr unterschiedlich sind. Der nur mäßige Erfolg der nordrhein-westfälische Handwerksinitiative, bei der Facharbeiter aus Bergbau und Stahlindustrie über Praktika ins Handwerk vermittelt werden sollten (Vanselow 1995), verweist auf die Notwendigkeit, Praktikanten und aufnehmende Betriebe auf das Praktikum vorzubereiten und bei Schwierigkeiten der gegenseitigen Anpassung zu vermitteln.
- Eine andere Form, Zwischenschritte der begleiteten Mobilität zu organisieren, kann die Arbeitnehmerüberlassung sein, wenn sie nach dem "START"-Modell zur Anbahnung eines dauerhaften Arbeitsverhältnisses mit dem Entleiher genutzt wird (vgl. Weinkopf/Krone 1995). Ähnlich wie beim Praktikum kann der Betrieb auf diese Weise KandidatInnen risikolos erproben. Da der volle Lohn (plus Verwaltungskosten) gezahlt wird, hat die Beziehung schon einen höheren Grad an Verbindlichkeit. Während START sich primär an Langzeitarbeitslose wendet, gibt es inzwischen auch mehrere anlässlich von betrieblichem Personalabbau entstandene Organisationen, die Arbeitnehmerüberlassung betreiben.
- Die Betreuung müßte bei Bedarf auf die Anfangszeit der Beschäftigung im neuen Betrieb ausgedehnt werden. Arbeitnehmer und neuer Arbeitgeber könnten bei Eingliederungsproblemen beraten werden; ggf. wäre kurzfristig eine gezielte Qualifizierung vorzusehen. Die Ansprüche des Arbeitnehmers aus dem "aktivierten Sozialplan" (weitere Dienstleistungen, ggf. Abfindung) leben wieder auf, wenn das neue Arbeitsverhältnis in einer bestimmten Frist ohne Verschulden des Arbeitnehmers beendet werden sollte. Dadurch wird das Risiko des Arbeitnehmers, sich auf das neue Arbeitsverhältnis einzulassen, erheblich vermindert.

Zusammengefaßt läßt sich die Aktivierung von Sozialplänen im Rahmen eines Konzepts begleiteter Mobilität auf folgende Formel bringen:

Statt ausschließlich Geld - Dienstleistung + Organisation + (entsprechend weniger) Geld, das möglichst ebenfalls mobilisierend (Zuschüsse, Aufstockung des Einkommens bei Arbeit oder Qualifizierung) verwendet wird. - Aber wer übernimmt die Aufgabe, Geld in Dienstleistung und Organisation zu verwandeln?

4 Begleitung von Mobilitätsprozessen durch non-profit-Agenturen

Es dürfte offensichtlich sein, daß die Personalabteilungen von Betrieben, die Personal abbauen müssen, mit den skizzierten Aufgaben in der Regel überfordert sein werden. Die Arbeitsämter können bei der derzeitigen Personalausstattung nur einen Teil der notwendigen Funktionen abdecken. Eine gezielte kollektive Betreuung von Belegschaftsgruppen über längere Zeiträume kann von ihnen nicht erwartet werden. Auch wegen des für einige Überbrückungsformen gegebenen Bedarfs für einen temporären und intermediären Arbeitgeber (Beispiel: Arbeitnehmerüberlassung) bietet es sich an, hierfür eigenständige Organisationen vorzusehen. Diese hätten die Aufgabe, Mobilitätsprozesse in der beschriebenen Weise zu begleiten und zu organisieren und betriebliche Mittel, die andernfalls als passive Personalabbaukosten angefallen wären, mit öffentlichen Mitteln aus verschiedenen Töpfen in optimaler Weise zusammenzuführen. Sozialplanansprüche werden umgewandelt in Ansprüche an die Agentur nach der Formel "Dienstleistung + Organisation + Geld", wobei sich das Verhältnis zwischen diesen Komponenten erst im weiteren Prozeß, d.h. je nach individuellem Förderungsbedarf und Erfolg der Förderung ergibt. Die Agentur wird vom abgebenden Betrieb für die Übernahme dieser Verpflichtung entsprechend ausgestattet.

Natürlich ist dieser Vorschlag durch die Erfahrung mit westdeutschen Beschäftigungs- und ostdeutschen ABS-Gesellschaften angeregt. Er geht jedoch in der stärkeren Betonung begleiteter und organisierter Mobilität über die bisherigen Konzeptionen hinaus. Auch sollte eine solche ABS-Gesellschaft künftig nicht jedesmal von neuem aus Anlaß von Beschäftigungsproblemen in einem einzelnen Betrieb gegründet werden. Punktuelle Notlösungen erreichen nicht den Grad an Professionalität und regionaler Vernetzung, der erforderlich ist, um über die bloße Auffangfunktion hinauszukommen und alle Möglichkeiten der Mobilisierung in den Arbeitsmarkt auszuschöpfen. Überörtlich tätige ABS-Gesellschaften müßten in Regionen, die stark vom Strukturwandel betroffen sind, für längere Zeit eingerichtet und von Gebietskörperschaften, strukturbestimmenden Unternehmen, Kammern, Verbänden und anderen regionalen Akteuren im Sinne einer Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Bereich gemeinsam getragen werden. Der organisatorische Rahmen und das know-how wären dann sofort verfügbar, wenn in einem einzelnen Betrieb die Probleme nicht mehr intern lösbar sind.

5 Öffentlich geförderte Beschäftigung als Arbeitsmarkt-Brücke

Nicht für alle von Personalabbau Betroffenen werden direkte Wege in neue reguläre Beschäftigung gangbar sein. In diesen Fällen muß die öffentlich geförderte Beschäftigung (vgl. "Berliner Erklärung") als Brücke genutzt werden. ABM und Maßnahmen nach §249h/§242s AFG können zusammen mit Sozialplänen

zu einem Element begleiteter Mobilität werden (vgl. Schmid 1994). Für Ältere kann diese Brücke auch in den Vorruhestand führen. Die ostdeutsche Erfahrung lehrt, wie öffentlich geförderte Beschäftigung in viel stärkerem Maße als in der westdeutschen Tradition für strukturwirksame Arbeiten genutzt werden kann.

5.1 Zusammenwirken von betrieblicher Personalpolitik, aktiver Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik

Es gilt, betriebliche Mittel mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik zusammenzuführen, um Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Das setzt beiderseitiges Entgegenkommen voraus. Dazu muß entweder der Zugang in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei betrieblichen Beschäftigungskrisen auch nahtlos, ohne vorherige Arbeitslosigkeit ermöglicht werden, z.B. immer dann, wenn die Voraussetzungen "strukturbedingter" Kurzarbeit nach §63 Abs. 4 AFG gegeben sind; oder das neue Instrument des Pauschalisierten Lohnkostenzuschusses zur Arbeitsförderung (§249h bzw. §242s AFG) muß für alle Betroffenen nahtlos im Anschluß an "strukturbedingte" Kurzarbeit verfügbar sein. Das ist derzeit im alten Bundesgebiet beim §242s durch zusätzliche Zielgruppendefinitionen und ABM-ähnliche Interpretation der Förderbarkeit von Arbeiten in Frage gestellt. Die ursprüngliche Absicht einer strukturwirksamen, produktiven Arbeitsförderung in möglichst großer Nähe zum "ersten Arbeitsmarkt", mit der die neuen Bundesländer seinerzeit ein solches Instrument angeregt hatten, wurde dadurch zu einer Art "Billig-ABM" zu Lasten der Landeshaushalte verkehrt. Wegen des hohen Bedarfs an Komplementärfinanzierung, die in den neuen Bundesländern zum großen Teil von der Treuhandanstalt aufgebracht wurde, von Privatbetrieben aber nicht aufgebracht werden kann, wird das Instrument "§242s AFG" in der jetzigen Form fast nicht genutzt.

In der einen oder anderen Form sollte die Arbeitsmarktpolitik bei Strukturkrisen der betrieblichen Personalpolitik stärker mit geförderter Beschäftigung entgegenkommen. Bedingung dafür sollte aber sein, daß Sozialplanmittel als Komplementärfinanzierung eingesetzt werden. Aber nicht nur liquide Mittel werden zur Mobilisierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit gebraucht. Die ostdeutsche Erfahrung zeigt, wie bei Stilllegungen und Teilstilllegungen brachgelegte Potentiale - Flächen, Gebäude, Arbeitsmittel - durch Arbeitsförderungsprojekte sofort aktiviert und für neue wirtschaftliche Nutzung remobilisiert werden können. Auch dieses ist eine Form, in der Unternehmen ihre beschäftigungspolitische Verantwortung wahrnehmen können. Derartige Leistungen "in natura" sollten als betrieblicher Beitrag anerkannt werden.

Aufgabe der regionalen Strukturpolitik wäre es, diese in den neuen Bundesländern bewährte Praxis auch unter marktwirtschaftlichen Normalbedingungen, d.h. ohne Treuhandanstalt zu ermöglichen. Hierzu wäre es sinnvoll, Mittel der "Gemeinschaftsaufgabe Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur" als Komplementärfinanzierung für strukturwirksame Projekte der Arbeitsförderung einsetzbar

zu machen. Die von Betrieben nicht mehr benötigten Flächen könnten von einem öffentlichen Grundstücksfonds (Beispiel: Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen) übernommen werden. So erhält das in Schwierigkeiten befindliche Unternehmen Liquidität, u.a. für die Finanzierung des Sozialplans. Zugleich werden durch die vorübergehende Überführung von zu bearbeitenden Immobilien in öffentliches Eigentum arbeitsmarktpolitisch förderbare Arbeitsfelder erschlossen. Diese Projekte zu organisieren und durchzuführen, wäre dann Aufgabe einer ABS-Gesellschaft, verstanden als Agentur zur Organisation von begleiteter Mobilität. Im dem Maße, wie die Mobilitätsförderung unmittelbar erfolgreich ist, vom Personalabbau Betroffene der öffentlich geförderten Beschäftigung daher nicht (mehr) bedürfen, können bereits Arbeitslose aus der Region in den Projekten Beschäftigung finden.

5.2 Öffentlich geförderte Beschäftigung nah am ersten Arbeitsmarkt

In der Perspektive begleiteter Mobilität lassen sich neue Möglichkeiten identifizieren, öffentlich geförderte Beschäftigung auf den ersten Arbeitsmarkt hin zu organisieren. Die nach dem Gesetz Vorrang genießende Vergabe von ABM an Wirtschaftsunternehmen ist in der Praxis die Ausnahme geblieben, weil Privatunternehmen den zusätzlichen Aufwand und Probleme bei der Integration der Arbeitskräfte scheuen. Diese Schwelle kann erfahrungsgemäß gesenkt werden durch Dienstleistungen bei der Beantragung und der Betreuung der Arbeitskräfte. Eine fast gleichwertige Variante besteht in der "Teilvergabe" an eine Arbeitsgemeinschaft aus Privatunternehmen und ABS. Wenn hierbei das Privatunternehmen Spezialarbeiten und die fachliche Anleitung der ABM-Kräfte übernimmt, dann kann diese Zusammenarbeit - ähnlich wie im Beispiel "Praktikum" - zur Anbahnung regulärer Dauerarbeitsverhältnisse führen.

Insgesamt gilt es, die mobilitätsorientierten Dienste auch während einer Phase öffentlich geförderter Beschäftigung gezielt einzusetzen. Dazu gehört auch die Ausschöpfung der Möglichkeiten arbeitsbegleitender Qualifizierung. Diese war in ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern u.a. deshalb unzureichend, weil die Maßnahmekosten nicht abgedeckt waren (Knuth 1994). Solange das AFG hierfür keine Förderung vorsieht, müssen die Mittel von den abgebenden Betrieben bereitgestellt werden.

6 Neue beschäftigungsorientierte Lösungen notwendig!

Interne Anpassungslösungen sind für Betriebe mit Beschäftigungsproblemen in der Regel billiger als externe. Auch wenn der Personalüberschuß nicht nur vorübergehender Natur ist, kann durch interne Lösungen zumindest Zeit gewonnen werden für die Organisation aktiver externer Lösungen. Der Forderung nach Deregulierung und dem Abbau von Verpflichtungen der Unternehmen setzen wir die Forderung nach einer Effektivierung dieser Verpflichtungen entgegen. Dabei sind "aktive" Sozialpläne sind nicht teurer als herkömmliche; durch zeitliche

Streckung der Leistungen und Einbringen von Beiträgen der Unternehmen *in natura* schonen sie sogar die Liquidität.

Auf der Seite der Arbeitnehmer entsprechen beide Varianten im Vergleich zur vorherrschenden Praxis eher dem Grundsatz der Solidarität. Interne Lösungen verteilen den Beschäftigungsmangel und Einkommensverlust breiter und vermeiden so Entlassungen; bei aktiven externen Lösungen werden die Aufwendungen des Betriebes für den Personalabbau nach individueller Situation und Perspektive umverteilt und so weit wie möglich in Dienste, Organisationsleistungen und Komplementärfinanzierungen verwandelt, um möglichst viele Betroffene wieder in Beschäftigung zu bringen.

In Deutschland besteht Entwicklungsbedarf bei der Verbindung des betrieblichen Personalabbaus mit Maßnahmen begleiteter Mobilität. Für die Arbeitsmarktpolitik zählt es sich aus, an solchen Lösungen mitzuwirken. Andernfalls passiv verausgabte Mittel können für eine aktive Arbeitsmarktpolitik nutzbar gemacht werden. Soweit dabei öffentlich geförderte Beschäftigung notwendig wird, lohnt es sich für die regionale Strukturpolitik, daran mitzuwirken. Auf diese Weise können regionale Potentiale sofort wieder mobilisiert werden. Es empfiehlt sich, Aktivitäten und finanzielle Beiträge in professionellen, aber nicht gewinnorientierten Agenturen zu bündeln, die regional tätig werden. ABS-Gesellschaften können in dieser Richtung weiterentwickelt werden.

Literatur

- Bauer, F./Groß, H./Schilling, G. (1994): Arbeitszeit '93. Arbeitszeiten, Arbeitszeitwünsche, Zeitbewirtschaftung und Arbeitszeitgestaltungschancen von abhängig Beschäftigten. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Berliner Erklärung: "Bis zum Jahr 2000 kann die Arbeitslosigkeit halbiert werden." FR-Dokumentation v. 5.7.94.
- 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.
- DIW (1995): Beschäftigung: Talsohle erreicht. Beschäftigung und Einkommen der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland im dritten Quartal 1994. DIW-Wochenbericht 4/95:118-128.
- Hartz, P. (1994): Jeder Arbeitsplatz hat ein Gesicht: Die Volkswagen-Lösung. Frankfurt a. Main: Campus.
- Hoffmann, E. (1993): Zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer in Westdeutschland - Quantitative und qualitative Aspekte. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/93:313-335.

- Knuth, M. (1994): Zwei Jahre ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung im November 1993. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.
- Kurz, I./Meißner, M. (1994): Arbeitslose schaffen über 8.000 Arbeitsplätze. Ein Königsweg. Berlin: BBJ.
- Lechner, F./Reiter, W. (Hg.) (1991): Arbeitsstiftungen. Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven. Wien: Wissenschaftsverlag.
- Lingenfelder, M./Walz, H. (1989): Struktur und Bewertung von Gruppenoutplacement. Personal 7/89:258-262.
- Marek, S./Neumann, K. H. (1993): Der gleitende Übergang in den Ruhestand. Ergebnisse von Betriebsfallstudien. In: Bäcker, G./Naegele, G. (Hg.), Alternde Gesellschaft und Erwerbstätigkeit. Köln: Bund.
- Meinhardt, V./Stille, F./Zwiener, R. (1993): Weitere Arbeitszeitverkürzungen erforderlich. Zum Stellenwert des VW-Modells. Wirtschaftsdienst 12/93:639-644.
- Naegele, G. (1992): Zwischen Arbeit und Rente. Gesellschaftliche Chancen und Risiken älterer Arbeitnehmer. Augsburg: Maro, Beiträge zur Sozialpolitik-Forschung Bd. 9.
- Schmid, G. (1994): Übergänge in die Vollbeschäftigung - Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte B 12-13/94.
- Schnur, P. (1995): Unternehmen rechnen auf mittlere Sicht mit weiterem - wenn auch abgeschwächtem - Personalabbau. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung vom Herbst 1994. IAB-Kurzbericht 4/95 v. 28.3.
- Vanselow, A. (1995): Gemeinschaftsinitiative "Montanarbeiter ins Handwerk". Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik (im Erscheinen).
- Warnken, J. (1993): Bislang unausgeschöpfte Potentiale. Bundesarbeitsblatt 4/93:5-10.
- Weinkopf, C./Krone, S. (1995): START Zeitarbeit - Sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW.
- Weuster, A. (1983): Anregungen zum Inhalt von Sozialplänen. Personalwirtschaft 5/83:180-184.

werbeparkkonzepte in Verbindung mit Innovations- und Gründerzentren, Gewerbehöfe).

Daß auch in Westdeutschland betriebliche Umstrukturierungen und Zusammenbrüche durch die Bildung von Standortgemeinschaften (T+A-Center Nürnberg) zu neuen Arbeitsplätzen führen oder Aufanglösungen (Mitarbeiterbeteiligung DEC) bestehende Arbeitsplätze retten können, ist Anlaß genug, diese Konzepte auszuwerten und Rahmenbedingungen von Existenzgründungen zu prüfen.

Die Existenzgründungsdiskussion wird weitgehend beherrscht von der Debatte um positive Struktureffekte („spin-off“) von Forschungsinstitutionen, namentlich Universitäten und vergleichbaren Instituten. In die gleiche Richtung geht die Diskussion um Technologietransfer, Patentanmeldungen und Erfinderförderung. Strukturwandel und neue Arbeitsplätze werden sozusagen „von außen“ begünstigt und geschaffen.

Völlig unterrepräsentiert ist die praktische Antwort auf die Frage, wie die endogenen Potentiale des Strukturwandels gefördert werden können. Die ingenieurtechnischen Kompetenzen aus vorhandener betrieblicher Forschung, Entwicklung, Konstruktion

und Produktion als Standortfaktor zu erkennen und zu sichern und ihnen im Strukturwandel (auch) eine Perspektive in der Existenzgründung zu geben, ist ein wichtiger Beitrag betriebsnaher Beschäftigungspolitik.

Der Hinweis, daß viele Existenzgründungen zum Scheitern verurteilt sind (innerhalb von fünf Jahren in Ostdeutschland jede 2. und in Westdeutschland jede 5.), ist zwar richtig, kann aber kein Argument für Passivität sein. Bei genauerem Hinsehen fehlt es oft an kompetenter Beratung, Eigenkapitalausstattung und Vertriebserfahrung. Unqualifizierte Produktideen oder Marktsättigung sind in den wenigsten Fällen ausschlaggebend. Gefragt sind vielmehr Risikokapitalfonds und Infrastrukturangebote an Gebäuden, Räumlichkeiten, Produktionsmitteln, Bürokommunikation usw. Hier können in Interessenausgleichen die „abgebenden“ Unternehmen in die Pflicht genommen werden.

Ein sinnvoller Ansatz ist auch die Aufstockung des Überbrückungsgeldes nach § 55a AFG, wie es u. a. das Berliner Arbeitsmarktpolitische Rahmenprogramm vorsieht. Dieses Programm fördert auch kleine Unternehmen und Existenzgründungen durch die Übernahme einer stillen Beteiligung.