

Matthias Knuth
Johannes Kirsch
Manuela Schwarzkopf

Beschäftigtertransfer Plus in NRW

Abschlussbericht

November 2012



Duisburg 2012
Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg
Telefon: +49-203-379-2686
Telefax: +49-203-379-1809
E-Mail: matthias.knuth@uni-due.de
johannes.kirsch@uni-due.de
manuela.schwarzkopf@uni-due.de
WWW: <http://www.iaq.uni-due.de>

Inhaltsverzeichnis

1	Anlass, Zielsetzung und Vorgehensweise der Studie	7
1.1	Arbeitsmarktliches Umfeld im Sommer 2012.....	7
1.2	Zur institutionellen Entwicklung des Beschäftigtertransfers in Deutschland.....	11
1.3	Anlass und Hintergrund der vorliegenden Studie.....	14
1.4	Auftrag, Vorgehensweise und Aufbau des Berichts.....	16
2	Problemorientierte Bestandsaufnahme der aktuellen Praxis des Beschäftigtertransfers	19
2.1	Interessenkonstellationen und mögliche Interessenkollisionen	20
2.2	Transferagentur und/oder Transfergesellschaft?	25
2.3	Beratung der Betriebsparteien durch die Arbeitsagentur	27
2.4	Vermittlung des Konstrukts „Transfergesellschaft“	28
2.5	Doppelte Zuständigkeit für die Arbeitsvermittlung	29
2.6	Qualifizierung	31
2.7	ESF-Mittel des Bundes zur Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen	33
2.8	Beschäftigtertransfer in Kleinbetrieben	36
2.9	Beschäftigtertransfer in der Insolvenz	37
2.9.1	Ablauf des Insolvenzverfahrens und arbeitsrechtliche Besonderheiten	39
2.9.2	Transfergesellschaft als Sanierungsinstrument.....	40
2.10	Trägerzulassung	45
2.11	Zusammenfassung	46
3	Begleitung beruflicher Neuorientierung bei betrieblichen Umstrukturierungen in Europa	49
3.1	Restrukturierung und Beschäftigtertransfer in der Europäischen Beschäftigungspolitik	49
3.2	Die Rahmenbedingungen und Handlungsstrukturen des Beschäftigtertransfers in Schweden, Österreich und der Wallonie (Belgien).....	51
3.2.1	Schweden: tarifvertragliche Absicherung beruflicher Neuorientierung	52
3.2.2	Österreich: Arbeitsstiftungen in verschiedenen Varianten.....	54
3.2.3	Wallonie (Belgien): berufliche Neuorientierung als öffentliche Dienstleistung.....	56
3.3	Vergleichende Zusammenfassung	58
4	Ansätze zur Weiterentwicklung des Beschäftigtertransfers	61
4.1	Alternative Ansätze zur grundlegenden Umgestaltung der Handlungsstruktur „Beschäftigtertransfer“	61
4.1.1	Transfer durch Tarifvertrag	61
4.1.2	Transfer durch Arbeitsrecht.....	65
4.1.3	Transfer als Regelinstrument der aktiven Arbeitsförderung	68
4.1.4	Gesamtbewertung.....	73
4.2	Gesetzesänderungen mittlerer Reichweite und untergesetzliche Anpassungen	74

4.2.1	Exkurs: Der Vermittlungsvorrang in seiner derzeitigen Fassung bedarf der Relativierung	76
4.2.2	Stärkung der Qualifizierung durch frühzeitigen Umstieg vom Transfer auf FbW	78
4.2.3	Erleichterung beruflicher Weiterbildung durch Zulassung der Vereinbarkeit von Transfer-Kug und FbW-Maßnahmeförderung	80
4.3	Entwicklungsmöglichkeiten des Transfers im bestehenden Rahmen	80
4.3.1	Erhöhung der Betreuungsintensität und des Aktivitätsumfangs	80
4.3.2	Vertiefung von Profiling und Berufswege-Planung	81
4.3.3	Berücksichtigung gesundheitlicher Aspekte im Transfer	82
4.4	Handlungsmöglichkeiten der NRW-Landesregierung zur Stärkung des Beschäftigtentransfers	82
5	Zusammenfassung	85
	Literaturverzeichnis	87

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Monatliche Anzeigen zur Kurzarbeit und darin genannte Personenzahl	8
Abbildung 2:	Veröffentlichte Ankündigungen von Personalab- und -aufbau, Anzahl der betroffenen Arbeitsplätze pro Halbjahr, Deutschland 2005 bis 1. Halbjahr 2012.....	9
Abbildung 3:	Monatliche Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit, in und aus Erwerbstätigkeit, Deutschland und NRW, 2007 bis 7/2012	10
Abbildung 4:	ifo-Beschäftigungsbarometer 1/1998-7/2012	11
Abbildung 5:	Der „dreiseitige Vertrag“	15

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Vor- und Nachteile der drei Vorschläge zur grundlegenden Umgestaltung des Beschäftigtertransfers.....	73
------------	--	----

Verzeichnis der Abkürzungen

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
ALG	Arbeitslosengeld
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
beE	betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit
BeschCG	Beschäftigungschancengesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BVTB	Bundesverband der Träger im Beschäftigtertransfer
CDR	Cellule de Reconversion
EGF	European Globalisation Adjustment Fund
ESF	Europäischer Sozialfonds
FbW	Förderung beruflicher Weiterbildung
HEGA	Handlungsempfehlung / Geschäftsanweisung
InsO	Insolvenzordnung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
LIFO	Last-In-First-Out-Prinzip
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch
SOKA-BAU	Sozialkassen der Bauwirtschaft
Transfer-Kug	Transferkurzarbeitergeld

1 Anlass, Zielsetzung und Vorgehensweise der Studie

1.1 Arbeitsmarktliches Umfeld im Sommer 2012

Der deutsche Arbeitsmarkt stellt sich derzeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer so günstig dar wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Die Arbeitslosenquoten des ersten Halbjahres 2012 waren so niedrig wie noch nie in einer ersten Jahreshälfte nach der deutschen Vereinigung, die Zahlen der Erwerbstätigen ebenso wie die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind bis zum Juni 2012 immer noch weiter gestiegen, und das Thema „Fachkräftemangel“ hat einstweilen das Thema „Arbeitslosigkeit“ aus den Schlagzeilen verdrängt. Der jahresdurchschnittliche Bestand an gemeldeten Arbeitsstellen lag 2011 wiederum höher als 2010 und damit auf dem höchsten Niveau seit 2000 (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012b). Der jahresdurchschnittliche Bestand an Kurzarbeitenden (alle Anspruchsgrundlagen zusammen) hat sich – nach dem massiven Einsatz von Kurzarbeit in den Jahren 2009 und 2010 – in 2011 wieder normalisiert, wenn auch das Niveau von 2005/2006 noch deutlich überschritten wurde. Was jedoch speziell das *Transfer-Kug* angeht, so gab es im Januar 2012 (aktuellste verfügbare Statistik der *realisierten* Kurzarbeit) gerade einmal 430 Betriebe, in denen 8.847 Personen Transfer-Kurzarbeitergeld bezogen (gegenüber 5.724 Betrieben und 81.600 Personen mit wirtschaftlich bedingter Kurzarbeit) (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012a). Personalanpassungen scheinen somit derzeit kein zentrales Problem der Arbeitsmarktpolitik zu sein.

Am aktuellen Rand stehen jedoch immer nur die monatlich eingegangenen *Anzeigen zur Kurzarbeit zur Verfügung*.¹ Während die Anzeigen zur konjunkturellen Kurzarbeit zum Sommer 2012 – wie in den Jahren zuvor um diese Jahreszeit – nahe Null tendieren, zeigt sich beim *Transfer-Kug* – insbesondere auf der Betrachtungsebene der potenziell betroffenen Personen – in 2012 ein Anstieg, der in keiner Weise jahreszeitlichen Mustern² der Vorjahre entspricht (vgl. Abbildung 1). Dieses könnte ein Anzeichen dafür sein, dass bei immer noch guter Beschäftigungskonjunktur wieder mehr Unternehmen mit strukturellen Anpassungsbedarfen konfrontiert sind.³ Diese Einschätzung passt zu wieder zunehmenden Pressemeldungen über Ankündigungen von Unternehmen, Personal abbauen zu wollen, sowie zu spektakulären Einzelfällen, die die Schlagzeilen längere Zeit beherrschten wie zum Beispiel die Insolvenz der Schlecker-Drogeriemärkte.

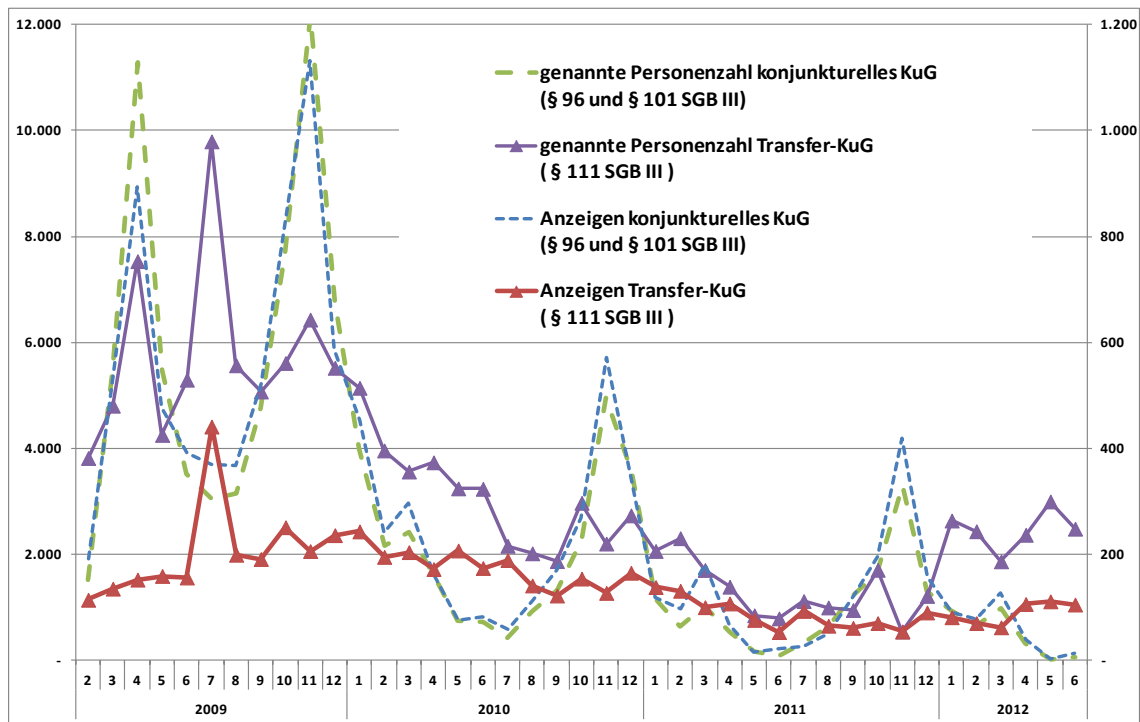
¹ Obwohl nicht alle Anzeigen zur Realisierung von Kurzarbeit im angezeigten Umfang führen, sind die Werte der Anzeigen erheblich niedriger als die realisierten *Bestände*, weil jede Anzeige, die zumindest teilweise zur Realisierung kommt, zu Beständen führt, die sich über mehrere Monate aufbauen.

² Im Gegensatz zur konjunkturellen Kurzarbeit gibt es bei den Anzeigen zum *Transfer-Kug* offenbar kein saisonales Muster.

³ Die in Abbildung 1 wiedergegebene Zeitreihe steht leider nicht in regionaler Aufgliederung zur Verfügung. Betrachtet man jedoch nur die Zahlen für Juli 2012, so entfallen 25% der Anzeigen für *Transfer-Kug* und 11% der potenziell betroffenen Personen auf NRW (berechnet aus Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012d).

Abbildung 1: Monatliche Anzeigen zur Kurzarbeit und darin genannte Personenzahl

(Personenzahl = linke Skala, Kurzarbeit = rechte Skala)

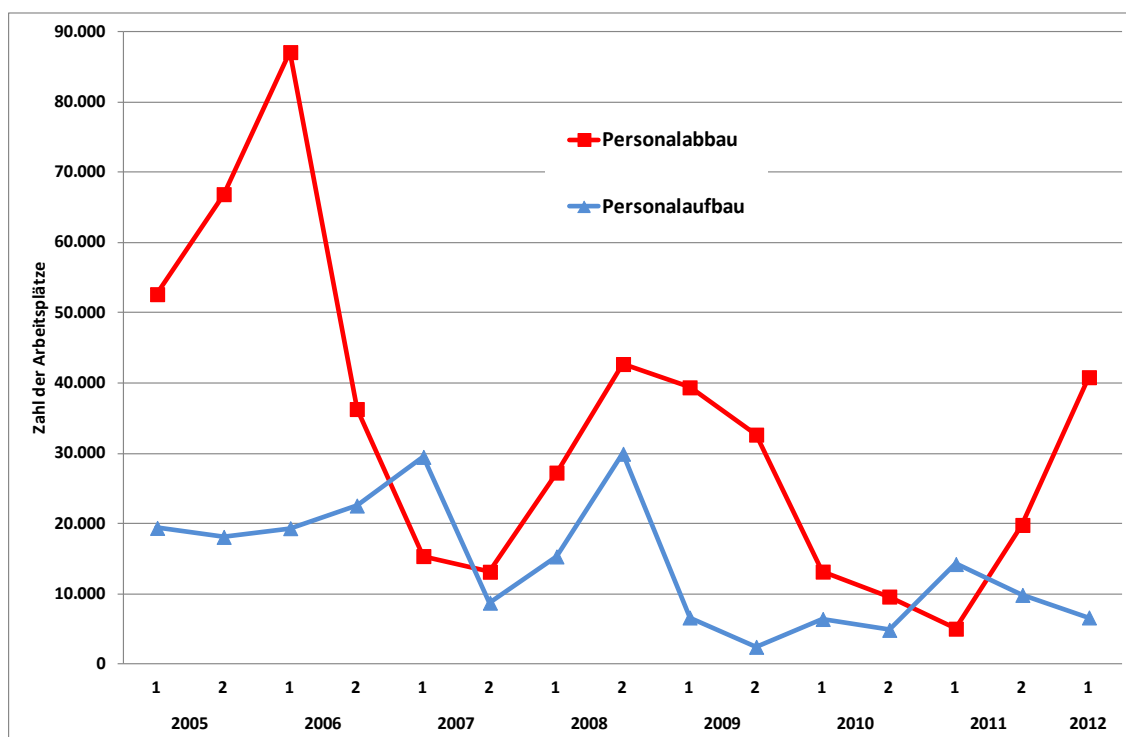


Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012d; eigene Darstellung.

Die systematische Auswertung von Pressemeldungen über beabsichtigten Personalab- und -aufbau bildet die Grundlage für den *European Restructuring Monitor*.⁴ Die von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen betriebene Datenbank wurde von uns in halbjährlichen Intervallen abgefragt, um die folgende Auswertung zu generieren (vgl. Abbildung 2). Nachdem die Ankündigungen von Personalabbau seit 2008, dem ersten Jahr der Finanzkrise, stetig zurückgegangen waren, sind sie seit dem 2. Halbjahr 2011 wieder angestiegen und haben im 1. Halbjahr 2012 das Niveau von 2008 erreicht. Anzeichen für eine bevorstehende Wende der Beschäftigungskonjunktur vermittelt auch die Statistik der monatlichen *Zugänge* gemeldeter Stellen, die seit Jahresbeginn 2012 leicht unter den Werten des entsprechenden Vorjahreszeitraums liegen (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012g). Ebenso lag die Zahl der überlassenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, mehr und mehr zum Frühindikator der Beschäftigungskonjunktur geworden, im 1. Halbjahr 2012 leicht unter dem Rekordniveau von 2011.

⁴ Vgl. <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/index.htm>. Da die realen Personalbewegungen nicht mit den Ankündigungen übereinstimmen und da in der Presse nur größere Veränderungen registriert werden, die in der Regel von größeren Unternehmen angekündigt werden, dürfen die Ergebnisse des Monitors nicht mit der realen Beschäftigungsentwicklung gleichgesetzt werden. Man wird jedoch davon ausgehen können, dass der „Erfassungsfehler“ nach mehreren Jahren des Aufbaus des Monitors nunmehr einigermaßen konstant ist, so dass offensichtliche Trendwenden durchaus als Frühindikator interpretiert werden dürfen.

Abbildung 2: Veröffentlichte Ankündigungen von Personalab- und -aufbau, Anzahl der betroffenen Arbeitsplätze pro Halbjahr, Deutschland 2005 bis 1. Halbjahr 2012



Quelle: Datenbank des European Monitoring Centre on Change, <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/index.php?template=searchfactsheets>; eigene Berechnungen.

Andererseits lag die durchschnittliche Laufzeit gemeldeter Arbeitsstellen im Abgang, gerechnet ab Eingang der Stellenmeldung, in den bisherigen Monaten des Jahres 2012 kontinuierlich über den jeweiligen Vorjahreswerten⁵: Es werden zwar weniger Stellen gemeldet, aber ihre Besetzung wird bisher nicht einfacher.

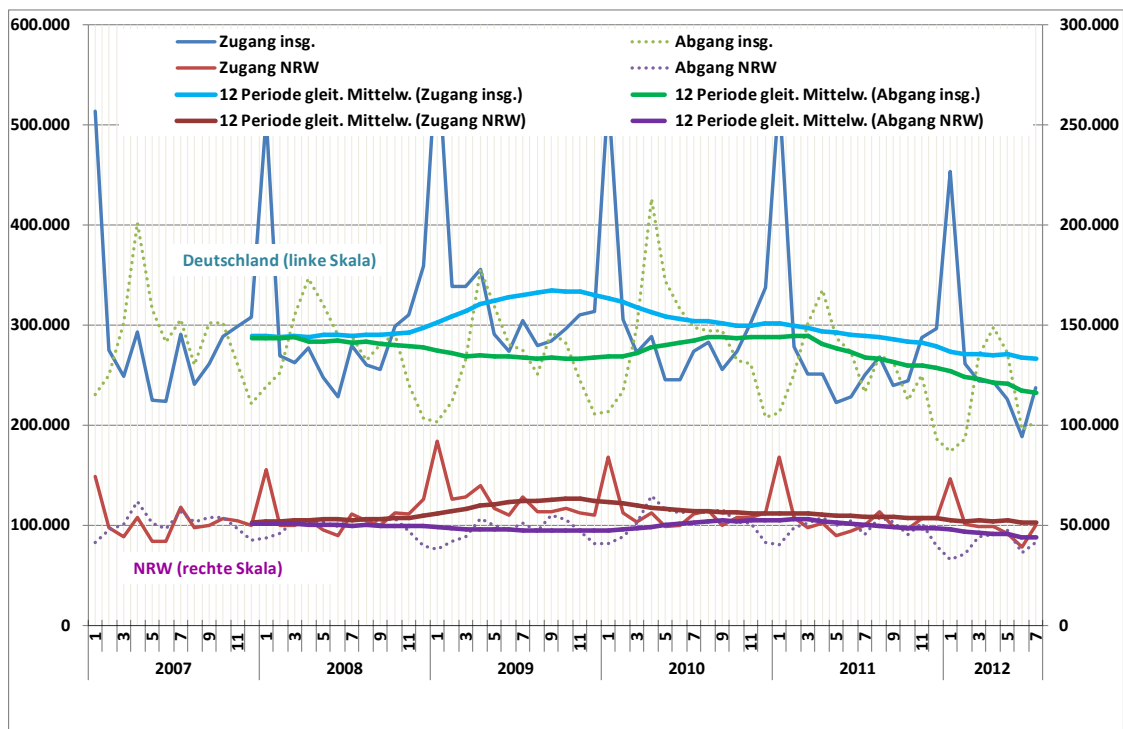
Einschlägige Bewegungsdaten des Arbeitsmarktes zeigen noch keine Krisenanzeichen: Die Ein- und Austrittsraten in und aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, verfügbar bis zum 1. Quartal 2012, sind nach dem leichten Einbruch von 2008/2009 in 2010 und 2011 wieder leicht angestiegen, was auf anhaltend hohe und nicht einfach zu befriedigende Nachfrage nach Arbeitskräften schließen lässt: Es kommt wieder vermehrt zu Abwerbungen, die sich auf die Austritts- und die Eintrittsrate gleichermaßen auswirken.⁶ Gleichzeitig gehen jedoch die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit leicht zurück (vgl. Abbildung 3), was darauf hindeutet, dass das Potenzial von Arbeitslosen, die von den Unternehmen als geeignet für die Stellenbesetzung angesehen werden, zunehmend erschöpft ist. Aber auch die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit gehen noch zurück, das heißt, angekündigte Personalabbaumaßnahmen

⁵ Ebenda sowie entsprechende Ausgaben ab Januar 2011.

⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012f. In mittelfristiger Betrachtung jedoch ist das Niveau der Fluktuation in den letzten Jahren nicht hoch, sondern für die gute Beschäftigungskonjunktur ungewöhnlich niedrig – vgl. Knuth 2011.

wirken sich auf dem Arbeitsmarkt bisher nicht aus. Dieses gilt für NRW und für die Gesamtheit Deutschlands gleichermaßen.⁷

Abbildung 3: Monatliche Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit, in und aus Erwerbstätigkeit, Deutschland und NRW, 2007 bis 7/2012

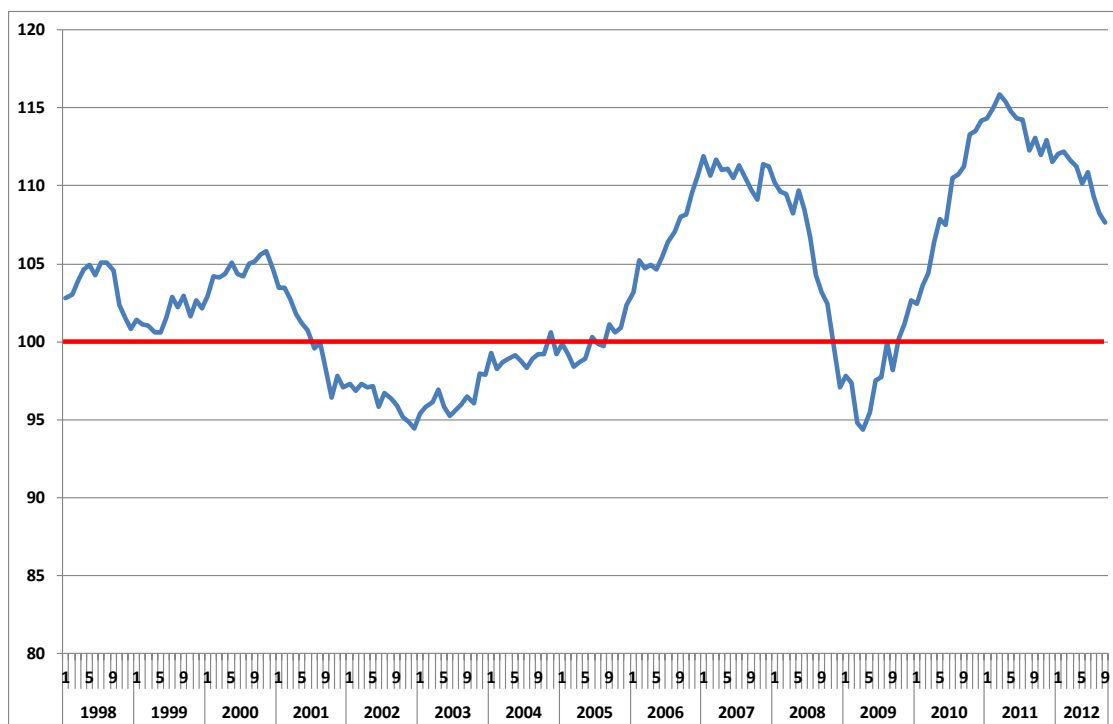


Quelle: Zeitreihe als Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit, nach dem Muster von Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012e; eigene Darstellung.

Bildlich zusammengefasst: Der Arbeitsmarkt hält im Sommer 2012 unter hoher Anspannung den Atem an, aber es gibt einige Anzeichen dafür, dass ein Ausatmen bevorsteht (vgl. Abbildung 4). Wie heftig dieses wird, d.h. ob es sich „nur“ um eine normale, d.h. entsprechend der üblichen Dauer von Konjunkturzyklen wieder fällige Schwankung oder um eine handfeste Krise handeln wird, hängt von der Entwicklung rund um den Euro ab, die derzeit wohl niemand prognostizieren kann.

⁷ Dass bei der Betrachtung des Austausches zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit immer die Zugänge in Arbeitslosigkeit leicht überwiegen, sollte nicht irritieren: Dieser Befund ist mit der Beobachtung sinkender Arbeitslosenzahlen durchaus vereinbar, denn es finden ja auch ständig dauerhafte Abgänge aus Arbeitslosigkeit vor allem in den Ruhestand statt.

Abbildung 4: ifo-Beschäftigungsbarometer 1/1998-7/2012
(Index, 2005 = 100, saisonbereinigt)



Quelle: Lange Zeitreihen für das ifo-Beschäftigungsbarometer Deutschland, <http://www.cesifo-group.de/de/dms/ifodoc/lr/empl-d/empl-d-201209.xls>, abgerufen am 22.10.2012; eigene Darstellung.

Arbeitsmarktsituationen wie die derzeitige, das heißt *Wendepunkte* der Beschäftigungskonjunktur, sind *günstige* Zeiten für den Beschäftigtertransfer. Denn auf der Höhe der Konjunktur gibt es wenig Bedarf für Transfer, und in der Tiefe des Abschwungs sind die Möglichkeiten, Arbeitskräfte zu vermitteln, stark eingeschränkt. An den konjunkturellen Wendepunkten jedoch hat ein Teil der Betriebe Personalüberhänge, während ein anderer Teil noch – oder, bei beginnendem Aufschwung, schon wieder – dringend Arbeitskräfte sucht. Insofern ist der Zeitpunkt, sich mit der Weiterentwicklung des Beschäftigtertransfers zu beschäftigen, gut gewählt.

1.2 Zur institutionellen Entwicklung des Beschäftigtertransfers in Deutschland

Wurden im letzten Abschnitt die konjunkturellen Wendepunkte als günstige Zeiten für den Beschäftigtertransfer gekennzeichnet, so liegen jedoch seine historischen Wurzeln in ganz anderen arbeitsmarktlichen Konstellationen, wodurch die institutionelle Ausgestaltung des Transfers bis heute geprägt ist (vgl. ausführlich Knuth 2009). Beschäftigungspläne in Westdeutschland in den 1980er Jahren, geboren als Reaktion auf den beschleunigten sektoralen Strukturwandel, waren nicht primär und intentional auf den externen Arbeitsmarkt gerichtet, sondern auf die Schaffung von „Ersatzarbeitsplätzen“ innerhalb der Unternehmen oder zumindest an den bisherigen Standorten (vgl. Bosch 1990). Die erste institutionelle Reform, die Einführung des Struktur-Kurzarbeitergeldes, Vorläufer des heutigen Transfer-Kurzarbeitergeldes, für die Eisen- und Stahlindustrie im Jahre 1988 (1990 ausgedehnt auf den Steinkohlenbergbau), war nicht auf den Trans-

fer gerichtet, sondern – im Zusammenwirken mit montan-spezifischen Vorruhestandsregelungen – auf die Verlängerung von Übergangspfaden in den Ruhestand, die damit ab dem 52. Lebensjahr beginnen konnten. Der durch die Wirtschafts- und Währungsunion ausgelöste Strukturbruch führte zur Verallgemeinerung des Struktur-Kurzarbeitergeldes auf das gesamte Produzierende Gewerbe im Beitrittsgebiet, und Mitte 1991 kam das zweite, die institutionelle Ausgestaltung des Beschäftigentransfers bis heute prägende Element hinzu: Die beim Einsatz von Struktur-Kurzarbeit zu bildende „betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit“ durfte von da an eine rechtlich selbständige Gesellschaft sein, die vom bisherigen Arbeitgeber beauftragt wird, in die Arbeitsverhältnisse der vom Arbeitsplatzverlust betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eintritt und damit den alten Arbeitgeber von seinen arbeitsrechtlichen Verpflichtungen entbindet. Diese Konstruktion war entscheidend, um die Privatisierung der unter Treuhandverwaltung stehenden Betriebe im Beitrittsgebiet zu ermöglichen, weil die bei jeder denkbaren Fortführung gegebenen Personalüberhänge potenzielle Investoren abschrecken mussten. Die Kombination aus Struktur-Kurzarbeit⁸ mit der Externalisierung von Arbeitsverhältnissen war entscheidend für die sozialverträgliche Abwicklung des industriellen Erbes der DDR.

Mit dieser Konstruktion war aber nur die Hälfte des durch Beschäftigentransfer darzustellenden Weges geebnet: Der Weg *hinaus* aus den in ihrem bisherigen Zuschnitt nicht mehr fortzuführenden Betrieben. Für den Weg *hinein* in andere Betriebe war damit nicht systematisch gesorgt, und es entstanden ja auch zunächst kaum neue Arbeitsplätze. Daraus erklärt sich das Bestreben, aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanzierte Alternativen zur Arbeitslosigkeit so lange wie möglich auszudehnen – die „Ersatzarbeitgeber“ im ostdeutschen Strukturbruch und Privatisierungsprozess waren nach vorherrschendem Verständnis Auffanggesellschaften, im besten Fall Strukturentwicklungsgesellschaften (soweit in Beschäftigungsmaßnahmen strukturelevante Arbeiten geleistet wurden – vgl. Knuth 1996), aber keine Transfergesellschaften. Diese Kennzeichnung gilt auch für die Übertragung des ostdeutschen Modells nach Westdeutschland in der Nach-Vereinigungskrise ab 1993.

Die weitere Entwicklung bis heute lässt sich verstehen als fortgesetzter Versuch des Gesetzgebers, das institutionelle Arrangement transferfreundlicher zu gestalten, ohne an der Grundkonstruktion – Bezug von Kurzarbeitergeld in einer „externen“, d.h. rechtlich selbständigen, betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit – etwas zu ändern:

- Anforderung der Verfügbarkeit der Kurzarbeitenden für die Arbeitsvermittlung ab 1993;
- explizite Zielbestimmung „Schaffung und Besetzung neuer Arbeitsplätze zu erleichtern“ ab 1998, d.h. mit der Überführung des AFG in das SGB III, sowie als betriebliche Voraussetzung, dass Qualifizierungsmaßnahmen „vorgesehen“ sind;

⁸ Nach der Erschöpfung der Möglichkeiten der Kurzarbeit wurde vielfach auf Parallelkonstruktionen über geförderte Beschäftigungsmaßnahmen – „Mega-ABM“, später Maßnahmen nach § 249h AFG und schließlich Strukturanpassungsmaßnahmen – zurückgegriffen.

- ausdrückliche Verwendung des Begriffs „Transfer“ seit dem Dritten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz III“, 2003), Verkürzung der maximalen Bezugszeit des Transfer-Kug auf 12 Monate, Anforderung des vorherigen Profiling, Verpflichtung des Arbeitgebers (bzw. des von ihm beauftragten Transfer-trägers) zur Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen.

Seit 1998 gibt es als Alternative zum „strukturellen“ oder Transfer-Kug ein intern, d.h. im auslaufenden Arbeitsverhältnis einzusetzendes Instrument, zunächst „Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen“⁹, seit 2003 „Transfermaßnahmen“ genannt, in NRW allgemein als *Transferagentur* (im Unterschied zur externen *Transfergesellschaft*) bezeichnet. Die Verfügbarkeit dieser Alternative für einen „Transfer light“, ohne Ablösung der Arbeitsverhältnisse dürfte mit dazu beigetragen haben, dass der Einsatz von Transfer-Kug heute praktisch nur noch extern erfolgt.¹⁰

Dadurch, dass die Instrumente des Beschäftigtertransfers im Zuge der Hartz-Reformen verändert wurden, wurden sie auch Gegenstand der Evaluierung dieser Reformen. Hierbei wurde zwar festgestellt, dass sich die Wirksamkeit des Beschäftigtertransfers durch die Reform etwas verbessert habe; grundsätzlich wurde jedoch – auf einer sehr schmalen Datenbasis, deren Herstellung große Anstrengungen erforderte – kritisch festgestellt, dass eine Überlegenheit des Beschäftigtertransfers gegenüber der Arbeitsuche mit potenzieller Unterstützung der Arbeitsagenturen nicht mit statistischer Sicherheit festzustellen sei und dass die Arbeitsagenturen beim Beschäftigtertransfer eine eher passive Rolle einnehmen würden (Schneider et al. 2007). Indem der Transfer wie andere arbeitsmarktpolitische Instrumente allein am Wiedereingliederungserfolg gemessen und seine Implementation vorrangig aus der Perspektive der Arbeitsverwaltung bewertet wurden, blieben andere mögliche Perspektiven außer Betracht: Die Erhaltung und Entwicklung des Humankapitals der vom Personalabbau Betroffenen, die sozial befriedende und integrative Funktion des Transfers und die Erleichterung der Umstrukturierung des abgebenden Betriebes.

Die Entwicklung des Beschäftigtertransfers lässt sich folglich dahingehend charakterisieren, dass ein ursprünglich „passives“ Instrument, das zum Zwecke des vorübergehenden „Parkens“ überzähliger Arbeitskräfte oder gar als erste Stufe ihrer vorzeitigen Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt („Vorruhestand“) entstand, Schritt für Schritt unter das Paradigma der „Aktivierung“ gestellt wird, das mit der Einführung des SGB III im Jahre 1998 und verstärkt seit den Hartz-Reformen die Arbeitsmarktpolitik prägt. Diese Entwicklung ist bis heute nicht abgeschlossen, und sie ist widersprüchlich wie das Aktivierungsparadigma selbst. Aktivierung im derzeit herrschenden und gesetzlich verankerten Verständnis zielt einerseits richtigerweise auf den Übergang in Erwerbsarbeit statt auf die Konstruktion von Ersatzzuständen, andererseits sieht sie die Bedingungen dieses Übergangs nur auf den Ebenen des Individuums und des aktuellen Augenblicks und blendet die Perspektive des Lebensverlaufs und seiner institutionellen Rahmenbedingungen aus. Diese eingeschränkte Perspektive prägte die seitherigen Instrumentenre-

⁹ Zur Evaluation dieses Instrumentes vgl. Kirsch et al. 2001.

¹⁰ Nach den einschlägigen Vorschriften des SGB III ist diese Externalisierung nicht zwingend, aber die Möglichkeit, die „beE“ intern zu bilden, ist heute weitgehend in Vergessenheit geraten.

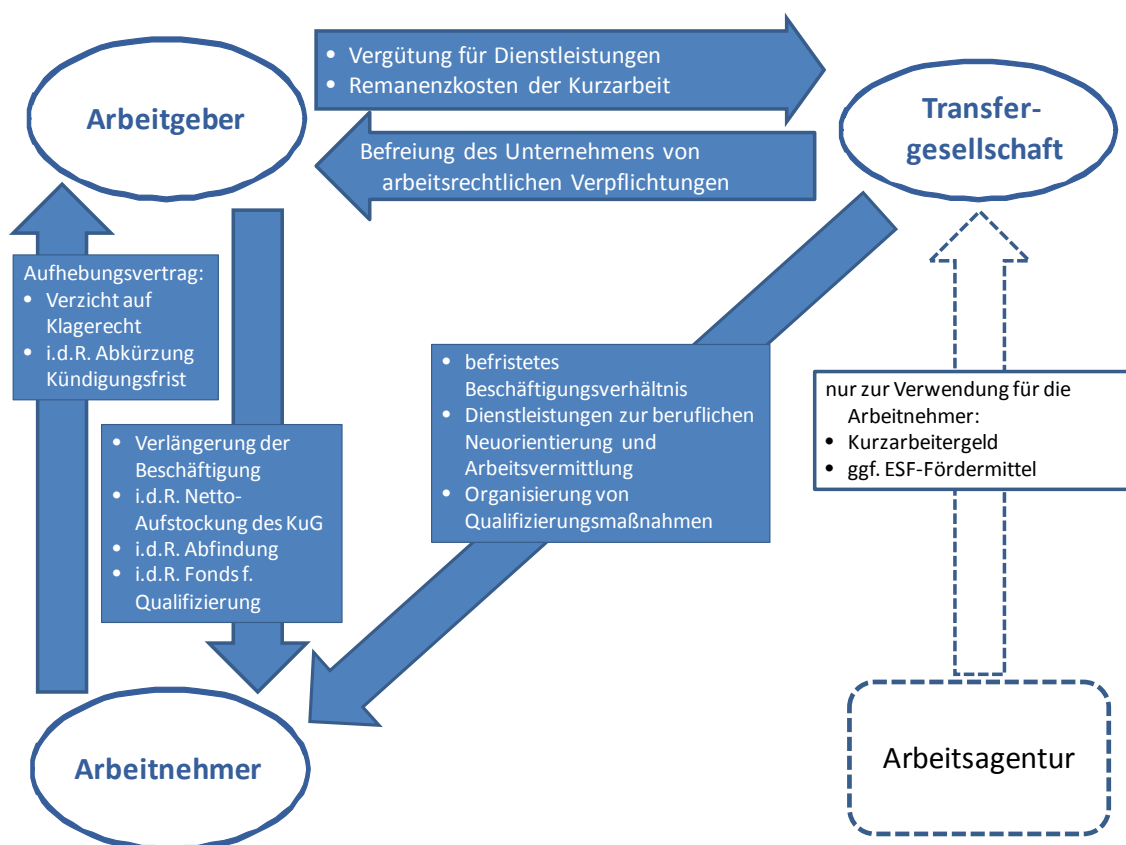
formen von 2010 und 2011, mit denen das Ziel verfolgt wurde, die Rolle der Arbeitsverwaltung im Transfer zu stärken (vgl. ausführlich Knuth 2010a):

- Inanspruchnahme von Beratung der Arbeitsagentur durch die betrieblichen Sozialpartner im Vorfeld ihrer Entscheidungen über den Sozialplan als Voraussetzung der Förderung;
- Kontrolle der Arbeitsagentur über die Angemessenheit der Kosten von Transfermaßnahmen;
- Prüfung der Organisation und Mittelausstattung der Transfergesellschaft durch die Arbeitsagentur;
- verpflichtende Arbeitsuchendmeldung der Betroffenen vor Übergang in die Transfergesellschaft und Verpflichtung der Arbeitsagentur zur Vermittlung während des Transfers (parallel zur entsprechenden Verpflichtung des Arbeitgebers);
- Erfordernis der Maßnahme- und Trägerzertifizierung von Qualifizierungsmaßnahmen, ab 2012 auch der Trägerzertifizierung der Transfergesellschaften selbst;
- gesteigerte Berichts- und Datenübermittlungspflichten für die Transfergesellschaften mit dem Ziel, eine bessere Datenbasis für Monitoring und Evaluation zu schaffen.

1.3 Anlass und Hintergrund der vorliegenden Studie

Die vorstehend beschriebenen Gesetzesänderungen wurden von vielen zumindest zunächst als eine Gefährdung des Beschäftigtentransfers wahrgenommen, und diese Befürchtungen waren der Auslöser dafür, dass beim Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales die Durchführung der vorliegenden Studie angeregt wurde. Dieses ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass NRW – bedingt durch seine Wirtschaftsstruktur und durch die politische Konstellation seiner Regierungen während der bisherigen Phasen beschleunigten Strukturwandels – eine Pionierstellung im Beschäftigtentransfer einnimmt. Der Anteil von NRW an den Transfer-Kug-Beziehenden geht deutlich über den Anteil von NRW an den Erwerbstätigen in Deutschland hinaus, NRW pflegt seit dem Landes-Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998 über seine Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung ein landesweites Netzwerk der Beratung und des Erfahrungsaustausches zum Beschäftigtentransfer. Hier besteht eine gewisse Konzentration von Trägern des Beschäftigtentransfers, und hier wurde auch der Bundesverband dieser Träger gegründet.

Die durch die jüngsten Reformen ausgelösten Befürchtungen bezogen sich einerseits auf eine mögliche Bürokratisierung des Beschäftigtentransfers und eine daraus sich ergebende Hemmung der zeitkritischen Abläufe, andererseits aber auch eher grundsätzlich darauf, dass die zu bewältigende Handlungsstruktur zu komplex werden könnte. Traditionell ist der deutsche Beschäftigtentransfer von einer dreiseitigen Handlungsstruktur geprägt, wie sie im sogenannten „dreiseitigen Vertrag“ zum Ausdruck kommt, der zwischen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Transfergesellschaft geschlossen wird und den Übergang der Beschäftigten unter den vom Sozialplan gesetzten Rahmenbedingungen regelt.

Abbildung 5: Der „dreiseitige Vertrag“

Die Arbeitsverwaltung als Geldgeberin für einen relevanten Teil der Kosten nahm demgegenüber bisher eine eher passive Rolle ein. Dieses entsprach dem Umstand, dass sie nicht Auftraggeberin der Transfergesellschaft ist, die die von der Arbeitsagentur erhaltenen Mittel lediglich verwaltet und für den Unterhalt oder die Qualifizierung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einsetzt, deren eigene Tätigkeit aber – im Unterschied zur Tätigkeit anderer Träger der Arbeitsförderung – nicht aus öffentlichen Mitteln oder Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert wird.

Diese eher passive Rolle der Arbeitsagenturen wurde im Ergebnis der Hartz-Evaluierungen kritisiert und durch die Instrumentenreform 2010 geändert. Daraus ergaben sich Befürchtungen, ob eine vierseitige Handlungsstruktur überhaupt funktionsfähig sein könnte bzw. ob entweder die Arbeitgeber, die ja ebenfalls einen beträchtlichen Teil der Kosten des Transfers tragen, oder die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die dieses unter der Annahme, dass ohne Transfer mehr Sozialplanmittel in ihre Abfindungen fließen würden, zumindest indirekt tun, das Interesse am Beschäftigtertransfer verlieren würden, wenn die Arbeitsverwaltung dominant hervortritt.

Denkbare Spannungsverhältnisse der neuen vierseitigen Handlungsstruktur sind

- Verhandlungsautonomie der betrieblichen Sozialpartner versus Pflichtberatung durch die Arbeitsagentur;

- Privatautonomie des Arbeitgebers als Auftraggeber und wesentlicher Geldgeber der Transfergesellschaft versus Definitionsmacht der Arbeitsagentur über die Zulässigkeit der Maßnahmen;
- Arbeitsvermittlung durch zwei Akteure;
- sowie schließlich generell durch die gleichzeitige Geltung von zwei „Regimes“ für die am Transfer Teilnehmenden: Einerseits unterliegen sie traditionell dem arbeitgeberseitigen Direktionsrecht der Transfergesellschaft¹¹; andererseits werden sie durch die neuen Spielregeln dem sanktionsbewehrten Regime der Arbeitslosenversicherung unterworfen, obwohl die Eröffnung einer Alternative zur Arbeitslosigkeit bisher das hauptsächliche Argument für den Transfer bei den von Entlassung bedrohten Beschäftigten war.

Aus dieser Verunsicherung der Akteure des Transfers durch die beiden letzten Instrumentenreformen ergibt sich die Anlage der vorliegenden Studie in zwei Ebenen:

- (1) Auf der empirischen Ebene haben wir untersucht, wie sich die Praxis des Beschäftigtertransfers unter den neuen Handlungsregeln entwickelt hat und ob die anfänglich befürchteten Beeinträchtigungen eingetreten sind;
- (2) auf der konzeptionellen Ebene, und unter Berücksichtigung kontrastierender Modelle aus dem europäischen Ausland, fragen wir, ob eine grundlegend andere Handlungskonstellation für den Beschäftigtertransfer möglich und zielführend sein könnte.

1.4 Auftrag, Vorgehensweise und Aufbau des Berichts

Das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds geförderte Projekt „Beschäftigtertransfer Plus“ verfolgte drei Ziele:

- (1) handlungsorientierte Analyse des Ist-Standes des Beschäftigtertransfers;
- (2) Entwicklung eines Leitbilds „Beschäftigtertransfer Plus“ in NRW und Ableitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Beschäftigtertransfers;
- (3) Transfer und die Diskussion der Ergebnisse mit den einschlägigen arbeitsmarktpolitischen Akteuren in Form von Workshops.

Der vorliegende Abschlussbericht beruht insofern nicht auf einem klassischen empirischen Forschungsprojekt, sondern stellt eine dialogisch fundierte Konzeptionsstudie dar. In Interviews mit Expertinnen und Experten und in Workshops, von denen einer in einem Transfer-Stützpunkt der wallonischen Arbeitsverwaltung (vgl. Abschnitt 3.2.3, S. 56ff.) in Lüttich stattfand, wurde die derzeitige Praxis des Beschäftigtertransfers bilanziert und Möglichkeiten der Veränderung und Weiterentwicklung ausgelotet. Gleichwohl liegt natürlich die Verantwortung für den Inhalt dieses Berichts und insbesondere für etwaige Irrtümer oder Fehleinschätzungen allein bei den Autoren.

¹¹ Das Bundesarbeitsgericht hat kürzlich die Arbeitnehmer-Eigenschaft von Teilnehmenden des Beschäftigtertransfers ausdrücklich bestätigt (vgl. Bundesarbeitsgericht, vom 09.05.2011, Aktenzeichen 10 AZB 1/11, 6 Ta 215/10 Landesarbeitsgericht Rheinland-Pfalz, Gramlich gegen S.T.E.P. Personalentwicklungsgesellschaft mbH).

Der Bericht ist folgendermaßen aufgebaut:

Kapitel 2 enthält eine problemorientierte Bestandsaufnahme der aktuellen Praxis des Beschäftigentransfers auf der Grundlage der Expertengespräche und Workshops sowie der Literatur. Kapitel 3 beinhaltet einen Überblick über die Aktivitäten der Europäischen Kommission bezüglich der sozialen Begleitung von Restrukturierungen sowie zusammenfassende Darstellungen der Transferpraxis in Schweden, Österreich und der Wallonie. Kapitel 4 diskutiert Ansätze zur Weiterentwicklung des Beschäftigentransfers, die sich aus den in Kapitel 2 aufzeigten Problemen und den in Kapitel 3 gefundenen Beispielen für Alternativen ergeben.

Wir danken unseren Interviewpartnerinnen und -partnern sowie den Teilnehmenden der Workshops für die reichhaltigen Informationen und die offenen Diskussionen, aus deren Anregungen wir den folgenden Bericht entwickelt haben. Besonders danken wir der Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (GIB) und der dort für den Beschäftigentransfer zuständigen Kollegin Susanne Marx, die die drei Workshops organisiert und moderiert hat.

2 Problemorientierte Bestandsaufnahme der aktuellen Praxis des Beschäftigentransfers

Das SGB III, in dem die Leistungen zum Beschäftigentransfer normiert sind (§§ 110 und 111 SGB III), ist spätestens seit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz I-IV“) durch ein Aktivierungsregime gekennzeichnet, das vorrangig auf Anforderungen und Zumutungen an Arbeitslose und Arbeitsuchende sowie auf entsprechende Dienstleistungen setzt, um deren möglichst rasche Integration in den Arbeitsmarkt zu befördern. Hierzu gehören insbesondere die sanktionsbewehrte Pflicht, sich selbst nachdrücklich und nachweislich um Arbeit zu bemühen, sowie die Zumutbarkeit von Beschäftigungen auch unterhalb des Qualifikations- oder Entgeltlevels der früheren Beschäftigung. Mit dem Beschäftigungschancengesetz (BeschCG) wurde versucht, das Aktivierungsregime (zumindest in Teilen) auf das Transfergeschehen zu übertragen. Dies ist jedoch nicht ohne Weiteres möglich, da der Transfersozialplan als Grundlage für den Beschäftigentransfer eine Vereinbarung der autonomen Betriebsparteien ist, auf die der Gesetzgeber bzw. in der Umsetzung die Arbeitsagentur keinen direkten Zugriff hat. Durch den Versuch des Gesetzgebers, dennoch „aktivierenden“ Einfluss auf das Transfergeschehen zu nehmen, werden Spannungen, Widersprüche und Interessenkonflikte generiert, die in der Praxis von den Transferbeteiligten aufgelöst werden müssen.

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, wie sich die gesetzlichen Neuregelungen und die damit verbundenen Spannungsverhältnisse in der Praxis manifestieren und auf das Transfergeschehen auswirken. Hierzu werden im ersten Abschnitt die grundlegenden Interessenkonstellationen und Interessenkollisionen beschrieben, die sich aus den Neuregelungen durch das BeschCG ergeben (können). In den weiteren Abschnitten werden empirische Befunde zu diesen und weiteren Teilaspekten beschrieben und in den institutionellen Kontext eingeordnet. Datengrundlage für den empirischen Teil sind leitfadengestützte Interviews, in denen wir Vertreterinnen und Vertreter der relevanten Akteursgruppen als Expertinnen und Experten im Transfergeschehen zu ihren Erfahrungen mit und Einschätzungen zum Beschäftigentransfer im Allgemeinen sowie zu den Auswirkungen des BeschCG darauf im Besonderen befragt haben. Zwischen Februar und Juli 2012 haben wir, vornehmlich in NRW, 17 Gespräche mit insgesamt 27 Personen geführt. Einbezogen waren Vertreterinnen und Vertreter von Transferträgern, Unternehmensverbänden, Gewerkschaften, der Bundesagentur für Arbeit (Zentrale, Regionaldirektion, Arbeitsagenturen) sowie je ein Insolvenzverwalter und Arbeitsrechtler. Berücksichtigen konnten wir auch einen aktuellen Transferfall, zu dem wir mit Vertreterinnen und Vertretern der Geschäftsführung und des Betriebsrates sowie des Transferträgers und der zuständigen Arbeitsagentur sprechen konnten. Über die Interviews hinaus sind die Ergebnisse aus den von uns durchgeführten Workshops sowie weiterer Veranstaltungen, die wir besucht haben, eingeflossen. Um den institutionellen Kontext, in dem der Beschäftigentransfer sich abspielt, berücksichtigen zu können, wurden zudem die relevanten gesetzlichen und untergesetzlichen Materialien (insbesondere Gesetzesbegründung, Geschäftsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit) ausgewertet.

2.1 Interessenkonstellationen und mögliche Interessenkollisionen

Beschäftigtentransfer ist ein Instrument, dessen Einsatz und Ausgestaltung zunächst und originär durch die Betriebsparteien bestimmt wird. In jedem betrieblichen Einzelfall müssen die unterschiedlichen und teils divergierenden Interessen zwischen den Betriebsparteien verhandelt und oftmals unter Zeitdruck zu einem konsensualen Abschluss geführt werden. Das Angebot eines Betriebes an seine vom Personalabbau betroffenen Beschäftigten ist insofern immer eine „Transferspezialmischung“ aus Transferagentur (nach § 110 SGB III) und Transfergesellschaft (nach § 111 SGB III), deren hauptsächliche Zutaten die jeweilige Laufzeit, der Umfang des Qualifizierungsbudgets sowie die Höhe der Transfer-Kug-Aufstockung sind.

Die betrieblichen Interessen liegen im Wesentlichen darin, den geplanten Personalabbau zu beschleunigen, indem die betroffenen Beschäftigten auf die Einhaltung ihrer individuellen Kündigungsfrist ganz oder teilweise verzichten, sowie darin, Kündigungsschutzklagen zu vermeiden. Zudem kann ein Imageschaden verringert oder auch vermieden werden, da der Betrieb durch den transfergestützten Personalabbau seine soziale Verantwortung den Beschäftigten gegenüber dokumentiert.

Während die Interessen des Betriebes eindeutig sind, ist die Zielsetzung des Betriebsrates durch die heterogenen Interessen der von ihm zu vertretenden Beschäftigten schwieriger zu bestimmen: In der Gruppe der vom Personalabbau betroffenen Beschäftigten bevorzugt ein Teil möglicherweise eine (gut ausgestattete) Transfergesellschaft, ein anderer eine (hohe) Abfindung. Aber auch die Interessen der verbleibenden Beschäftigten an einem langfristig „gesunden“ Betrieb — ohne weiteren Personalüberhang und mit begrenzter Kostenbelastung durch den Transfer — sind zu berücksichtigen. Diesen Konflikt gilt es für den Betriebsrat, der in den Transfersozialplanverhandlungen nicht individuelle, sondern kollektive Interessen zu vertreten hat, aufzulösen oder gegebenenfalls auszuhalten.

Haben sich die Betriebsparteien darauf verständigt, die geplante Restrukturierungsmaßnahme durch Beschäftigtentransfer abzufedern, ist der möglichst kollektive Übergang der betroffenen Beschäftigten in die geplante Transfergesellschaft notwendig, um das Ziel des schnellen und rechtssicheren Personalabbaus zu erreichen. Da der Verzicht auf die Kündigungsfrist und/oder eine Kündigungsschutzklage eine individuelle Entscheidung und der Wechsel in die Transfergesellschaft freiwillig ist, müssen den betroffenen Beschäftigten „Anreize“ hierfür angeboten werden. Das sind im Wesentlichen das im Vergleich zum Arbeitslosengeld höhere Einkommen durch die betriebliche Aufstockung zum Transfer-Kug sowie die intensive Unterstützung bei der beruflichen Neuorientierung durch die Transfergesellschaft, deren Beratungssetting durch Parteilichkeit und Sanktionsfreiheit gekennzeichnet ist.

In diese ohnehin komplizierte Akteurs- und Interessenkonstellation ist dem Transferschehen zum 1. Januar 2011 die Arbeitsagentur in einer veränderten Rolle hinzugegetreten. War sie bisher nur unverbindliche Beratungsdienstleisterin und „Zahlmeisterin“ der Transferleistungen (Zuschüsse zu den Transfermaßnahmen nach § 110 SGB III und Transfer-Kug nach § 111 SGB III), hat der Gesetzgeber ihre Rolle im Zuge des BeschCG in verschiedener Hinsicht gestärkt, um dem in der Gesetzesbegründung wiederholt genannten Ziel der schnellen Arbeitsmarktintegration mehr Geltung zu verschaf-

fen (vgl. BT-Drs. 17/1945 2010).¹² Neben den bereits bestehenden betrieblichen, persönlichen und prozeduralen Förderungsvoraussetzungen wurden weitere Bedingungen konstituiert, mit denen den Arbeitsagenturen Einflussmöglichkeiten unterschiedlicher Reichweite einräumt werden.

Hierzu gehört zunächst die *Verpflichtung* der Betriebsparteien, sich vor Abschluss des Transfersozialplans von der Arbeitsagentur beraten zu lassen. Die verpflichtende Beratung ist eine Voraussetzung, bei deren Nichteinhaltung die Förderung versagt wird. Hiermit soll nach dem Willen des Gesetzgebers sichergestellt werden, dass die Arbeitsagenturen die Betriebsparteien neben den Fördermöglichkeiten und -voraussetzungen auch über die integrationsfördernde Gestaltung des Transfersozialplans beraten können (vgl. BT-Drs. 17/1945 2010). Nicht als Förderungsvoraussetzung normiert wurde hingegen, dass die Empfehlungen der Arbeitsagentur hinsichtlich der integrationsfördernden Gestaltung berücksichtigt werden müssen, so dass die Transferleistungen — als Anspruchsleistung konzipiert — in jedem Fall gewährt werden müssen, wenn die in den §§ 110 (Transferagentur) und 111 SGB III (Transfergesellschaft) normierten Voraussetzungen erfüllt sind. Dies wird in den Veröffentlichungen der Bundesagentur für Arbeit tendenziell anders dargestellt. In der Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit wird ausgeführt, dass die aktive Beteiligung der Arbeitsagenturen an der Gestaltung des Transfersozialplans zwar ausgeschlossen ist, ihnen aber die sozialrechtliche Würdigung des integrationsfördernden Inhalts obliegt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012c). Mit dem Verweis auf die „sozialrechtliche Würdigung“ wird ein Förderausschluss für den Fall in Aussicht gestellt, dass die Empfehlungen der Arbeitsagentur nicht ausreichend berücksichtigt werden. Deutlicher ist die Darstellung der Bundesagentur für Arbeit auf einer Veranstaltung des Trägerforums NRW, bei der ein „Förderausschluss bei vordergründig integrationshemmenden Elementen“ (Bundesagentur für Arbeit 2010) explizit konstatiert wurde. Unter den Gesprächspartnerinnen und -partnern der Bundesagentur für Arbeit und der Arbeitsagenturen bestehen diesbezüglich unterschiedliche Einschätzungen, letztlich wird die Möglichkeit eines Förderausschlusses aber überwiegend verneint. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass unter den übrigen Akteuren im Transfergeschehen Unklarheit hierüber besteht. Bei den Betriebsparteien scheint dies dazu beizutragen, dass sie die Empfehlungen der Arbeitsagenturen zur Vermeidung eines Förderausschlusses im Regelfall berücksichtigen (siehe Abschnitt 2.3). In diesen Fällen ist die auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene hergestellte Unklarheit die Basis dafür, dass die Arbeitsagenturen auf die Transfersozialplanverhandlungen der autonomen Betriebsparteien im Sinne des Gesetzgebers einwirken können. Während dies nicht zwingend ein Schaden zu Lasten des Transfers sein muss, zeigen sich mögliche negative Auswirkungen in der Praxis dahingehend, dass Betriebe,

¹² Neben den im Weiteren ausgeführten Anpassungen zur Stärkung der Rolle der Arbeitsagenturen im Transfergeschehen, war im Gesetzentwurf auch die Übertragung des Profilings an die Arbeitsagenturen geplant. Dies wurde vom Bundesrat dahingehend kritisiert, dass bei größeren Transferfällen die Arbeitsagenturen diese Aufgabe nicht mit eigenem Personal in der gebotenen Qualität und Schnelligkeit erledigen könnten, sondern externes Personal hierfür einkaufen müssten; dadurch würden sich die vom Gesetzgeber veranschlagten Minderausgaben entsprechend reduzieren (vgl. BT-Drs. 17/1945 2010, S. 21). Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde auf die Übertragung des Profilings an die Arbeitsagenturen verzichtet.

um die vermeintliche Einmischung der Arbeitsagenturen in die Sozialplanverhandlungen zu vermeiden, auf den Transfer verzichten und einem reinen Abfindungssozialplan den Vorrang geben. Damit wird die Zielsetzung des Konstrukts „Transfersozialplan“ konterkariert, „den vom Wegfall des Arbeitsplatzes betroffenen Arbeitnehmern nicht ausschließlich durch finanzielle Abfindungen einen Nachteilsausgleich zu verschaffen, sondern ihnen vorrangig durch Vermittlungs- und Qualifizierungsangebote den Übergang in eine andere Beschäftigung zu erleichtern“ (Bundesagentur für Arbeit 2012i).

Mit der Verpflichtung der Transfer-Kug-Beziehenden, sich Arbeit suchend zu melden, erhalten die Arbeitsagenturen auch eine aktivere Rolle im *Vermittlungsgeschehen*. Sie haben die Transfer-Kug-Beziehenden nun fortlaufend in die Arbeitsvermittlung einzu-beziehen (§ 111 Abs. 4 Nr. 4a i.V.m. § 38 Abs. 3 Nr. 1 SGB III). Die vermittelnerische Doppelbetreuung der Transfer-Kug-Beziehenden durch Transfergesellschaft und Arbeitsagentur hat der Gesetzgeber im Gesetzentwurf nicht explizit begründet; sie ist jedoch in engem Zusammenhang mit seiner Zielsetzung zu sehen, durch eine intensivere Beratung seitens der Arbeitsagentur eine effizientere Vermittlung zu erreichen und hierdurch die Bezugszeit von Transfer-Kug zu verkürzen (vgl. BT-Drs. 17/1945 2010, S.12f.). Damit entstehen zum einen zusätzliche Kooperations- und Abstimmungsbedarfe zwischen Arbeitsagenturen und Transfergesellschaften, die den Bundesrat veranlasst hatten, bereits frühzeitig im Gesetzgebungsverfahren auf mögliche nachteilige Auswirkungen bei der Betreuung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinzuweisen und den Gesetzgeber darum zu bitten, Rahmenbedingungen für die Kooperation von Arbeitsagentur und Transfergesellschaft zu schaffen (vgl. BT-Drs. 17/1945 2010, S. 21). Der Gesetzgeber sah jedoch unter Verweis auf die ohnehin schon bestehende Praxis der Doppelbetreuung während der letzten drei Monate vor Ende einer Transfergesellschaft (frühzeitige Arbeitsuchendmeldung nach § 38 Abs. 1 SGB III) keinen Handlungsbedarf und verwies auf die — erforderlichenfalls nachsteuernde — Prozessbegleitung durch das BMAS (vgl. BT-Drs. 17/1945 2010, S. 24). Zum anderen kommen die Beschäftigten nun in Berührung mit dem sanktionsbewehrten Aktivierungsregime des SGB III, da mit dem Arbeitsuchendstatus Anforderungen insbesondere an Eigenbemühungen und die Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung verbunden sind, die zuvor für Transfer-Kug-Beziehende keine Geltung hatten. Hinsichtlich der Zumutbarkeit von Beschäftigungsverhältnissen hatte es anfänglich erhebliche Irritationen in der Transferpraxis gegeben, da die Arbeitsagenturen bei ihren Vermittlungsvorschlägen die allgemeinen gesetzlichen Regelungen nach § 140 SGB III, wie sie für Arbeitslose gelten, zugrunde legten. Danach sind insbesondere auch Beschäftigungen zumutbar, die nicht der Ausbildung oder der bisherigen beruflichen Tätigkeit entsprechen, bei denen das erzielbare Arbeitsentgelt niedriger ist als das bisherige oder die befristet sind; auch die Vermittlung in Zeitarbeitsunternehmen ist möglich. Damit verlor Transfer als Alternative zum Status der Arbeitslosigkeit und damit auch als Ausnahme vom Aktivierungsregime der Arbeitslosenversicherung für die Beschäftigten zunächst deutlich an Attraktivität (s.o.). Nachdem jedoch das Bundesarbeitsgericht in einem Urteil den Arbeitnehmerstatus der Beschäftigten in Transfergesellschaften betont hat¹³ (s.o.), kamen BMAS

¹³ Bundesarbeitsgericht, vom 09.05.2011, Aktenzeichen 10 AZB 1/11 (6 Ta 215/10 Landesarbeitsgericht Rheinland-Pfalz), Gramlich gegen S.T.E.P. Personalentwicklungsgesellschaft mbH.

und Bundesagentur für Arbeit übereinstimmend zu der Auffassung, dass das Transfergeschehen Besonderheiten aufweise, die eine eigenständige Auslegung der Zumutbarkeit von Beschäftigungen erfordere (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011b). Mit Wirkung vom 12. April 2011 — bereits gut drei Monate nach In-Kraft-Treten des BeschCG — wurden die Zumutbarkeitsregelungen für Transfer-Kug-Beziehende auf untergesetzlicher Ebene durch die Bundesagentur für Arbeit neu gefasst: Seither sind Beschäftigungsangebote Transfer-Kug-Beziehenden dann nicht zumutbar — und können deshalb sanktionsfrei abgelehnt werden —, wenn die Dauer einer angebotenen befristeten Beschäftigung kürzer ist als die restliche Verbleibsdauer in der Transfergesellschaft oder wenn das erzielbare Bruttoarbeitsentgelt einer angebotenen Beschäftigung geringer ist als das Bruttoarbeitsentgelt in der Transfergesellschaft (Transfer-Kug plus Aufstockung) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011b). Wenngleich die Zumutbarkeitsregelungen zwischenzeitlich also relativiert wurden, führt die *Erwartung* der Beschäftigten hinsichtlich der möglichen Anforderungen der Arbeitsagenturen in der Praxis weiterhin zu Unsicherheiten und Vorbehalten, wie die Praxis zeigt. Diese speisen sich aus der Sorge vor nachdrücklichen Aktivitäten der Arbeitsagentur, sie in prekarierte Beschäftigungsverhältnisse und insbesondere in Leiharbeit und Niedriglohnbeschäftigung zu vermitteln. Grundlage dieser — vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelungen nicht ganz unbegründeten — Sorge sind eigene oder über Freunde und Bekannte vermittelte Erfahrungen mit entsprechenden Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsagentur. Auch wenn diese Erfahrungen im Regelfall nicht im Rahmen von Transfer, sondern von Arbeitslosigkeit gewonnen wurden, zeichnen sie dennoch ein wirkmächtiges und unter Umständen handlungsleitendes Bild, da die graduellen Unterschiede hinsichtlich der Anforderungen an Arbeitslosengeld- und Transfer-Kug-Beziehende überwiegend nicht bekannt sein dürften. Sowohl die Gesprächspartnerinnen und -partner der Arbeitsagenturen als auch der Transferträger berichten übereinstimmend von ihrer „neuen Aufgabe“, den betroffenen Beschäftigten zunächst „die Angst vor der Arbeitsagentur zu nehmen“. Aus ihrer Sicht wirkt sich diese bislang zwar nicht nachteilig auf die Übergangsrate in eine Transfergesellschaft aus, erhöht jedoch den Informations- und Beratungsaufwand erheblich, den insbesondere die Betriebsparteien und Transferträger leisten müssen, um die Beschäftigten — trotz der zusätzlichen Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsagentur — von den Vorteilen des Transfers gegenüber einer Abfindung zu überzeugen und den von den Betriebsparteien angestrebten kollektiven Übergang in die Transfergesellschaft zu sichern.

Mit einer weiteren Änderung durch das BeschCG wurde die Rolle der Arbeitsagentur im *Qualifizierungsgeschehen* gestärkt, indem sie bei der Festlegung von Maßnahmen zu beteiligen ist (§ 111 Abs. 7 Satz 4 SGB III). Die Beteiligungspflicht ist jedoch beschränkt auf Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, für die und deren Träger eine Zulassung nach den §§ 176ff. SGB III vorliegt und die somit mit ESF-Mitteln gefördert werden können. Diese Beschränkung erschließt sich nicht auf Anhieb aus der Lektüre der gesetzlichen Materialien oder den Ausführungen der Bundesagentur für Arbeit; die Regelung ist daher geeignet, Missverständnisse und Konflikte zwischen Arbeitsagenturen und Transferträgern hinsichtlich der „Genehmigungsnotwendigkeit“ eines Qualifizierungsvorhabens zu generieren. Ebenso verhält es sich hinsichtlich der Frage, wie die

Beteiligung konkret erfolgen soll und insbesondere wer bei divergenten Einschätzungen über ein „Letztentscheidungsrecht“ verfügt. Dies hat der Gesetzgeber nicht eindeutig geklärt und auch in der Gesetzesbegründung durch die Ausführung, dass die Entscheidung im Einvernehmen zwischen Transferanbieter und der Arbeitsagentur fallen solle, keinem der beiden Akteure eine eindeutige Entscheidungskompetenz zugewiesen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011b, S. 16). Im Falle einer ESF-Förderung liegt diese jedoch grundsätzlich bei der Arbeitsagentur, die nach Prüfung der arbeitsmarktlichen Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit der Qualifizierungsmaßnahme eine Förderung gewähren *kann* (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012c, S. 90). Besteht diese aus ihrer Sicht nicht, können die Transfer-Kug-Beziehenden daran teilnehmen und erhalten auch weiterhin Transfer-Kug (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011a, S. 10); die Maßnahmekosten müssen aber vollständig aus dem über den Transfersozialplan bereitgestellten Qualifizierungsbudget finanziert werden. Für den Arbeitgeber bedeutet dies, dass er einerseits gesetzlich verpflichtet ist, bei Qualifizierungsdefiziten Maßnahmen anzubieten, mit denen die Eingliederungsaussichten verbessert werden können (§ 111 Abs. 7 SGB III), und diese auch vorrangig finanzieren muss, da ESF-Mittel nur subsidiär und als Ermessensleistung gewährt werden, andererseits aber im Falle einer Förderung — möglicherweise auch nur in geringer Höhe — die Arbeitsagentur die Auswahl der Maßnahmen entscheidend bestimmt. Hiermit scheinen Konflikte vorprogrammiert zu sein, da sich die Perspektiven der Akteure hinsichtlich der Qualifizierung von Transfer-Kug-Beziehenden deutlich unterscheiden: Während Transferträger (in Vertretung der Arbeitgeber bzw. der Betriebsparteien) bei der Berufswege- und Qualifizierungsplanung auf die individuellen beruflichen Entwicklungspotenziale und -interessen der Beschäftigten fokussieren unter Berücksichtigung der arbeitsmarktlichen Gegebenheiten, hat bei den Arbeitsagenturen im Sinne des Gesetzgebers die schnelle Arbeitsmarktintegration Priorität. In der Praxis äußert sich dies bei unseren Gesprächspartnerinnen und -partnern auf allen Ebenen der Bundesagentur für Arbeit als „unbedingter Vermittlungsvorrang“, dem Qualifizierung streng nachgeordnet ist und nur in Betracht kommt, wenn sie für die schnelle Vermittlung notwendig ist; individuelle berufliche Entwicklungspotenziale oder -wünsche der Transfer-Kug-Beziehenden spielen explizit keine Rolle.

Mit dem BeschCG wurde die Rolle der Arbeitsagenturen im Transfergeschehen gestärkt, ohne ihnen zugleich eine durchgreifende Steuerungsverantwortung zu übertragen. Dies hängt mit den Besonderheiten des transfergestützten Personalabbaus zusammen, der insbesondere durch die Verhandlungsautonomie der Betriebsparteien, die wesentliche Finanzierung des Transfers durch den Arbeitgeber sowie den freiwilligen Wechsel der betroffenen Beschäftigten in eine Transfergesellschaft gekennzeichnet ist. Auf diese Konstellation lässt sich das das SGB III strukturierende Aktivierungsparadigma nicht (ohne Weiteres) übertragen. Das Bemühen des Gesetzgebers, den Arbeitsagenturen dennoch einen stärkeren Einfluss auf das Transfergeschehen zu sichern, hat zusätzliche Abstimmungsbedarfe generiert, die vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure ein erhöhtes Konfliktpotenzial bergen.

2.2 Transferagentur und/oder Transfergesellschaft?

Die Einrichtung einer Transferagentur (§ 110 SGB III) bzw. einer Transfergesellschaft (§ 111 SGB III) ist Gegenstand der Transfersozialplanverhandlungen. Grundsätzlich können beide Instrumente alternativ, komplementär oder auch konsekutiv eingesetzt werden; in der Praxis sind Transferagenturen jedoch eher von geringer Bedeutung. Originäres Ziel von Transferagenturen ist, die Zeit bis zum Ausscheiden der betroffenen Beschäftigten aus dem Betrieb, die bei langen Kündigungsfristen mehrere Monaten umfassen kann, intensiv zu nutzen, um einen direkten Übergang aus dem alten in ein neues Beschäftigungsverhältnis zu erreichen. Die Kosten der Transferagentur trägt der abgebende Betrieb, die Teilnahme der Beschäftigten an Maßnahmen der Transferagentur wird jedoch von der Arbeitsagentur gefördert. Zu den förderungsfähigen Maßnahmekategorien zählen neben dem Profiling insbesondere die Transferberatung sowie Qualifizierungsmaßnahmen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012c, S. 29). Der Zuschuss der Arbeitsagentur beträgt 50 Prozent der jeweiligen Kosten (bei Qualifizierung 100% des Bundesdurchschnittskostensatzes), die Fördersumme ist jedoch je Maßnahmekategorie gedeckelt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012c, S. 34) und der Gesamtzuschuss auf insgesamt 2.500 Euro je Teilnehmer/Teilnehmerin begrenzt.

Dass Transferagenturen in der Praxis bislang von geringer Bedeutung sind, hängt vor allem mit den spezifischen Interessen des Unternehmens hinsichtlich des Zeitpunktes zusammen, zu dem die betroffenen Beschäftigten aus dem betrieblichen Produktionsprozess ausscheiden sollen, sowie ihren (vermuteten) Integrationschancen. Unter betrieblich-ökonomischen Gesichtspunkten lohnt sich die Einrichtung einer Transferagentur mit einem intensiven Dienstleistungs- und Maßnahmeangebot insbesondere bei Beschäftigtengruppen mit eher guten Chancen, bis zum betrieblich angestrebten Zeitpunkt ihres Ausscheidens in eine neue Arbeit vermittelt werden zu können, da so Aufwand und Kosten einer nachfolgenden Transfergesellschaft eingespart werden können. Voraussetzung ist jedoch, dass sie, zumindest zeitweilig, von ihrer Arbeit freigestellt werden können, um das Angebot an Beratung, Vermittlung und Qualifizierung auch intensiv nutzen zu können. Dies ist aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner häufig aber nicht der Fall, da sie — wenn sie nicht ohnehin mittels Abfindung oder Transfergesellschaft möglichst schnell aus dem Betriebsgeschehen herausgelöst werden — bis zum Ende ihrer Beschäftigungszeit im Produktionsprozess benötigt werden. Ist aber eine Freistellung nicht möglich, sind Aktivitäten auf Zeiten außerhalb der Arbeitszeiten begrenzt, was den potenziellen Teilnahmeumfang deutlich einschränkt und folglich den Zweck einer Transferagentur in Frage stellt. Darüber hinaus dürfte der bisherige Arbeitgeber, der seine gut vermittelbaren Schlüsselkräfte bis zu einer geplanten Betriebsstilllegung oder -einschränkung voll einsetzen möchte, kein Interesse daran haben, ihren vorzeitigen Abgang zu fördern.

Sind hingegen überwiegend Beschäftigtengruppen von den Restrukturierungsplänen betroffen, deren Arbeitsmarktaussichten weniger gut sind, so dass ohnehin von längeren Vermittlungszeiträumen und gegebenenfalls zusätzlichen Qualifizierungsbedarfen auszugehen ist und die Einrichtung einer Transfergesellschaft vereinbart wird, erscheint die Aufwendung zusätzlicher finanzieller Mittel für eine vorgeschaltete Transferagentur eher unattraktiv. Mit Ausnahme des Profiling, das vor dem Wechsel in die Transferege-

sellschaft zwingend erfolgen muss, können alle übrigen Dienstleistungen und Maßnahmen, die im Rahmen der Transferagentur erbracht werden können, auch in der nachfolgenden Transfergesellschaft angeboten werden.

Neben der geringen Bedeutung, die Transferagenturen in der Praxis bislang haben, sind deren Integrationsquoten bisher eher gering. Ob sich dies mit der „erfolgsabhängigen Pauschale bei Transfermaßnahmen“ (§ 134 SGB III) ändern wird, die mit Wirkung ab 1. April 2012 eingeführt wurde, ist noch ungewiss. Mit ihr soll die job-to-job-Vermittlung – ein wichtiger Zielindikator in der Steuerungspolitik der Bundesagentur für Arbeit – gestärkt und der Übergang in die anschließende Transfergesellschaft vermieden werden. Transferträger können die Pauschale beanspruchen, wenn sie Beschäftigte in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis von mehr als sechsmonatiger Dauer vermittelt haben; nicht gezahlt wird sie bei einem Übergang in eine anschließende Transfergesellschaft. Die Pauschale darf den Betrag von 1.000 Euro nicht übersteigen; der Zuschuss der Arbeitsagentur beträgt 50 Prozent und damit maximal 500 Euro. Dieser Betrag ist Bestandteil des weiterhin auf insgesamt 2.500 Euro beschränkten Zuschusses zu Maßnahmen der Transferagentur nach § 110 SGB III. Werden für Profiling, Transferberatung und Qualifizierung bereits mehr als 2.000 Euro eingesetzt, reduziert sich die erfolgsabhängige Pauschale entsprechend.

Die erfolgsabhängige Pauschale wurde auf Grund ihrer Förderkonstruktion auf einer Veranstaltung des Trägerforums außerordentlich kritisch diskutiert. Insbesondere wurde die Befürchtung geäußert, dass die Einführung der Pauschale unter Verzicht auf eine entsprechende Erhöhung der Gesamtfördersumme zu Lasten der Beratung der Beschäftigten gehen könnte, um die (ungewisse) Option auf die Pauschale zu erhalten. Dies ist mit der Erhöhung der maximal abrechenbaren Transferberatungsstunden wohl nicht mehr zu befürchten. Unter Verweis auf den besonderen Stellenwert einer längeren und intensiveren Beratung im Rahmen einer Transferagentur nach § 110 SGB III hat die Bundesagentur für Arbeit mit einer E-Mail-Info im Mai 2012 die förderungsfähigen Beratungsstunden rückwirkend zum 1. Januar 2012 von bislang 10 auf nunmehr 20 Stunden, bei Transfermaßnahmen mit einer Laufzeit von mehr als sechs Monaten auf 30 Stunden erhöht.¹⁴ Damit steigt der Zuschusshöchstbetrag für Beratungsdienstleistungen von bislang 450 Euro auf nunmehr 900 bzw. 1.350 Euro. Da aber wiederum die Gesamtfördersumme von 2.500 Euro nicht erhöht wurde, ist faktisch der potenzielle Förderbetrag für Qualifizierungen erheblich gesunken, wenn die erhöhten Mittel für die Transferberatung sowie die erfolgsabhängige Pauschale in Anspruch genommen werden.

Mit der aktuellen Ausgestaltung des Zuschusses zu Transfermaßnahmen und insbesondere durch die Erhöhung der Transferberatungsstunden werden grundsätzlich erfolgversprechende Anreize für eine intensive Beratung und Vermittlung — insbesondere von Beschäftigten mit guten Arbeitsmarktchancen — während der Laufzeit der Transferagentur gesetzt. Ob sie wirksam werden können, wird aber auch davon abhängen, ob die

¹⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012h; eingearbeitet in die aktuelle Geschäftsanweisung von Mai 2012, vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012c, S. 32ff.

betroffenen Beschäftigten, zumindest zeitweilig, von der Arbeit freigestellt werden, um diese Angebote nutzen zu können.

2.3 Beratung der Betriebsparteien durch die Arbeitsagentur

Die Einführung einer verpflichtenden Beratung der Betriebsparteien durch die Arbeitsagentur vor Abschluss des Transfersozialplans als Voraussetzung für die Transferförderung hatte vor dem In-Kraft-Treten des BeschCG Befürchtungen ausgelöst, die Arbeitsagenturen würden sich nun in die Transfersozialplanverhandlungen der Betriebsparteien einmischen.

Für jene Betriebe, die Transfer zur Abfederung eines Personalabbaus einsetzen und folglich in den Genuss der Pflichtberatung gelangen (zu den anderen siehe Abschnitt 2.1), hat sich aus Sicht unserer Gesprächspartnerinnen und -partner diese Befürchtung im Wesentlichen nicht bestätigt. Im Gegenteil, die frühzeitige Beteiligung der Arbeitsagentur wird aus verschiedenen Gründen weit überwiegend begrüßt. Insbesondere erhalten transferunerfahrene Betriebsparteien Information und Beratung zum Beschäftigentransfer im Allgemeinen sowie Empfehlungen zur Ausgestaltung eines integrationsfördernden Transfersozialplans im Besonderen. Zwar wird betont, dass Betriebe im Regelfall das Instrument Transfer kennen, gerade für kleinere und mittelgroße Betriebe ohne eigene Personalabteilungen sowie in nicht tarifgebundenen Betrieben ohne Anbindung an Arbeitgeberverbände und deren Informationsangebote werden aber Defizite (mindestens) hinsichtlich der Einzelheiten des Transfers konstatiert. Es ist zu vermuten, dass die als überwiegend konfliktfrei beschriebene Umsetzung der Pflichtberatung erheblich auf der (unzutreffenden) Annahme der Betriebsparteien beruht, die Berücksichtigung der Empfehlungen seitens der Arbeitsagentur im Transfersozialplan sei Voraussetzung für die Förderung mit Transfer-Kug (siehe Abschnitt 2.1).

Kriterien zur Integrationsförderlichkeit eines Transfersozialplans wurden vom Gesetzgeber nicht definiert. Aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner berührt dies aber im Wesentlichen die Höhe der Aufstockung zum Transfer-Kug sowie weitere, insbesondere finanzielle Anreize zur schnellen Aufnahme einer neuen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Als integrationsfördernd gilt eine Aufstockung des Transfer-Kug auf maximal 80 Prozent des vorherigen Erwerbseinkommens. Höhere Aufstockungen bieten aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner den Beschäftigten zu wenig Anreize, während der Transferlaufzeit eine Arbeit aufzunehmen, insbesondere wenn sich das bisherige Einkommensniveau am Arbeitsmarkt nicht mehr realisieren lassen wird und die Betroffenen zu deutlichen Lohnabstrichen gezwungen sein werden. Dies trifft beispielsweise auf Beschäftigte mit geringer Qualifikation zu, die auf Grund ihrer langjährigen Tätigkeit in einem Unternehmen ein vergleichsweise hohes Lohnniveau erreicht haben. Für Beschäftigte mit übertariflicher Bezahlung kann diese Situation hingegen schon bei einer Aufstockung auf 80 Prozent entstehen, was vor dem Hintergrund der von Arbeitsagenturen und Transferträgern verlangten Integrationsquoten problematisiert wird. Ein regelmäßig geringeres Aufstockungsniveau könnte allerdings bei Beschäftigtengruppen mit zuvor schon geringem Erwerbseinkommen beim Bezug von Transfer-Kug die Existenzsicherung und in Folge den Übergang in eine Transfergesellschaft gefährden. Der Vorschlag eines Gesprächspartners einer degressiv

verlaufenden Aufstockung könnte ein möglicher Ansatz zur Vermeidung von Fehlanreizen durch relativ hohe Transfereinkommen sein; es ist allerdings fraglich, ob unter diesen Bedingungen die Beschäftigten dem Transfer den Vorzug vor einer Abfindung geben würden. Unabhängig von den problematisierten Einzelaspekten hinsichtlich der Höhe des Transfer-Einkommens spielt dieses (fast) nur bei der Fokussierung auf einen unbedingt schnellen Abgang aus der Transfergesellschaft eine Rolle. Steht hingegen die berufliche Neuorientierung im Vordergrund, verliert die Höhe des Transfereinkommens während einer Qualifizierungsmaßnahme von definierter Dauer an Bedeutung bzw. ermöglicht die Aufstockung unter Umständen erst die Teilnahme daran.

Als weiterer finanzieller Anreiz für einen schnellen Ausstieg aus der Transfergesellschaft werden allgemein degressiv gestaffelte „Sprinterprämien“ genannt, bei denen die durch das vorzeitige Ausscheiden aus einer Transfergesellschaft eingesparten Remanenzkosten (zumindest teilweise) an die Beschäftigten ausgezahlt werden. Da die Einsparungen mit zunehmendem Ablauf der Transferlaufzeit geringer werden, sinkt die Höhe der Sprinterprämie mit zunehmender Dauer der Transferbeschäftigung entsprechend. Darüber hinaus wird die Auszahlung (mindestens eines Teils) der Abfindung erst nach endgültiger Beendigung des Transferbeschäftigungsverhältnisses, statt bereits vor dem Übergang in die Transfergesellschaft als integrationsförderlich betrachtet.

Eine wichtige nicht-finanzielle Leistung ist die Rückkehroption in die Transfergesellschaft nach einer erfolglosen Arbeitsaufnahme durch Ruhendstellung (statt Auflösung) des Arbeitsvertrages mit der Transfergesellschaft. Hiermit wird die Aufnahme einer Beschäftigung unterstützt, die für die Beschäftigten aus unterschiedlichen Gründen mit (erhöhten) Unsicherheiten und Zweifeln belastet sein kann, beispielsweise auf Grund eines neuen Tätigkeitsfeldes sowie unbekannter Anforderungen am neuen Arbeitsplatz. Scheitert das neue Arbeitsverhältnis, können die Beschäftigten unter Wiederaufleben ihrer individuellen arbeitsvertraglichen Bedingungen in die Transfergesellschaft zurückkehren.

Ob ein Transfersozialplan in seiner Gesamtgestaltung integrationsfördernd ist, ist aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Arbeitsagenturen von ihnen zu prüfen. Ob eine Förderung aber tatsächlich abgelehnt werden könnte, wenn dies aus ihrer Sicht nicht der Fall ist, aber die in § 111 SGB III genannten gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind, wird unterschiedlich beantwortet, letztlich aber überwiegend verneint (s.o., S. 21). Unabhängig hiervon spielen Ablehnungen in der Praxis jedoch keine Rolle, da aus ihrer Erfahrung alle Transferbeteiligten grundsätzlich an dem Abschluss eines Transfersozialplanes interessiert und entsprechend verhandlungs- und konsensbereit seien.

2.4 Vermittlung des Konstrukts „Transfergesellschaft“

Die Entscheidung der Betriebsparteien zur Einrichtung einer Transfergesellschaft sowie der Beschäftigten zum Übergang in diese ist weitreichend und bedarf einer guten Kenntnis der möglichen Auswirkungen und Optionen. Diese ist insbesondere bei transferunerfahrenen Betriebsparteien und Beschäftigten auf Grund der außerordentlichen Komplexität des Beschäftigentransfers und seiner Bedingungen eher gering, und das vorhandene Wissen ist häufig geprägt durch die negative Berichterstattung über Trans-

fergesellschaften. Dennoch müssen — meist unter Zeitdruck — Entscheidungen getroffen werden. Die Beschäftigten befinden sich dabei in einer besonders schwierigen Situation. Sie stehen aus Sicht nicht nur der befragten Transferträger häufig unter einer Art „Entlassungsschock“, der bei langjährig Beschäftigten wegen ihrer hohen und in der Vergangenheit in vielfältiger Weise geförderten Betriebsbindung besonders ausgeprägt sein kann. Gerade bei ihnen kann zudem die mangelnde Mobilitätserfahrung am Arbeitsmarkt zu einer erhöhten Unsicherheit führen, beispielsweise hinsichtlich geeigneter Wege der Stellensuche oder der Anforderungen in Bewerbungsverfahren. Bei älteren Beschäftigten kann die Unsicherheit zudem verstärkt werden durch die Erwartung veringertener Integrationschancen auf Grund statistischer Diskriminierung und angesichts der weitgehenden Schließung von vorzeitigen Ausstiegspfaden in den Rentenbezug. Hiervon unabhängig stehen für alle Beschäftigten die Fragen nach den finanziellen Auswirkungen des Arbeitsplatzverlustes und insbesondere zunächst die Höhe des ALG- oder Transfer-Kug-Anspruches im Mittelpunkt des Interesses.

Während sich die Betriebsparteien im Zuge der (Transfer-)Sozialplanverhandlungen von je eigenen Interessenvertretungen beraten lassen können (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Juristinnen und Juristen), sind die persönlich betroffenen Beschäftigten vornehmlich auf Informationen der transferbeteiligten Akteure (Betrieb, Betriebsrat und gegebenenfalls der Gewerkschaft, Arbeitsagentur, Transferträger) und deren Empfehlungen angewiesen. Um sie in dieser speziellen Ausnahmesituation für den durch *Freiwilligkeit* gekennzeichneten Übergang in die Transfergesellschaft zu gewinnen, wird von den Gesprächspartnerinnen und -partnern eine einheitliche Informations- und Beratungsstrategie der Akteure als unabdingbar erachtet, mit der die Unsicherheiten und Ängste der Beschäftigten aufgefangen und die Chancen einer Transfergesellschaft sowie deren Vorteile gegenüber einer (reinen) Abfindung überzeugend herausgestellt werden. Dazu gehört auch eine sachgerechte Information der Beschäftigten über die Anforderungen und Zumutbarkeiten, die beim Wechsel in die Transfergesellschaft im Zusammenhang mit der Arbeitsuchendmeldung entstehen werden, und die zugleich ihre besondere Sorge vor einer nachdrücklichen Vermittlung in Zeitarbeit und andere prekarierte Beschäftigungsverhältnisse ernst nimmt und auflöst. Die hierfür notwendige Sensibilität der Fachkräfte der Arbeitsagenturen, die Informationsveranstaltungen im Rahmen der Betriebsversammlungen durchführen, ist aus Sicht der befragten Transferträger noch nicht bei allen zufriedenstellend entwickelt. Eine dominant die fordernden Aspekte betonende Informationsstrategie führt zu erheblichen Zweifeln auf Seiten der Beschäftigten hinsichtlich der Vorteile einer Transfergesellschaft gegenüber einer Abfindung, die von den Betriebsparteien und Transferträgern wieder aufgefangen werden müssen, um den kollektiven Übertritt in die Transfergesellschaft zu sichern.

2.5 Doppelte Zuständigkeit für die Arbeitsvermittlung

Die Arbeitsagenturen haben die Transfer-Kug-Beziehenden fortlaufend in die Arbeitsvermittlung einzubeziehen; ihre Vermittlungsaktivitäten orientieren sich am gesetzlichen Ziel der schnellen Arbeitsmarktintegration der Transfer-Kug-Beziehenden und sind gekennzeichnet durch den Grundsatz des *Vermittlungsvorrangs* und den ausdrücklichen Auftrag zur Unterbreitung *zumutbarer* Stellenangebote (siehe Abschnitt 2.1). Die

einzelfallbezogene Konkretisierung dieser unbestimmten Vorgaben obliegt weitgehend den Vermittlungsfachkräften und bietet Raum für eine hohe Varianz in der Beratungs- und Betreuungsintensität der Transfer-Kug-Beziehenden.

Aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner bei den Arbeitsagenturen und Transferträgern verläuft die vermittlerische Doppelbetreuung seit der Klarstellung zur Zumutbarkeit von Beschäftigungsverhältnissen (siehe Abschnitt 2.1) überwiegend reibungslos. Dies gründet zum Teil auf guten Kooperationsbeziehungen, bei denen die Arbeitsagenturen ihre Vermittlungsaktivitäten eng mit den Transfergesellschaften abstimmen, zum Teil aber auch darauf, dass sie ihnen in der Praxis die Vermittlung der Transfer-Kug-Beziehenden nahezu vollständig überlassen, so dass mögliche Divergenzen gar nicht sichtbar und wirksam werden können. Wo sie wirksam werden, handelt es sich insbesondere um divergierende Einschätzungen über die „Eignung“ von Vermittlungsvorschlägen oder Qualifizierungsmaßnahmen. Diese beruhen insbesondere auf unterschiedlichen Vorstellungen über die anzustrebende „Zieltätigkeit“ und/oder den Weg dorthin und gründen letztlich auf einer engen Auslegung des „Vermittlungsvorrangs“. Hier manifestieren sich Konflikte, die auf das Spannungsverhältnis zwischen „aktivierendem“ SGB III und dem sozialpartnerschaftlich fundierten Beschäftigten-transfer zurückzuführen sind.

Ein wichtiger Einflussfaktor für eine gelingende Kooperation ist aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner der persönliche Kontakt zwischen der Vermittlungsfachkraft der Arbeitsagentur und der Beraterin oder dem Berater der Transfergesellschaft. Personelle Kontinuität wird als besonders wichtig für Aufbau und Pflege einer vertrauensvollen Zusammenarbeit genannt. Damit wird zugleich ein umfassender Kenntnisstand über das außerordentlich komplexe Transfergeschehen gesichert, was ebenfalls als ein wesentlicher Einflussfaktor für gelingende Kooperationen gilt.

Die Transfermappe, die eigens für den Zweck der Abstimmung zwischen Transfergesellschaft und Arbeitsagentur entwickelt wurde, hat aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner den angestrebten Nutzen in der Praxis bislang noch nicht durchgängig entfaltet. In der Transfermappe sollen von den Transfer-Kug-Beziehenden alle Aktivitäten festgehalten werden, die im Zusammenhang mit der beruflichen Neuorientierung und Suche nach einem neuen Arbeitsplatz unternommen werden; darüber hinaus sind hier Profilingergebnisse, Berufswegeplanungen, Zeugnisse und Zielvereinbarungen abzulegen. Sie ist zu allen Vorsprachen bei der Arbeitsagentur bzw. der Transfergesellschaft vorzulegen. Ihr eingeschränkter Nutzen wird zum Teil dem geringen Interesse mancher Vermittlungsfachkräfte an dieser Art der Abstimmung zugeschrieben, zum Teil aber auch der mangelnden Pflege seitens der Transfer-Kug-Beziehenden. Letzteres wird von einigen Gesprächspartnerinnen und -partnern unter anderem der Doppelfunktion der Transfermappe zugeschrieben: Sie dient einerseits der Abstimmung der integrationsbezogenen Aktivitäten zwischen Arbeitsagentur und Transfergesellschaft, ist zugleich aber auch Kontrollinstrument der Arbeitsagentur, mit dem sowohl die Eigenbemühungen der Transfer-Kug-Beziehenden als auch die vermittlerischen Aktivitäten des Arbeitgebers respektive der Transfergesellschaft (verpflichtend nach § 111 Abs. 7 SGB III) überprüft werden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012c, S. 66).

Insgesamt wird bei der vermittlerischen Doppelbetreuung von Transfer-Kug-Beziehenden durch Transfergesellschaften und Arbeitsagenturen noch Entwicklungspotenzial hinsichtlich der Abstimmung und Koordinierung gesehen. Dies gilt weniger für den Übergang von Transfer-Kug-Beziehenden in Arbeitslosigkeit am Ende der Transferlaufzeit, wenn es ihnen nicht gelungen ist, eine neue Arbeit aufzunehmen. Ein strukturiertes Übergabemanagement erfolgt hier regelmäßig nicht, wird von den Gesprächspartnerinnen und -partnern unter Verweis auf die fortlaufenden Abstimmungen während der Transferlaufzeit aber auch nicht für notwendig erachtet.

Eine umfassende Abstimmung zwischen Arbeitsagentur und Transfergesellschaft, in der auch vermittlungsrelevante *persönliche* Sachverhalte der Transfer-Kug-Beziehenden thematisiert werden, ist vor dem Hintergrund datenschutzrechtlicher Beschränkungen ohnehin nicht möglich. Das ist nicht zwingend ein Nachteil in der Beratung und Vermittlung von Transfer-Kug-Beziehenden, da durch die Gewissheit über den besonderen Schutz sensibler persönlicher Daten manche Vermittlungshemmnisse, beispielsweise eine Drogen- oder Schuldenproblematik, überhaupt erst thematisiert und bearbeitet werden können. Dies gilt in besonderer Weise für die Arbeit der Transfergesellschaften, deren Beratungssetting anders als das der Arbeitsagenturen durch Parteilichkeit und Sanktionsfreiheit gekennzeichnet ist (siehe Abschnitt 2.1) und so mehr Raum und Sicherheit für die Offenbarung auch persönlicher Problematiken bietet.

2.6 Qualifizierung

Weisen die vom Personalabbau betroffenen Beschäftigten bzw. Transfer-Kug-Beziehenden Qualifizierungsdefizite auf, soll der Arbeitgeber ihnen geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten anbieten (§ 111 Abs. 7 SGB III). Wird hierfür eine Förderung mit ESF-Mitteln begehrt, ist eine Abstimmung mit der Arbeitsagentur notwendig, die auf Grund der unterschiedlichen Perspektiven — unbedingter Vermittlungsvorrang vs. berufliche Entwicklung — Konfliktpotenzial birgt (siehe Abschnitt 2.1).

Aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner (nicht nur) bei den Arbeitsagenturen und Transfergesellschaften sind Qualifizierungsmaßnahmen von kürzerer Dauer, die beispielsweise der Auffrischung veralteter Kenntnisse oder der Schließung spezieller Qualifikationslücken dienen, vielfach ausreichend und zugleich auch im Interesse jener Transfer-Kug-Beziehenden, die selbst vornehmlich an einer schnellen Arbeitsaufnahme interessiert sind. Dieser Konsens ist aus Sicht einiger Transferträger zumindest in Teilen einer Selbstbeschränkung auf das umsetzbar Erscheinende zu verdanken; bei restriktionsfreie(re)n Planungsräumen würden auch beruflich anspruchsvollere Zielvorstellungen entwickelt werden.

Divergenzen bestehen insbesondere bei beruflichen Zielvorstellungen, die längere Qualifizierungsmaßnahmen erfordern. Der Wunsch nach Entwicklung des individuellen beruflichen Potenzials steht durchaus im Einklang mit der allgemeinen Zielsetzung des SGB III, die Beschäftigungsstruktur durch Leistungen der Arbeitsförderung ständig zu verbessern und mit diesen insbesondere die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch den Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten zu fördern (§ 1 SGB III). Auch vor dem Hintergrund des prognostizierten Fachkräftemangels er-

scheinen Investitionen zur Anhebung des individuellen Qualifikationsniveaus gerade auch bei geringer qualifizierten Transfer-Kug-Beziehenden als sinnvoll und zielführend. In den weiteren Ausführungen des SGB III sowie der untergesetzlichen Auslegungen durch die Bundesagentur für Arbeit spielt eine solche „investive“ Arbeitsförderung jedoch keine relevante Rolle mehr; stattdessen ist die schnelle Arbeitsmarktintegration zentrale Maxime in der Arbeitsförderungs politik und in der Folge — als „unbedingter Vermittlungsvorrang“ — auch in den Arbeitsagenturen.

Dabei gibt es aus Sicht der Transferträger nicht selten Transfer-Kug-Beziehende mit vielversprechenden Entwicklungspotenzialen: nachgereifte Ausbildungsabbrecherinnen und -abbrecher, langjährig tätige Hilfskräfte mit einem Berufsabschluss in einem anderen Bereich oder (hoch)qualifizierte Migrantinnen und Migranten, deren Ausbildung in Deutschland nicht anerkannt ist. Diese Personen bringen eine hohe Bereitschaft mit, die erzwungene Umbruchsituation für eine nachhaltige berufliche Weiterentwicklung zu nutzen, sofern ihnen die Möglichkeit hierzu gegeben wird. Wichtige Faktoren für die Realisierung der beruflichen Zielvorstellungen sind Angebote, die den angestrebten Zielberufen bzw. -tätigkeiten entsprechen, sowie die verlässliche Sicherung des Lebensunterhaltes über den gesamten Qualifizierungszeitraum.

Neben unterschiedlichen Einschätzungen seitens der Arbeitsagenturen und Transfergesellschaften hinsichtlich der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen mit längerer Dauer bestehen diesbezüglich auch gesetzliche Beschränkungen, denn es können nur Maßnahmen mit ESF-Mitteln gefördert werden, die innerhalb des Transfer-Kug-Bezugszeitraumes enden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011a, S. 15). Eine berufsqualifizierende Weiterbildung ist deshalb im Regelfall nicht möglich. Die Gesprächspartnerinnen und -partner berichten von Einzelfällen, in denen nach persönlicher Absprache zwischen Vermittlungsfachkraft der Arbeitsagentur sowie Beraterin oder Berater der Transfergesellschaft Teilnehmende einer modularen Ausbildung nach Ablauf der Transferlaufzeit die Ausbildung als Maßnahme der beruflichen Weiterbildung beenden konnten. Auf Grund der mangelnden Rechtssicherheit einer persönlichen Absprache halten die Gesprächspartnerinnen und -partner eine gesetzliche Regelung für diese in der Praxis bislang eher selten vorkommenden Fälle für erstrebenswert.

Das vorzeitige Ausscheiden aus der Transfergesellschaft zum Übergang in eine reguläre Maßnahme der beruflichen Weiterbildung (FbW nach §§ 81ff. SGB III) ist zwar grundsätzlich möglich, wird in der Praxis bislang aber nur selten realisiert. Dabei könnten auf diese Weise auch Maßnahmen gefördert werden, die zum Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Ausbildungszeit auf längstens zwei Jahre verkürzt werden kann. Dies ist nicht in allen Ausbildungsgängen möglich und führt in der Praxis der Gesprächspartnerinnen und -partner aktuell beispielsweise dazu, dass Weiterbildungen im Mangelberuf Erzieher/Erzieherin nicht absolviert werden können, da für diesen, anders als bei der Ausbildung in der Altenpflege, bislang keine diesbezügliche Ausnahmeregelung besteht. Hier wird von allen Gesprächspartnerinnen und -partnern dringender Handlungsbedarf gesehen.

2.7 ESF-Mittel des Bundes zur Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen

Neben möglichen Abstimmungskonflikten zwischen Arbeitsagentur und Transfergesellschaft hinsichtlich der allgemeinen Qualifizierungsnotwendigkeit bzw. konkreten Maßnahmewahl, wurde an den Fördermodalitäten des Europäischen Sozialfonds (ESF) von den Gesprächspartnerinnen und -partnern — vor allem auf Seiten der Transferträger — durchweg deutliche Kritik geäußert. Sie bringen für die Transferträger einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich, erfassen nur einen Teil des Gesamtspektrums sinnvoller Qualifizierungsmaßnahmen und schränken den Finanzierungsspielraum für solche Maßnahmen stark ein, die sich erst im Laufe des Transferprozesses als sinnvoll erweisen (zum Beispiel weil sie die Vermittlung auf einen kurzfristig angebotenen Arbeitsplatz unterstützen) — so lauteten die wichtigsten Vorwürfe. Zur Vermeidung der mit der ESF-Qualifizierungsförderung verbundenen Zwänge bemühen sich nicht wenige Transferträger darum, vollständig ohne diese Fördermittel auszukommen. Ob sich hierin ein Trend zur Nicht-Inanspruchnahme von ESF-Mitteln im Beschäftigtertransfer andeutet, kann hier nicht beurteilt werden, da in dem vorliegenden Projekt keine repräsentative Erhebung durchgeführt wurde. Die erwähnten kritischen Statements erscheinen aber gravierend genug, um in diesem Abschnitt die Bedingungen und Verfahrensweisen der ESF-Qualifizierungsförderung im Beschäftigtertransfer kurz zu skizzieren und zu versuchen herauszuarbeiten, was dieses Thema für viele Transferträger so problematisch macht.

Die angesprochenen Probleme gehen auf die geltenden ESF-Förderbestimmungen für Qualifizierungsmaßnahmen im Beschäftigtertransfer¹⁵ zurück, und hier im Wesentlichen auf zwei Punkte: (a) Unter den in Transfergesellschaften insgesamt in Frage kommenden (und durchgeführten) Qualifizierungsmaßnahmen sind nicht alle, sondern nur diejenigen, die nach der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV) zugelassen sind, aus ESF-Mitteln förderfähig (vgl. BMAS 2008, Ziffer 2.1.c); und (b) das Personal abgebende Unternehmen muss sich mit einem „angemessenen“ Eigenanteil, dessen Höhe eng mit dem Qualifizierungsbudget des Sozialplans korrespondiert, an der Finanzierung der Qualifizierungsmaßnahmen beteiligen.

Die zuletzt genannte Förderbedingung bedarf der näheren Erläuterung. Die ESF-Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen in Transfergesellschaften unterliegt dem im EU-Recht verankerten Subsidiaritätsprinzip, genauer dessen Fassung in der hier einschlägigen ESF-Richtlinie (vgl. BMAS 2008, Ziffer 2.2) — „der Arbeitgeber hat sich an der Finanzierung der beruflichen Qualifizierungsmaßnahme angemessen zu beteiligen“ — sowie der Auslegung des Begriffs „angemessen“ durch die Bundesagentur für Arbeit (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012j, S. 4f.). Danach wird unternehmensgrößenunabhängig in jedem Fall eine wenigstens zehnpromzentige Eigenbeteiligung an den Maßnahmekosten gefordert; darüber hinaus bemisst sich die „Angemessenheit“ des Umfangs der Eigenbeteiligung — bzw. komplementär dazu die Förderhöhe — an den „finanziellen Mitteln, die nach dem Sozialplan oder einer ähnlichen Vereinbarung tat-

¹⁵ Hierzu wird im Folgenden auf BMAS 2008; Bundesagentur für Arbeit 2011a+c und Bundesagentur für Arbeit 2012j zurückgegriffen.

sächlich für die Qualifizierungen vom Personal abgebenden Unternehmen zur Verfügung gestellt werden“ (Bundesagentur für Arbeit 2012j, S. 4).¹⁶ Die Transfergesellschaft hat zunächst alle „verfügbaren Eigenmittel oder Mittel Dritter (z. B. des abgebenden Unternehmens)“ einzusetzen. „Eine ESF-(...)Förderung ist demgegenüber nur als ergänzende, nachrangige Hilfe vorgesehen.“ (ebd.). Daraus folgt, dass „eine Förderung ausgeschlossen“ ist, wenn „ausreichende Mittel zur Deckung sämtlicher Qualifizierungskosten zur Verfügung“ stehen (ebd. S. 5).

Was die Förderpraxis angeht, sagt die Bundesagentur für Arbeit den Transferträgern grundsätzlich zu, zu einem frühen Zeitpunkt, nämlich mit dem ersten Bewilligungsbescheid, eine „endgültige Grundsatzentscheidung“ (Bundesagentur für Arbeit 2012j, S. 7) darüber zu treffen, wie hoch der — im oben skizzierten Sinne — „angemessene“ Eigenanteil des Unternehmens an der Finanzierung der ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen ist (und damit auch, was komplementär dazu an Fördermitteln erwartet werden kann) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011a; 2012j). Eine zentrale Rolle für diese Entscheidung spielt das vom Transferträger spätestens einen Monat nach Start der Transfergesellschaft vorzulegende Qualifizierungskonzept, das auf der Basis der individuellen Integrationspläne zu entwickeln ist, aber im Unterschied zu diesen grundsätzlich als stabil betrachtet wird¹⁷; es soll Angaben enthalten über (a) das im Sozialplan für die Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen insgesamt zur Verfügung gestellte Mittelvolumen und (b) die Teilnehmenden und voraussichtlichen Kosten der einzelnen förderfähigen und nicht förderfähigen Qualifizierungsmaßnahmen, die in der Transfergesellschaft durchgeführt werden sollen.

Als „angemessener Eigenanteil“ wird nun grundsätzlich das im Sozialplan für die Finanzierung der (förderfähigen) Qualifizierungsmaßnahmen faktisch zur Verfügung gestellte Mittelvolumen anerkannt — vorausgesetzt, dass dieses mindestens zehn Prozent der gesamten im Qualifizierungskonzept ausgewiesenen (förderfähigen) Qualifizierungskosten ausmacht.¹⁸ Hiermit wird dem Subsidiaritätsprinzip in der oben skizzierten

¹⁶ Bei der Festsetzung des angemessenen Eigenanteils hat die BA mit dem Ziel der Herstellung einer größeren Rechtssicherheit und transparenteren Entscheidungspraxis im Februar 2011 mit HEGA 02/11-01 eine Umsteuerung vorgenommen (Bundesagentur 2011c). Konnte es bis zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Ausrichtung der Beurteilung der Angemessenheit des Eigenanteils an der Unternehmensgröße zu Rückforderungen von Fördermitteln durch die BA kommen, „wenn die tatsächlich vorhandenen finanziellen Mittel höher (waren) als die von der Agentur für Arbeit bei der Bewilligungsentscheidung als angemessen geforderte Eigenbeteiligung“, kann es dazu in dem nunmehr geltenden Verfahren, welches „eine enge Ausrichtung an den tatsächlich zur Verfügung gestellten Mitteln“ vorsieht, nicht mehr kommen (ebd.).

¹⁷ Die BA (2011a, S. 4) gesteht zu, dass sich die individuellen Integrationspläne — Ergebnis des obligatorischen Profiling im Vorfeld der Transfergesellschaft und Basis des Qualifizierungskonzepts — „naturgemäß jederzeit ändern können“, sieht aber keine Notwendigkeit, das Qualifizierungskonzept diesen Änderungen jeweils anzupassen — es sei denn, „die finanziellen Auswirkungen sind so gravierend (weil beispielsweise eine für mehrere Teilnehmer/-innen geplante Maßnahme ersatzlos wegfällt), dass sie erhebliche Mittel freisetzen, die als zusätzliche Eigenmittel für die Qualifizierung (...) zur Verfügung stehen“ In solchen — hinsichtlich der „Erheblichkeit“ nicht näher definierten — Fällen kann es dann doch (vgl. vorstehende Fußnote) zu einer Neufestsetzung des Eigenanteils (bzw. Rückforderung von Fördermitteln) kommen; rechtliche Grundlage hierfür ist § 34 Abs. 3 SGB X.

¹⁸ In Insolvenzbetrieben und solchen, in denen eine Insolvenz droht, wird als „angemessene Eigenbeteiligung die Übernahme von Sach-/Personalkosten (z.B. für Vermittlungscoachings)“ akzeptiert (Bundesagentur für Arbeit 2012j, S. 4).

Auslegung (vorrangiger Einsatz aller verfügbaren Eigenmittel, Förderung nur ergänzend dazu) Genüge getan, zugleich aber auch den Betriebsparteien ein breiter Spielraum gegeben, (im Rahmen der Sozialplanverhandlungen) selbst die Höhe der „angemessenen“ Eigenbeteiligung des Unternehmens zu bestimmen.

Der Eigenanteil wird — anders als es das Wort „Anteil“ nahelegt — im Förderbescheid nicht als Prozentwert, sondern als Eurobetrag festgesetzt. Dies bedeutet, dass eine Verringerung der Qualifizierungskosten, die während der Laufzeit der Transfergesellschaft aufgrund von Arbeitsaufnahmen eintreten kann, stets nur eine Reduzierung des Förderbetrags zur Folge hat und nicht dazu führt, dass Sozialplanmittel für die Finanzierung anderer kurzfristig auftretender Qualifizierungsbedarfe frei werden.

Dieses relativ einfache Verfahren zur agenturseitigen Festsetzung des angemessenen Eigenanteils (Division der tatsächlichen Eigenmittel durch die Qualifizierungskosten) berücksichtigt jedoch ausschließlich ESF-förderfähige Maßnahmen: die Summe der vom Unternehmen insgesamt für Qualifizierung zur Verfügung gestellten Mittel spielt hier zunächst keine Rolle. Enthält das Qualifizierungskonzept — was oftmals der Fall sein wird — einen Mix aus förderfähigen Maßnahmen und solchen, die wegen fehlender Förderfähigkeit vollständig aus Mitteln des Unternehmens finanziert werden, werden letztere nicht als Eigenanteil angerechnet. Hierdurch kann es in solchen Fällen, in denen das Qualifizierungsbudget des Sozialplans überwiegend für nicht-förderfähige Maßnahmen eingesetzt wird, dazu kommen, dass die übrigen, für förderfähige Maßnahmen bestimmten Sozialplanmittel zu weniger als zehn Prozent zu deren Finanzierung beitragen und eine Förderung deshalb auch für diese Maßnahmen ausgeschlossen wird.

Diesen Abschnitt abschließend sei versucht, die grundsätzlichen Optionen der Betriebsparteien und Transferträger, die vor dem Hintergrund der skizzierten Förderbestimmungen gemeinsam zu einer Entscheidung darüber kommen müssen, ob und — wenn ja — in welcher Weise ESF-Mittel für Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden, aufzuzeigen.

- Unter dem strategischen Kalkül, die Förderquote zu maximieren — und damit möglichst viele Mittel für andere Zweckbestimmungen im Sozialplan zur Verfügung zu haben —, statten die Betriebsparteien das Qualifizierungsbudget im Sozialplan so gering aus, dass der Förderbedingung des mindestens zehnpromzentigen Eigenanteils gerade Genüge getan wird. Ein solches Vorgehen ist unter den geltenden Förderbestimmungen zwar möglich, hat aber im Hinblick auf die Betroffenen den Nachteil, dass (a) nur förderfähige Maßnahmen durchgeführt werden können (da für nicht förderfähige Maßnahmen kein finanzieller Spielraum besteht) und (b) nur die Maßnahmen durchgeführt werden können, die im Qualifizierungskonzept, das ohne jeden Spielraum präzise durchkalkuliert ist, fixiert sind. Ein im Verlauf der Transfergesellschaft auftretender zusätzlicher Qualifizierungsbedarf könnte nicht befriedigt werden, weil weitere Maßnahmen zur Folge hätten, dass der Eigenanteil unter die Zehn-Prozent-Marke rutscht und deshalb keinerlei ESF-Fördermittel fließen.
- Ziehen es die Betriebsparteien nach Beratung durch den Transferträger und die Arbeitsagentur vor, im Hinblick auf die Bedarfe der Transferteilnehmenden eine mög-

lichst große Flexibilität für Qualifizierungsmaßnahmen, seien sie förderfähig oder nicht, zu haben, werden sie zunächst einmal das Qualifizierungsbudget des Sozialplans eher großzügig ausstatten. Gleichzeitig muss entschieden werden, ob eine ESF-Förderung in Anspruch genommen werden soll oder nicht. Wird auf ESF-Förderung verzichtet, wird der Spielraum „nur“ durch den Finanzrahmen des Sozialplans beschränkt. Will man dagegen auf die ESF-Förderung nicht verzichten, muss in Kauf genommen werden, dass die angestrebte Flexibilität durch die Bestimmungen des Förderrechts eingeschränkt wird. Diese verlangen, dass mit der Aufstellung des Qualifizierungskonzepts schon in der Frühphase der Transfergesellschaft eine zentrale Weichenstellung vorgenommen wird, da auf dieser Grundlage über die Verwendung des Qualifizierungsbudgets des Sozialplans entschieden wird: Enthält das Qualifizierungskonzept ausschließlich solche Maßnahmen, für die eine Förderung beantragt werden soll, werden die Qualifizierungsmittel des Sozialplans vollständig zur Finanzierung des Eigenanteils dieser Maßnahmen „verbraucht“, sodass in der Transfergesellschaft keine Mittel mehr für nicht förderbare Maßnahmen zur Verfügung stehen. Um zu einem größerem Handlungsspielraum im Hinblick auf erst im Laufe des Transferprozesses auftretende Qualifizierungsbedarfe im nicht förderbaren Bereich¹⁹ zu kommen, empfiehlt es sich, im Qualifizierungskonzept stets auch nicht-förderbare Maßnahmen vorzusehen und einen (nicht zu geringen) Teil des Sozialplanbudgets hierfür zu „reservieren“. Diese Mittel können dann zur Finanzierung (auch) kurzfristig auftretender Qualifizierungsbedarfe eingesetzt werden. Wie oben gesehen, bleiben diese Mittel allerdings bei der Anrechnung des Eigenanteils im geförderten Bereich außen vor. Dies beschränkt das für nicht geförderte Maßnahmen verplanbare Mittelvolumen insofern, als nach seinem Abzug noch genügend Sozialplanmittel verfügbar sein müssen, um die geförderten Maßnahmen mit dem notwendigen Eigenanteil (mindestens 10%) ko-finanzieren zu können.

2.8 Beschäftigtertransfer in Kleinbetrieben

Sowohl Transfermaßnahmen nach § 110 SGB III als auch Transfer-Kug nach § 111 SGB III können grundsätzlich auch von Klein- und Kleinstbetrieben genutzt werden, wenn Personal abgebaut wird, da der Schwellenwert zur Definition einer Betriebsänderung nach § 111 Betriebsverfassungsgesetz — Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten — hier nicht zur Anwendung kommt (§ 110 Abs. 1 und § 111 Abs. 2 SGB III). In Betrieben mit weniger als 21 Beschäftigten müssen aber mindestens 30 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betroffen sein; in einem Betrieb mit sechs Beschäftigten also mindestens zwei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, bei zehn Beschäftigten mindestens drei (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012c, S. 24). In der Praxis wird das Transferinstrumentarium jedoch in der Mehrzahl der Fälle von großen Unternehmen beansprucht. Für die geringe Inanspruchnahme durch kleine (und

¹⁹ Oft wird ein konkretes Arbeitsplatzangebot mit dem Wunsch nach einer vorbereitenden gezielten Qualifizierungsmaßnahme verbunden. Derartige Qualifizierungsmaßnahmen sind in der Regel nicht förderfähig und die entsprechenden Bedarfe stehen meist noch nicht zum Zeitpunkt der Erstellung des Qualifizierungskonzepts fest.

mittlere) Unternehmen gibt es aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner verschiedene Gründe.

Hierzu gehört zunächst die mangelnde Kenntnis der Betriebe über die Möglichkeit, Transferleistungen zu nutzen. Dies gründet vermutlich auf der engen (historisch gewachsenen) Verbindung von Transfer und Betriebsverfassungsgesetz, Massenentlassungsanzeigen, Betriebsrat, Sozialplan — Faktoren, die in Kleinbetrieben im Regelfall keine Rolle spielen und zu der unzutreffenden, aber handlungsleitenden Einschätzung führen, dass das Transferinstrumentarium nicht anwendbar sei.

In Kleinbetrieben, die um die Transferförderungsmöglichkeit wissen, besteht aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner oft nur wenig Kenntnis über Detailregelungen zum Transfer. So wird häufig ein hoher prozeduraler und administrativer Aufwand angenommen, der in Betrieben ohne eigene Personalabteilung — vermutlich der Regelfall in Kleinbetrieben — als nicht leistbar erscheint. Zum anderen werden hohe Kosten im Zusammenhang mit einer Transfergesellschaft befürchtet, die zu leisten sich kleine Betriebe außerstande sehen; dies umso mehr, wenn sie sich, wie häufig in unternehmergeführten Kleinbetrieben, erst sehr spät, beispielsweise zur Abwendung einer Insolvenz, von einem Teil des Personals trennen wollen.

Unsicherheiten bestehen häufig auch hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen, die mit der Durchführung einer Transfergesellschaft auf den Betrieb zukommen. Zur vorsorglichen Vermeidung juristischer Komplikationen greifen Kleinbetriebe dann vorzugsweise auf das bekanntere und weniger komplexe Instrument der Abfindung zurück.

Ein weiteres Hemmnis besteht für Kleinbetriebe in dem unzureichenden Angebot seitens der Transferträger, auch Transfergesellschaften für wenige Personen oder gar einzelne Beschäftigte durchzuführen. Da bestimmte Overheadkosten relativ konstant und unabhängig von der Zahl der Transfer-Kug-Beziehenden bestehen, diese bei kleinen Gruppen aber nicht in voller Höhe auf den abgebenden Betrieb umgelegt werden können, sind unter rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten kleine Transfergesellschaften für Transferträger nicht lohnenswert bzw. nicht rentabel.

Neben diesen Informations- und Angebotslücken besteht möglicherweise aber auch kein (größerer) Bedarf bei Kleinbetrieben, ihren Personalabbau durch Transfer zu stützen. Aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner sind gerade Kleinbetriebe in gut funktionierende Netzwerke eingebunden, die sie aktiv zur Akquise neuer Arbeitsplätze für die vom Personalabbau betroffenen Beschäftigten nutzen. Dies könnte mit ein Grund sein, dass es in der Vergangenheit auch mit Hilfe konzertierter Informationsveranstaltungen, beispielsweise von Arbeitsagentur und Handwerkskammertag in Essen und anderen Projekten nicht gelungen ist, die TransfERNutzerquote von Kleinbetrieben nennenswert zu erhöhen.

2.9 Beschäftigtertransfer in der Insolvenz

Dass es in Insolvenzsituationen mit zahlreichen von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten nicht selbstverständlich ist, dass eine Transfergesellschaft zustande kommt, hat in den vergangenen Monaten — neben einigen weniger prominenten Insolvenzfäl-

len²⁰ — der „Fall Schlecker“ der Öffentlichkeit vor Augen geführt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die übliche Absicherung der Remanenzkostenzahlung per Bürgschaft (o. Ä.)²¹ bei Insolvenz des abgebenden Unternehmens — zumindest ab einer bestimmten Größenordnung — nur unter Beteiligung öffentlicher Haushalte möglich ist. Die letzte Entscheidung über das Zustandekommen einer Transfergesellschaft wird dann also außerhalb des rechtlich hierfür eigentlich vorgesehenen Rahmens des BetrVG (Sozialplanverhandlungen) gefällt. Dass bei den diesbezüglichen Entscheidungsprozessen potenzieller öffentlicher Bürgen nicht immer der besondere arbeitsmarktbezogene Unterstützungsbedarf der insolvenz betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Hauptkriterium ist, sondern auch politisches Kalkül eine wichtige Rolle spielt, haben die Diskussionen um die „Schlecker-Bürgschaft“ deutlich gemacht.

Unabhängig von arbeitsmarktlichen Zweckmäßigkeitargumenten wurde von den Befürwortern von Transfermaßnahmen für die „Schlecker-Frauen“ auch darauf hingewiesen, dass Transfergesellschaften eine wichtige Funktion bei dem Bemühen um die Sanierung insolventer Unternehmen haben. Wegen des einvernehmlichen Ausscheidens der Beschäftigten und ihres Übergangs in die Transfergesellschaft auf der Basis des „dreiseitigen Vertrags“ werde die Gewinnung von Investoren deutlich erleichtert, da auf diese Weise — anders als bei betriebsbedingten Kündigungen — nach dem Erwerb des Betriebs kein Risiko bestehe, mit Kündigungsschutzklagen aus der alten Belegschaft konfrontiert zu werden. Dieser insolvenzspezifischen Funktion der Transfergesellschaft als Sanierungsinstrument soll in diesem Abschnitt nachgegangen werden. Dabei wird insbesondere ihre Rolle in der sog. „übertragenden Sanierung“ beleuchtet, denn nach diesem Modell wird am häufigsten²² verfahren, wenn es um die Fortführung von aus der Insolvenz hervorgegangen Betrieben oder Betriebsteilen geht.

Zum besseren Verständnis der spezifischen Funktion von Transfergesellschaften als Sanierungsinstrument in der Insolvenz seien im Folgenden zunächst in aller Kürze der Ablauf von Insolvenzverfahren nachgezeichnet sowie die arbeitsrechtlichen Besonderheiten skizziert, denen Personalabbau in der Insolvenz unterliegt.

²⁰ Ein weiteres aktuelles Beispiel ist das im Sommer 2012 an Finanzmangel gescheiterte Projekt einer Transfergesellschaft beim insolventen Solarmodulhersteller Sovello (vgl. Mitteldeutsche Zeitung 3.8.2012).

²¹ Gemäß der Bestimmung zur ausreichenden Mittelausstattung der beE in § 111 Abs. 3 Nr. 3 SGB III (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012c, S. 50) sichern sich Transfergesellschaften gegen die Zahlungsunfähigkeit des Personal abgebenden Unternehmens durch eine Bürgschaft oder in vergleichbarer Form ab. So wird sichergestellt, dass auch bei Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens die Remanenzkosten weiter getragen werden.

²² Icks und Kranzusch (2010, S. 63) kommen auf der Basis von 228 in Nordrhein-Westfalen untersuchten Insolvenzfällen (mit Antragstellung zwischen 2003 und 2005) zu dem Ergebnis, dass 77% der zum Zeitpunkt der Antragstellung aktiven Unternehmen nicht fortgeführt wurden; von den restlichen 23% Unternehmen mit Fortführung wurden 18,7% per „übertragender Sanierung“, 3,6% auf der Basis eines Insolvenzplanverfahrens und 0,7% auf sonstige Art saniert. Die Dominanz des Modells der übertragenden Sanierung wird durch andere von den Autoren referierten Studien (ebd., S. 32) bestätigt.

2.9.1 Ablauf des Insolvenzverfahrens und arbeitsrechtliche Besonderheiten

Ohne hier auf die unterschiedlichen Varianten von Insolvenzverfahren eingehen zu können²³, sollen im Folgenden in aller Kürze die wichtigsten Grundzüge des Regelverfahrens, dem auch das hier besonders interessierende Modell der übertragenden Sanierung zuzuordnen ist, skizziert werden. Dem eigentlichen Insolvenzverfahren geht das mit Insolvenzantragsstellung beginnende Insolvenzeröffnungsverfahren voraus, in dem das Insolvenzgericht — i.d.R. nach Bestellung eines vorläufigen Insolvenzverwalters — prüft, ob die Mittel des Unternehmens zur Deckung der Verfahrenskosten ausreichen und damit die Voraussetzungen für die Eröffnung des Insolvenzverfahrens gegeben sind — anderenfalls muss der Insolvenzantrag mangels Masse abgewiesen werden. Im Insolvenzeröffnungsverfahren sind die normalen arbeits- und kündigungsrechtlichen Bestimmungen noch ohne die unten beschriebenen Einschränkungen in Kraft; die Beschäftigten erhalten in dieser Phase von der Bundesagentur für Arbeit maximal drei Monate lang Insolvenzgeld (§§ 165ff. SGB III), mit dem auch gegebenenfalls Entgeltausfälle aus der Zeit vor Insolvenzanmeldung ausgeglichen werden.²⁴ Ist der Betrieb zum Zeitpunkt der Insolvenzbeantragung nicht bereits stillgelegt, ist der Insolvenzverwalter verpflichtet, diesen außer bei Vorliegen schwerwiegender Umstände fortzuführen.

Mit der Eröffnung des Insolvenzverfahrens beauftragt das Insolvenzgericht (außer bei Insolvenzverfahren in Eigenverwaltung) einen Insolvenzverwalter, der mit der Einleitung von Maßnahmen zur Sicherung, Verwertung und Verteilung der Insolvenzmasse beauftragt ist; die letzte Entscheidung über die Art der Masseverwertung bleibt indes den Gläubigern (Gläubigerausschuss bzw. Gläubigerversammlung) vorbehalten. Da nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens kein Anspruch auf Insolvenzgeld mehr besteht, fallen nun wieder die vollen Personalkosten an. Sofern das Unternehmen, was regelmäßig der Fall sein wird, zu diesem Zeitpunkt nicht kostendeckend arbeitet, führen die laufenden Personalkosten zur Verminderung der Insolvenzmasse, sodass der — nun als Arbeitgeber fungierende — Insolvenzverwalter unter dem Druck steht, diese möglichst rasch zu reduzieren: Dieses kann durch den Abbau von Personalüberhängen im Rahmen eines Sanierungsprojekts unter Regie des Insolvenzverwalters geschehen, in Form der rechtlichen Herauslösung des Betriebs (oder einzelner Teile) aus dem Unternehmen und dem anschließenden Verkauf (i.d.R. mit vorgeschaltetem Personalabbau²⁵) oder — eventuell in Kombination hiermit — durch eine (vollständige oder teilweise) Betriebsstilllegung.

In all diesen Fällen geht es um Personalabbau, für den auch in Insolvenzverfahren grundsätzlich die einschlägigen individual- und kollektivrechtlichen Normen des KSchG und des BetrVG gelten, die allerdings zur Erleichterung eines zügigen Personalabbaus durch die folgenden Bestimmungen der Insolvenzordnung modifiziert werden:

²³ Neben dem Regelverfahren sieht die Insolvenzordnung das Insolvenzplanverfahren (§§ 217-269 InsO) und – in Verbindung mit diesem – die Eigenverwaltung (§§ 270-285 InsO) vor.

²⁴ Die Zeitspanne des Insolvenzgeldbezugs nach Insolvenzantragstellung ist deshalb meist deutlich kürzer als drei Monate.

²⁵ Zum hiermit angesprochenen Modell der „übertragenden Sanierung“ vgl. auch den folgenden Unterabschnitt.

- Verkürzte Kündigungsfrist nach § 113 InsO: Arbeitsverträge können ohne Rücksicht auf eine vereinbarte Vertragsdauer oder einen kollektivvertraglichen Kündigungsschutz mit einer Frist von maximal drei Monaten zum Monatsende gekündigt werden; dies gilt unabhängig von einer eventuell vorhandenen Befristungsdauer oder einem bestehenden Kündigungsschutz.²⁶
- Einschränkung des individualrechtlichen Kündigungsschutzes: § 125 InsO schränkt die nach § 1 Abs. 5 KSchG bei Vorliegen eines Interessenausgleichs (nach § 112 BetrVG) mit Namensliste verringerten Erfolgsaussichten von Kündigungsschutzklagen weiter ein: Wenn sich die Betriebsparteien auf eine Namensliste mit den zu kündigenden Beschäftigten geeinigt haben, wird in Insolvenzfällen die grobe Fehlerhaftigkeit der Sozialauswahl vom Arbeitsgericht bereits dann verneint, wenn auf diese Weise „eine ausgewogene Personalstruktur hergestellt oder geschaffen wird“ (§ 125 Abs. 1 Nr. 2 InsO).
- Verkürztes Interessenausgleichsverfahren: Gemäß § 122 InsO kann der Insolvenzverwalter nach dreiwöchigen ergebnislosen Verhandlungen über einen Interessenausgleich eine Betriebsänderung (nach § 111 BetrVG) durchführen; es ist hierzu lediglich die Zustimmung des Arbeitsgerichts einzuholen, die Pflicht zum Vermittlungs- und Einigungsstellenverfahren nach § 112 Abs. 2ff. BetrVG entfällt.
- Begrenzttes Sozialplanvolumen nach § 123 InsO: Das Volumen eines nach Insolvenzeröffnung aufgestellten Sozialplans darf für den Ausgleich der wirtschaftlichen Nachteile der von der Betriebsänderung Betroffenen nicht mehr als das 2,5fache des Monatsverdienstes der von der Entlassung betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer umfassen. Unabhängig davon darf für den gesamten Sozialplan — der den Status einer (bevorzugt zu bedienenden) Masseverbindlichkeit genießt — nicht mehr als ein Drittel der Insolvenzmasse verwendet werden.

2.9.2 Transfergesellschaft als Sanierungsinstrument

Die Frage, ob ein Unternehmen saniert oder liquidiert werden soll, ist nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens zu beantworten und stellt sich ab diesem Zeitpunkt aus den oben genannten Gründen mit erhöhter Dringlichkeit. Eine Sanierung kommt in der Regel nur in Fällen mit (noch) laufendem Geschäftsbetrieb und positiver Fortführungsprognose in Frage. Sie erfolgt wie bereits erwähnt in den meisten Fällen in der Form der „übertragenden Sanierung“: Der Betrieb (verstanden als die „personelle und sachliche Gesamtheit aller Ressourcen und Güter“ [Icks/Kranzusch 2010, S. 5]) wird von seinem bisherigen Rechtsträger, bei dem die Verbindlichkeiten und die nicht betriebsnotwendigen Vermögensgegenstände verbleiben, getrennt. Während letzterer im Insolvenzverfahren liquidiert wird, kann der Insolvenzverwalter den auf diese Weise von Verbindlichkeiten ‚befreiten‘ Betrieb (oder einzelne Betriebsteile) „im Rahmen der Regelverwertung der Masse“ (ebd.) einem anderen bestehenden oder neu gegründeten Rechtsträger, dem die Fortführung und Sanierung übertragen wird, verkaufen oder bis zu einem Verkauf unter eigens eingerichteter Rechtsträgerschaft vorübergehend selbst fortführen.

²⁶ Entlassene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit längeren Kündigungsfristen haben einen Schadensersatzanspruch, der allerdings nur den Status einer Insolvenzforderung und damit nachrangigen Charakter hat.

Der neue Rechtsträger wird demnach von der Haftung für Altverbindlichkeiten verschont²⁷; im Gegensatz hierzu bleibt er jedoch in den bestehenden arbeitsvertraglichen Pflichten, denn bei dem beschriebenen Vorgehen handelt es sich stets um einen Betriebsübergang im Sinne des § 613a BGB (siehe Kasten), bei dem die bestehenden Arbeitsverhältnisse mit einjährigem Bestandsschutz auf den Erwerber übergehen, wobei Kündigungen wegen des Betriebsübergangs unwirksam sind. Dies wird auf Seiten der (potenziellen) Erwerber, welche die Fortführung i.d.R. mit deutlich reduziertem Personal angehen wollen, meist als Bremse des Neustarts wahrgenommen.

§ 613a BGB

(1) Geht ein Betrieb oder Betriebsteil durch Rechtsgeschäft auf einen anderen Inhaber über, so tritt dieser in die Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen ein. Sind diese Rechte und Pflichten durch Rechtsnormen eines Tarifvertrags oder durch eine Betriebsvereinbarung geregelt, so werden sie Inhalt des Arbeitsverhältnisses zwischen dem neuen Inhaber und dem Arbeitnehmer und dürfen nicht vor Ablauf eines Jahres nach dem Zeitpunkt des Übergangs zum Nachteil des Arbeitnehmers geändert werden. Satz 2 gilt nicht, wenn die Rechte und Pflichten bei dem neuen Inhaber durch Rechtsnormen eines anderen Tarifvertrags oder durch eine andere Betriebsvereinbarung geregelt werden. ...

....

(4) Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses eines Arbeitnehmers durch den bisherigen Arbeitgeber oder durch den neuen Inhaber wegen des Übergangs eines Betriebs oder eines Betriebsteils ist unwirksam. Das Recht zur Kündigung des Arbeitsverhältnisses aus anderen Gründen bleibt unberührt.

Trotz der restriktiven Bestimmungen in § 613a Abs. 4 Satz 1 BGB erlaubt es die Rechtsprechung jedoch unter bestimmten Voraussetzungen, Arbeitsverhältnisse noch vor dem Betriebsübergang zu kündigen, und zwar dann, wenn damit eine „den Wünschen des potenziellen Erwerbers entsprechende Betriebsstruktur („Veräußerungskündigung auf Erwerberkonzept“)“ herbeigeführt wird und „hierfür ein verbindliches Konzept oder ein Sanierungsplan“ zum Kündigungszeitpunkt bereits in greifbarer Form umgesetzt wird.²⁸

Auch wenn der Insolvenzverwalter demnach potenziellen Erwerbern den vorherigen Abbau nicht benötigten Personals in Aussicht stellen und damit den Betrieb „schmackhaft“ machen kann, werden Übernahmeverhandlungen — und damit eine Sanierung — häufig dadurch erschwert, dass

- die übrigen Arbeitsverhältnisse genau in der Form übergehen, in der sie vorher bestanden haben, sodass der Erwerber an zuvor erteilte Versorgungszusagen und bestehende tarifvertragliche Bestimmungen²⁹ gebunden bleibt;

²⁷ Dies setzt voraus, dass das Insolvenzverfahren eröffnet wurde, denn erst dann „besteht keine Haftung des Erwerbers für Insolvenzforderungen: §§ 25, 29 HGB, § 75 AO gelten nicht bei der Betriebsveräußerung durch den Insolvenzverwalter“ (Maatz 2009, S. 96).

²⁸ Vgl. Maatz 2009, S. 98f. unter Bezugnahme auf BAG Urteil v. 20.03.2003, 8 AZR 97/02.

²⁹ Dies dürfte i.d.R. von nicht tarifgebundenen Erwerbsinteressenten als Hindernis wahrgenommen werden.

- der Erwerber zunächst mit der Übernahme der gesamten Belegschaft konfrontiert ist, da auch die vom Insolvenzverwalter bereits gekündigten Arbeitsverhältnisse während des Auslaufens der individuellen Kündigungsfristen auf ihn übergehen;
- Wiedereinstellungsklagen gegen den Erwerber (zumindest während der Kündigungsfristen) in den Fällen drohen, in denen die betriebsbedingte Kündigung mit einer — schließlich doch nicht vollzogenen — Stilllegung des Betriebs begründet war.

Diese Hindernisse bestehen nicht, wenn vor dem Verkauf des Betriebs sämtliche Arbeitsverhältnisse in einer nach § 613a Abs. 4 BGB nicht anfechtbaren Art aufgehoben werden und der Erwerber anschließend die Möglichkeit hat, aus der alten Belegschaft gezielt diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die er für die Fortführung benötigt, Arbeitsverträge anzubieten.³⁰ Hier kommt die Transfergesellschaft als Lösungsansatz ins Spiel: Da eine einvernehmliche Überleitung der Arbeitsverhältnisse aus dem insolventen Unternehmen auf die Transfergesellschaft erfolgt, werden keine Kündigungen ausgesprochen, sodass Kündigungsschutzklagen der Boden entzogen wird und § 613a Abs. 4 BGB nicht greift. Der Erwerber hat bei der Auswahl des für die Fortführung benötigten Personals und bei der Gestaltung der angebotenen Beschäftigungsbedingungen größtmögliche Handlungsfreiheit, da durch die — wenn auch nur für einen Tag³¹ — zwischengeschaltete Transfergesellschaft die Kontinuität der Arbeitsverhältnisse durchbrochen ist.

Um mögliche Arbeitsgerichtsprozesse zu bestehen³², so wurde in den diesbezüglichen Interviews betont, ist beim Einsatz der Transfergesellschaft als Sanierungsinstrument auf Seiten des Insolvenzverwalters und auch des Transferträgers, mit dem dieser idealerweise eng kooperiert, hohe Sorgfalt in der Vorbereitung und Durchführung und große Kompetenz in der Kommunikation gegenüber den insolvenzbetroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erforderlich. Dabei stehen die Akteure vor einer doppelten Herausforderung:

³⁰ In den Fällen, in denen noch kein Erwerbsinteressent gefunden ist, kann der Insolvenzverwalter den Betrieb zunächst unter einer eigenen Rechtsträgerschaft vorübergehend selbst fortführen; nach Überleitung des Betriebs auf die neue Rechtsträgerschaft kann der Insolvenzverwalter analog wie hier beschrieben vorgehen.

³¹ Unseren Gesprächspartnerinnen und -partnern zufolge ist es bei der übertragenden Sanierung üblich, dass die vom Erwerber für die Fortführung ausgewählten Beschäftigten – ohne Bezug von Transferkurzarbeitergeld – nur einen Tag in der Transfergesellschaft verbleiben. Hintergrund ist das Interesse des Erwerbers an einer möglichst lückenlosen Fortführung des Betriebs. Eine alternative Variante besteht darin, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Transfer heraus vorübergehend (mit ruhendem Arbeitsverhältnis gegenüber der Transfergesellschaft) ein Arbeitsverhältnis mit einer Zeitarbeitsfirmen begründen, die sie dann an den alten Betrieb überlässt. Nach einer „Schamfrist“ macht der Erwerber dann Übernahmeangebote.

³² Der Zwischenschaltung einer Transfergesellschaft zur Vermeidung der Bestimmungen des § 613a BGB werden von Seiten der Arbeitsgerichte bis hin zum Bundesarbeitsgericht (zuletzt: BAG 25.10.2012, 8 AZR 572/11) in den letzten Jahren zunehmend enge Grenzen gezogen (vgl. Fuhlrott 2012). Anlass der diesbezüglichen Entscheidungen waren zwar Fälle eines sehr nachlässigen Umgangs mit dem § 613a BGB, aber aus Sicht des interviewten Insolvenzverwalters (der diesbezüglich eine „positive“ Klage- und Urteilsbilanz vorweisen kann), ist in der jüngsten Rechtsprechung eine Tendenz zu einer zunehmenden Verengung des Handlungsspielraums beim Einsatz von TGs als Sanierungsinstrument zu erkennen.

- Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des insolventen Unternehmens müssen zum freiwilligen Eintritt in die Transfergesellschaft motiviert werden. Als Argument kann dabei zum einen angeführt werden, dass man (auch aufgrund des insolvenzspezifischen Kündigungsrechts, s.o.) bei einer betriebsbedingten Kündigung in der Regel keinen Vorteil hat; zum anderen können noch zögernde Beschäftigte darauf hingewiesen werden, dass sie mit ihrem Eintritt in die Transfergesellschaft die Voraussetzung dafür schaffen, dass der Betrieb (zumindest in wesentlichen Teilen) fortgeführt und saniert werden kann, womit wenigstens für einen Teil der bisherigen Kolleginnen und Kollegen die Perspektive, unmittelbar weiter beschäftigt zu werden, eröffnet wird.
- Zugleich muss sichergestellt werden, dass — auch juristisch nachprüfbar — seitens der Beschäftigten tatsächlich eine freiwillige Beendigung des Arbeitsverhältnisses stattfindet und die Betroffenen sich mit ihrer Entscheidung in Unsicherheit begeben. Das heißt: der Insolvenzverwalter darf bei seiner Überzeugungsarbeit nichts äußern, was vom Gericht als Drohung oder Täuschung ausgelegt werden könnte, und er darf vor allem keiner Arbeitnehmerin und keinem Arbeitnehmer in irgendeiner Form eine Weiterbeschäftigung beim Erwerber des Betriebs versprechen. Es muss also darauf geachtet werden, dass vor dem Eintritt in die Transfergesellschaft von keiner Seite bekannt wird, wem aus der alten Belegschaft der Erwerber Arbeitsangebote machen wird; etwa vorhandene diesbezügliche Personallisten müssen bis zum tatsächlich erfolgten Austritt aus dem Unternehmen streng „unter Verschluss“ gehalten werden.³³ Der Eintritt in die Transfergesellschaft muss idealerweise für alle betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer — unabhängig davon, ob sie für eine Übernahme vorgesehen sind oder nicht — den Charakter eines Neustarts haben.

In den hierzu geführten Interviews wurde herausgestellt, dass angesichts dieser Herausforderungen Transfergesellschaften nur erfolgreich als Sanierungsinstrument eingesetzt werden können, wenn der Insolvenzverwalter von vornherein den Konsens mit allen Beteiligten sucht und möglichst vertrauensvolle Beziehungen anstrebt; wichtig sei dabei vor allem auch, dass die betriebliche Interessenvertretung dieses Vorgehen mitträgt und auch selbst daran mitwirkt, die Beschäftigten vom Vorteil des Eintritts in die Transfergesellschaft zu überzeugen.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass eine vollständige Übernahme der bisherigen Belegschaft durch einen Erwerber nur selten vorkommt, werden in der Transfergesellschaft diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die vom Erwerber nicht benötigt werden, in „klassischer“ Weise betreut. Ein wesentlicher Bestandteil des konsensorientierten Vorgehens ist es, hier eine qualitativ hochwertige Begleitung sicherzustellen, auch wenn die Transfergesellschaft — insolvenzbedingt — i.d.R. nur vier bis sechs Monate Laufzeit hat.³⁴ Auch diesbezüglich hat sich die bereits erwähnte stabile und

³³ Ungewissheit darüber aufrechtzuerhalten, wen der Erwerber wieder einstellen möchte, gelingt faktisch in größeren Betrieben eher als in kleineren, da in letzteren auf Basis des Sanierungskonzepts hierüber leicht Schlussfolgerungen möglich sind.

³⁴ In den Fällen, in denen der Erwerber bei seiner Personalplanung zunächst Vorsicht walten lässt, hat die Transfergesellschaft auch die Funktion eines Personalreservoirs für den Erwerber, aus dem bedarfsweise nachrekrutiert werden kann.

vertrauensvolle Kooperation mit einem Transferträger bewährt. Der interviewte Insolvenzverwalter betont, dass sich sein Interesse am Instrument Transfergesellschaft nicht auf die beschriebene Sanierungsfunktion beschränkt; er verfolge in seiner Funktion als letzter Arbeitgeber der nicht übernommenen Beschäftigten stets mit hohem Interesse deren Verbleib und das Geschehen in der betreffenden Transfergesellschaft. Da diese den Erwerber von Personal(abbau)problemen entlastet, verhandelt der Insolvenzverwalter mit ihm regelmäßig über eine (teilweise) Übernahme der Remanenzkosten sowie der Kosten der Transfergesellschaft. Zumindest in den Fällen, die von dem interviewten Insolvenzverwalter bearbeitet werden, ist der Erwerber somit nicht nur Nutznießer sondern faktisch auch einer der Kostenträger der Transfergesellschaft.

In der Beziehung zu dem Erwerber schließlich ist es, wie gezeigt wurde, von zentraler Bedeutung, Konsens darüber herzustellen, dass vor dem Start der Transfergesellschaft Stillschweigen über die Personen bewahrt wird, denen Beschäftigungsangebote in dem neuen Unternehmen unterbreitet werden sollen. Für den Erwerber impliziert dies natürlich zunächst eine Unsicherheit darüber, ob die von ihm ausgewählten Beschäftigten beim Neustart tatsächlich sofort zur Verfügung stehen oder eventuell über die angebotenen Beschäftigungsbedingungen nachverhandeln wollen (oder sich sogar gänzlich anders orientieren möchten). Bei solchen Nachverhandlungen befinden sich Transfergesellschaft-Teilnehmende in einer günstigen, weil relativ abgesicherten Position³⁵, wohingegen der Erwerber unter dem Druck steht, für die möglichst unterbrechungslose Fortführung des Betriebs das notwendige Personal zu rekrutieren.

Um abschließend noch einmal auf das Beispiel „Schlecker“ zurückzukommen: Es kann nur darüber spekuliert werden, wie viele und welche konkreten Erwerbsinteressenten es in diesem Falle gab, aber es kann als sicher gelten, dass diese sich nur unter der Voraussetzung für einen Erwerb von Unternehmensteilen entschieden hätten, wenn sie von den Verpflichtungen des § 613a BGB entlastet gewesen wären. Notwendige Voraussetzung hierfür wäre wiederum das Zustandekommen einer Transfergesellschaft gewesen, die in der oben beschriebenen Weise teilweise als Sanierungsinstrument hätte eingesetzt werden können. Wenn auf diesem Wege ein mehr als marginaler Anteil der Arbeitsplätze durch Erwerb von Unternehmensteilen hätte „erhalten“³⁶ werden können, wären (aufgrund zahlreicher kurzzeitiger Teilnahmen von „Übernahmekandidatinnen und -kandidaten“ an der Transfergesellschaft) weniger Remanenzkosten angefallen als die seinerzeit im Raum stehende Bürgschaftssumme für die Transfergesellschaft abbildet. Durch das Scheiternlassen der „Schlecker-Bürgschaft“ wurden nicht nur Chancen im Hinblick auf eine intensivere arbeitsmarktpolitische Begleitung der vom Arbeitsplatzverlust Betroffenen vertan, sondern auch einer möglichen Übernahme von Unterneh-

³⁵ Ein längerer Verbleib von eigentlich für die Übernahme vorgesehenen Beschäftigten in der Transfergesellschaft erfordert natürlich eine Neukalkulation der Kosten der Transfergesellschaft. Die ursprüngliche Kalkulation erfolgt stets nach den Angaben des Erwerbers zum Umfang des von ihm benötigten Personals. Da für die „Übernahmekandidatinnen und -kandidaten“, für die nur ein sehr kurzer Verbleib in der Transfergesellschaft vorgesehen ist, kein Transferkurzarbeitergeld beantragt wird, muss auch dieses gegebenenfalls nachbeantragt werden. Entscheiden sich deutlich mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als ursprünglich vorgesehen für den Verbleib in der Transfergesellschaft, zieht dies einen nicht unerheblichen Aufwand nach sich.

³⁶ „Erhalten“ nach dem oben beschriebenen Verfahren, also nicht im juristischen Sinne.

mensteilen und damit der Vermeidung des Entstehens von Arbeitslosigkeit von vorne herein der Boden entzogen.

2.10 Trägerzulassung

Mit dem Ziel der Qualitätssicherung hat der Gesetzgeber zum 1. April 2012, mit einer Übergangsfrist bis Ende 2012, ein verpflichtendes Zulassungsverfahren für alle Träger von Maßnahmen der Arbeitsförderung eingeführt (§ 176 SGB III) (vgl. BT-Drs. 17/6277 2011, S. 78). Hiervon betroffen sind auch Träger, die Transferleistungen nach § 110 und § 111 SGB III erbringen. Diese hatten in der Vergangenheit bereits die Möglichkeit, Mitglied im Bundesverband der Träger im Beschäftigtertransfer (BVTB) zu werden, sich dessen Zertifizierungsverfahren zu unterziehen und so den Nachweis zu erbringen, die vom BVTB definierten Qualitätsstandards in den Bereichen Beratung sowie Projektsteuerung und -abwicklung zu erbringen.³⁷ Während die Zertifizierung durch den BVTB freiwillig ist und bislang nur von einem Teil der Transferträger durchlaufen wurde, werden vom gesetzlichen Zulassungsverfahren alle Transferträger erfasst.

Welche Auswirkungen das Zertifizierungsverfahren auf die Qualität der am Markt agierenden Transferträger haben wird (und gegebenenfalls auch auf deren Anzahl, da das verpflichtende Zertifizierungsverfahren möglicherweise marktberreinigende Wirkungen entfalten wird), ist zum jetzigen Zeitpunkt noch ungewiss, da noch nicht einmal die Übergangsfrist verstrichen ist. Dennoch gibt es von Seiten unserer Gesprächspartnerinnen und -partner erste Erwartungen und Einschätzungen genereller Art zur Zertifizierung, die sich in einer großen Spannbreite zwischen Zustimmung und Ablehnung bewegen. Ablehnende Einschätzungen werden insbesondere von einzelnen Transferträgern geäußert, die überzogene Vorgaben beispielsweise zur Regionalität des Trägers oder zur Qualifikation der Beraterinnen und Berater und in Folge wettbewerbliche Nachteile befürchten. Andere erwarten eine Anhebung des allgemeinen Qualitätsniveaus und hoffen hierdurch auf positive Effekte auch für das Image des Instruments Beschäftigtertransfer allgemein. Einige stehen der Zertifizierung eher ambivalent gegenüber, da aus ihrer Sicht das Qualitätspotenzial des Transfers wesentlich von den im Transfersozialplan vereinbarten Leistungen und Vorgaben abhängt, vornehmlich von dem Betreuungsschlüssel, der Höhe des Qualifizierungsbudgets, dem Angebot von Sprinterprämien und deren Ausgestaltung sowie anderen integrationsfördernden Leistungen. Insbesondere die vom Transferträger eingesetzten Beraterinnen und Berater werden als zentrale Stellschraube für die Qualität des einzelnen Transferfalls angesehen.

Unabhängig von der Frage nach ihrer Einschätzung zur Trägerzertifizierung haben die Gesprächspartnerinnen und -partner in den Interviews Hinweise auf aus ihrer Sicht wichtige Qualitätskriterien gegeben. Hierzu gehören zunächst umfangreiche Kenntnisse des regionalen Arbeitsmarktes und seiner Akteure sowie eine intensive Pflege der entsprechenden Netzwerke, um alle Ressourcen für eine erfolgreiche „Personalvermittlung“ nutzen zu können. Weit überwiegend werden regionale Ansässigkeit und Verbundenheit sowie personelle Kontinuität hierfür als nahezu unabdingbar angesehen. Letzteres ist im Transfergeschäft, das durch stark schwankende Auftragslagen gekennzeichnet

³⁷ Zu den Qualitätsstandards vgl. BVTB 2011b, S. 13f.; im Detail BVTB 2011a.

ist, schwierig herzustellen. Die von uns befragten Transferträger verfügen deshalb alle über ein Portfolio von „Personaldienstleistungen“, zu dem neben Beschäftigtertransfer und Outplacement-Beratung insbesondere auch Arbeitsvermittlung und Zeitarbeit gehören.

2.11 Zusammenfassung

Mit dem BeschCG hat der Gesetzgeber versucht, das das SGB III strukturierende Aktivierungsregime auf das Transfergeschehen zu übertragen. Während der „aktivierende“ Zugriff der Arbeitsagenturen auf die betroffenen Beschäftigten weitgehend unvermindert möglich ist, sind die Einwirkungsmöglichkeiten auf den abgebenden Betrieb beschränkt. Dies ist der Verhandlungsautonomie der Betriebsparteien geschuldet, einen betrieblich bedingten Personalabbau mit Hilfe eines Transfersozialplans betriebs- und zugleich sozialverträglich zu gestalten. Die gesetzlichen Neuregelungen sehen deshalb nur eine Verpflichtung der Betriebsparteien vor, sich über die integrationsfördernde Gestaltung des Sozialplans von der Arbeitsagentur beraten zu lassen, aber keine Verpflichtung, den Empfehlungen der Arbeitsagentur zu folgen. Bei der Planung von Qualifizierungsmaßnahmen ist die Zustimmung der Arbeitsagentur nur bei den mit ESF-Mitteln geförderten Maßnahmen erforderlich; zugleich besteht der gesetzliche Auftrag, Einvernehmen mit dem Betrieb respektive der Transfergesellschaft herzustellen. In der Praxis zeigen sich (nicht nur) auf Seiten der Betriebsparteien und Transferträger Unklarheiten über die tatsächliche Reichweite der gesetzlich normierten Einflussmöglichkeiten der Arbeitsagentur. Möglicherweise trägt gerade diese Unklarheit dazu bei, dass die Beratung vielfach als unproblematisch beschrieben wird, weil die Betriebsparteien zur Vermeidung vermuteter leistungsrechtlicher Nachteile konsensorientierter in die Beratung gehen und auf die Empfehlungen der Arbeitsagentur reagieren, als dies förderungsrechtlich erforderlich wäre. Es zeigen sich aber auch Spannungen, insbesondere im Bereich der Qualifizierung, die vor allem den unterschiedlichen Interessen und Perspektiven der Akteure geschuldet sind. Während der Gesetzgeber grundsätzlich die schnelle Vermittlung in Arbeit anstrebt und Qualifizierung nachrangig hierzu ist, steht sowohl für die Beschäftigten als auch die Transfergesellschaften – als Auftragnehmer des abgebenden Betriebes – die individuelle berufliche Perspektive der Betroffenen im Vordergrund, die eine Weiterentwicklung auch mit Hilfe von möglicherweise umfangreicherer Qualifizierung beinhalten kann. Der unbedingte Vermittlungsvorrang führt so zu erhöhten Abstimmungsbedarfen, aber auch Konfliktpotenzialen. Dies wirkt sich aber nicht nur hier, sondern auch auf die betroffenen Beschäftigten direkt aus. Diese werden nun mit den Anforderungen und — zwischenzeitlich relativierten — Zumutbarkeitskriterien des Aktivierungsregimes konfrontiert, die bislang für Transfer-Kug-Beziehende keine Geltung hatten. Sowohl Transferträger als auch Arbeitsagenturen berichten von deutlich erhöhter Unsicherheit der Betroffenen, die sich als „Angst vor der Arbeitsagentur“ äußert und auf der Sorge vor nachdrücklichen Vermittlungsaktivitäten in prekarierte Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere in Zeitarbeit gründet. In der Praxis führt dies zu erhöhten Informations- und Beratungsbedarfen, um den betroffenen Beschäftigten die Vorteile des Transfers im Vergleich zur Abfindung zu verdeutlichen und sie für den Wechsel in die Transfergesellschaft zu gewinnen. Damit werden zugleich grundlegende

betriebliche Interessen berührt, da der möglichst kollektive Übergang in die Transfergesellschaft notwendig ist, um die Restrukturierung planmäßig durchführen zu können. Da der Wechsel in die Transfergesellschaft freiwillig erfolgt, muss der Transfersozialplan, aber auch das Transfergeschehen selbst, Anreize hierfür enthalten. Dies sind neben der Aufstockung zum Transfer-Kug auch Zeitfenster für die unfreiwillige berufliche Neuorientierung einschließlich der Möglichkeit, diese gegebenenfalls auch für eine berufliche Weiterentwicklung zu nutzen. Dem widersprechen der gesetzlich verankerte Vermittlungsvorrang und die hierfür gesetzten „Anreize“ der zusätzlichen Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsagentur und der sanktionsbewehrten Mitwirkungspflichten der Transfer-Kug-Beziehende jedoch fundamental.

Insgesamt wurde mit dem BeschCG die Rolle der Arbeitsagenturen in Teilaspekten des Transfergeschehens gestärkt, ohne jedoch zugleich einem der Akteure eine eindeutige Entscheidungskompetenz zuzuweisen. Wie die Praxis zeigt, können damit Entwicklungen einhergehen, die die Bemühungen des Gesetzgebers, Restrukturierungen stärker durch Transfer- statt Abfindungssozialpläne zu begleiten, konterkarieren.

3 Begleitung beruflicher Neuorientierung bei betrieblichen Umstrukturierungen in Europa

3.1 Restrukturierung und Beschäftigntentransfer in der Europäischen Beschäftigungspolitik

Bereits seit 2002 betreibt die Europäische Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in Dublin den *European Restructuring Monitor*, ein Instrument zur vergleichenden Beobachtung der Umstrukturierungen in Unternehmen der Mitgliedsländer (vgl. die bereits auf S. 9 wiedergegebene statistische Übersicht). Im Zusammenhang mit der Erneuerung der „Lissabon-Strategie“ im Jahre 2005 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005) wurde erstmals die Bewältigung von Anpassungen und Umstrukturierungen als Voraussetzung für die Erreichung der Lissabon-Ziele benannt. In der unmittelbar danach lancierten „Sozialagenda“ wurde konkretisiert: „*The EU must be capable of anticipating, triggering and managing economic change more effectively. Economic change is accelerating; restructuring, offshoring, outsourcing, even deindustrialisation, are gaining in importance.*“ (European Commission 2005). Im gleichen Jahr postulierte die Kommission die Notwendigkeit von Begleitmaßnahmen, die die sozialen Kosten von Restrukturierungen gering halten und die Suche nach neuen Arbeitsmöglichkeiten und Erwerbsquellen unterstützen (Commission of the European Communities 2005), und sie richtete 2007 den European Globalisation Adjustment Fund (EGF) ein. Die Schaffung einer eigenständigen Organisationseinheit für Restrukturierung in der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration sichert dem Thema Kontinuität auf der Europäischen Agenda.

Im Jahre 2008 legte die EU-Kommission einen umfangreichen Bericht „*Restructuring in Europe*“ vor (Commission of the European Communities 2008), in dem unter anderem die konzeptionellen Verbindungen zwischen Wettbewerbsstrategie, Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, „Flexicurity“ der Begleitung von Restrukturierungen dargelegt werden. Unter den Aspekten der frühzeitigen und vorausschauenden Intervention, der Sicherung von Akzeptanz für den wirtschaftlichen Strukturwandel und der Bewahrung und Verbesserung des Humankapitals erscheint die soziale Begleitung von wirtschaftlichen Umstrukturierungen als ein eigenständiges Handlungsfeld der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, das nicht in sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit, wirksamer Arbeitsvermittlung und aktiver bzw. „aktivierender“ Arbeitsförderung aufgeht, sondern eingebettet ist in die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen und die Partizipation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Betrieb.

Im Jahre 2010 ließ die EU-Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration die Praxis von Restrukturierungen und ihrer sozialen Begleitung in allen Mitgliedsstaaten durch Expertenberichte untersuchen (vgl. für Deutschland: Knuth 2010b) und strebte durch die Veranstaltung jeweils eines Seminars in jedem dieser Länder an, die Aufmerksamkeit für das Thema zu steigern. Der zusammenfassende Abschlussbericht dieser Aktivitäten (Bergström et al. 2010) hebt hervor:

- Restrukturierung ist kein vorübergehendes Phänomen, sondern könnte sich zukünftig noch beschleunigen.

- Die Kontinuität und Kohärenz in der Begleitung von Restrukturierungen ist in den meisten Mitgliedsstaaten noch unzureichend.
- Der Paradigmenwechsel von finanzieller Abfederung und passiver Versorgung zur aktivierenden Gestaltung des Wandels ist nicht durchgängig und vollständig vollzogen. Die Grundidee des Beschäftigentransfers ist weithin akzeptiert, aber die tatsächliche Verfügbarkeit entsprechender Maßnahmen ist beschränkt und zwischen den Mitgliedsstaaten sehr ungleich verteilt.
- Zur Verbesserung der sozialen Akzeptanz des Strukturwandels, der Gleichbehandlung und der Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen sollte auf der Grundlage der Übernahme guter Praktiken ein EU-weit gemeinsames Grundgerüst für den Beschäftigentransfer entwickelt werden.

Das von der EU-Kommission geförderte Projekt *“Innovative Restructuring in Europe – European Network of Experts”*, an dem Wissenschaftler des IAQ beteiligt waren, kam 2011 unter anderem zu folgenden Empfehlungen:

„Der Zugang zu beruflichen Neuorientierungsmaßnahmen im Rahmen staatlicher oder betrieblicher Programme muss für alle Mitarbeiter ermöglicht und garantiert werden. Die speziellen Umstände von Leiharbeitern müssen ebenfalls berücksichtigt werden, um ihnen eine gleichwertige Unterstützung beim Arbeitsplatzwechsel zu gewähren... Bei Umstrukturierungsmaßnahmen sollte der Fokus auf einer beruflichen Neuorientierung und nicht auf einer finanziellen Entschädigung liegen. Die Gesetzgebung, der Sozialdialog und die innerbetriebliche Praxis müssen diese Frage aufgreifen, um eine konsistente Investition in Humankapital zu gewährleisten“.
(IRENE network 2011)

Das ebenfalls EU-geförderte Projekt „Untersuchung von Regelungen und Praktiken zur Begleitung von Restrukturierungen durch öffentliche Institutionen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene“ stellte der EU-Kommission 2011 eine Synopse der geltenden Regelungen und Maßnahmen in allen EU-Mitgliedsstaaten bereit, die „dazu genutzt werden kann, weitere Europäische Initiativen anzuregen, wie z.B. einen EU-Rahmen für die Antizipation von und den Umgang mit Restrukturierung.“ Im Jahre 2012 fand der Konsultationsprozess zu einem Green Paper *„Restructuring and Anticipation of Change“* statt (European Commission 2012a). Im Begleitdokument (European Commission 2012c) wird *“a general lack of coordination and consistency in the implementation of socially responsible restructuring”* festgestellt. Der ebenfalls im Jahre 2012 veröffentlichte Bericht *“Restructuring in Europe 2011“* fasst alle in diesem Kontext geförderten Forschungsarbeiten und Aktivitäten zusammen und wiederholt die Feststellung eines Mangels an Koordination und Konsistenz ” (European Commission 2012b, S. 8). Ob damit die Absicht angedeutet werden soll, über die „Massenentlassungsrichtlinie“ 98/59/EG hinausreichendes EU-Recht zu schaffen, bleibt eine Frage der Spekulation.

Wie in der EU-Politik üblich und aufgrund der komplexen Konsultationsstruktur unvermeidlich, sind die Aktivitäten der EU zur Restrukturierung hochgradig papierlastig und selbstreferenziell. Sie lassen aber über nunmehr schon ein Jahrzehnt den klaren Willen erkennen, das Thema „Restrukturierung“ auf der europäischen Agenda zu hal-

ten, und die wirtschaftlichen Folgen der Euro-Krise und die nachlassende Konjunktur werden für reichlich Anlass sorgen, dieses Thema weiter zu verfolgen. Bedingt durch die Erfahrungen mit dem durch die deutsche Wirtschafts- und Währungsunion ausgelösten Strukturbruch (vgl. Abschnitt 1.2) gehörte Deutschland – zusammen mit Schweden (vgl. Bergström 2010) – zu den Ländern, in denen relativ früh ein institutioneller Handlungsrahmen für den Beschäftigtertransfer entwickelt wurde. Daraus folgt aber nicht automatisch, dass Deutschland heute noch führend auf diesem Gebiet wäre. Gerade auch im Hinblick auf die skizzierten EU-Aktivitäten und zu erwartende weitere Entwicklungen auf der europäischen Ebene sollte Deutschland sich nicht mit dem Erreichten zufrieden geben, sondern die bestehende Transferpraxis auf den Prüfstand stellen und nach Möglichkeiten der Weiterentwicklung, Verbreiterung und Vertiefung suchen. Besondere Beachtung verdient dabei der hohe Stellenwert, den die EU-Kommission in ihrem jüngsten Bericht der beruflichen Weiterbildung sowohl für die Vorbereitung auf Restrukturierung (*anticipation*) als auch für die sozialverträgliche Bewältigung (*management*) von Restrukturierungen zuweist (European Commission 2012b).

3.2 Die Rahmenbedingungen und Handlungsstrukturen des Beschäftigtertransfers in Schweden, Österreich und der Wallonie (Belgien)³⁸

Betriebliche Umstrukturierungen und kollektive Entlassungen sind selbstverständlich nicht auf Deutschland beschränkt, sondern ein universales und in marktwirtschaftlichen Systemen gewissermaßen normales Phänomen. Zur arbeitsmarktpolitisch aktiven Begleitung und Förderung der beruflichen Neuorientierung der vom Arbeitsplatzverlust Betroffenen haben sich seit den 1970er Jahren in den Ländern Europas unterschiedliche Modelle herausgebildet, die sich – ebenso wie der deutsche Beschäftigtertransfer – vom „Alltagsgeschäft“ öffentlicher arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen deutlich abheben.

Die unterschiedlich ausgeprägten ausländischen Modelle bieten Material für die Diskussion über eine Weiterentwicklung des deutschen Beschäftigtertransfers; so hat uns zum Beispiel das unten skizzierte schwedische Modell zu einem unserer diesbezüglichen Vorschläge (vgl. Abschnitt 4.1.1 des vorliegenden Berichts) angeregt. Die folgenden Skizzen (mehr kann im hier vorliegenden Rahmen nicht geleistet werden) zum schwedischen, österreichischen und (belgisch-)wallonischen Modell sollen die Phantasie für die Entwicklung von Reformideen und -konzepten anregen, und sie machen zum anderen Hintergrundwissen zum besseren Verständnis der im Rahmen des vorliegenden Projekts entwickelten Konzepte zur Weiterentwicklung des Beschäftigtertransfers zugänglich. Die Modelle wurden ausgewählt, weil sie – in ganz unterschiedlicher Form – etwas bereitstellen, woran es dem deutschen Beschäftigtertransfer mangelt: Einen stabilen und verlässlichen Rahmen der Begleitung von Umstrukturierungen, der in dem jeweiligen Land vor allem auch wegen seiner vergleichsweise geringen Komplexität als etabliert gelten kann. Anders als in Deutschland muss der Beschäftigtertransfer in diesen Ländern nicht bei jeder Umstrukturierung von den Betriebsparteien neu „erfunden“ werden, es handelt sich dort vielmehr um ein standardisiertes und allgemein bekanntes Prozedere.

³⁸ Zu diesem Abschnitt hat auch Gernot Mühge maßgebliche Beiträge geleistet.

re und Instrumentarium, dessen Zweckmäßigkeit in der öffentlichen Diskussion nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird.

3.2.1 Schweden: tarifvertragliche Absicherung beruflicher Neuorientierung

Schweden steht für ein Beispiel eines auf Tarifverträgen basierenden Modells im Beschäftigentransfer, das ohne staatliche Unterstützung auskommt. Basis des Modells bilden so genannte Arbeitssicherungs-Stiftungen, die in Zeiten der Ölkrise in den 1970er Jahren erstmals gegründet worden sind. Inzwischen existieren in Schweden 14 derartige Einrichtungen, die etwa 50 Prozent der Beschäftigten abdecken. Die Stiftungen werden in einer von zwei eigens für diese Aufgabe geschaffenen Rechtsformen geführt (*Trygghetsråden* oder *Kollektivavtalstiftelse*, Voss 2010; Diedrich und Bergström 2006), basieren jeweils auf einem Branchentarifvertrag und werden von einer paritätisch besetzten Kommission kontrolliert. Die Finanzierung der Stiftungsarbeit erfolgt aus den Mitgliedsunternehmen, die dazu einen Betrag in Höhe von in der Regel 0,3 Prozent ihrer Lohnkosten an die Stiftung zahlen. Im Unterschied zum deutschen Modell des Beschäftigentransfers sind im schwedischen Stiftungsmodell die anfallenden Kosten zeitlich vom Krisenfall sowie von der Finanzkraft des Unternehmens abgekoppelt: Das Kostenrisiko wird hier zwischen den Unternehmen des jeweiligen Tarifbereichs geteilt. Die öffentliche Arbeitsverwaltung spielt in diesem Modell keine Rolle; sie wird von den Sozialpartnern und den Akteuren des Transfers als ineffektiv im Falle von Restrukturierungen und damit als zuständig nur für bereits längerfristig Arbeitslose angesehen.

Ein Teil der Arbeitssicherungs-Stiftungen folgt einem „*in-house*“-Konzept – das heißt, dass die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Neuorientierung in regionalen Niederlassungen mit eigenem Personal durchgeführt werden –, ein anderer Teil der Stiftungen beauftragt externe Träger mit der Durchführung und beschränkt sich auf die Verwaltung der Mittel und die Definition der arbeitsmarktlichen Konzepte und Maßnahmen, die die betroffenen Beschäftigten in Anspruch nehmen können. Beiden Ansätzen ist gemein, dass die Erfahrungen aus den Transferaktivitäten kontinuierlich in die Weiterentwicklung der Maßnahmekonzepte einfließen und so jeweils branchenspezifische Lösungen angeboten werden, die einem hohen Qualitätsniveau entsprechen (vgl. Diedrich und Bergström 2006). Hierin besteht ein wichtiger Unterschied zur deutschen Transfergesellschaft, die von den betrieblichen Parteien im jeweiligen Einzelfall und oft ohne Erfahrungswissen verhandelt und beauftragt werden muss.

Arbeitssicherungs-Stiftungen stehen allen Beschäftigten zur Verfügung, die betriebsbedingt ihren Arbeitsplatz verlieren und dem jeweiligen Tarifvertrag unterliegen. Die Stiftungen beginnen ihre Beratungsarbeit zu Beginn der Kündigungsfrist: Ab diesem Zeitpunkt werden die Beschäftigten für die Maßnahmen freigestellt. In den meisten Tarifverträgen wird die gesetzliche Kündigungsfrist für die Maßnahmen der Stiftung verdoppelt, so dass in der Regel mehrere Monate für Beratung und Qualifizierung zur Verfügung stehen; falls nötig werden die Maßnahmen der Stiftung auch nach dem endgültigen Ausscheiden aus dem Unternehmen in die beginnende Arbeitslosigkeit hinein fortgesetzt. Dass es hierbei nicht zu Spannungen mit der Arbeitsverwaltung kommt, ist unter anderem auf den institutionellen Umstand zurückzuführen, dass die schwedischen

Arbeitslosenversicherungen nach dem „Genter Modell“ von der Arbeitsvermittlung getrennt sind und den Gewerkschaften nahe stehen (Clasen und Viebrock 2008; Kjellberg 2009). Generell bieten die Arbeitssicherungs-Stiftungen in hohem Maße flexible und auf die einzelnen Beschäftigten zugeschnittene Leistungen an; sie sind in der Lage, die individuellen Voraussetzungen und Interessen zu berücksichtigen. Dabei können sie auf einen weiten Erfahrungsschatz zurückgreifen und sind in ein stabiles Regelwerk des jeweiligen Tarifvertrags eingebettet.

Ähnlich wie in Deutschland, sind die schwedischen Sozialpartner per Gesetz an der Gestaltung der Restrukturierung beteiligt – dies regelt das schwedische Mitbestimmungsgesetz: Der Arbeitgeber hat die Gewerkschaftsvertreter zu beteiligen, wenn es zu wesentlichen Änderungen innerhalb des Unternehmens kommt; in der Praxis werden die Gewerkschaften frühzeitig und bereits dann einbezogen, wenn seitens des Managements Restrukturierungen in Erwägung gezogen werden (vgl. Bergström 2010).

Ebenfalls vergleichbar mit der deutschen Gesetzgebung ist der Kündigungsschutz in Schweden. Wenn es nicht zu einer ausgehandelten Lösung kommt, gilt das so genannte Last-In-First-Out-Prinzip (LIFO): Beschäftigte mit höherer Betriebszugehörigkeit – in der Praxis vor allem die älteren Beschäftigten – sind per Gesetz vor der Entlassungsentscheidung stärker geschützt. Dieses Prinzip ist weitaus weniger interpretationsoffen als die deutsche Sozialauswahl. Das Gesetz bietet folglich einen erheblichen Anreiz zu betrieblichen Verhandlungen, denn wenn die betrieblichen Sozialpartner über die Auswahl der Beschäftigten eine Einigung erzielen, erlaubt das Gesetz die Abweichung vom LIFO-Prinzip. Mit anderen Worten muss der Arbeitgeber Anreize anbieten, unter denen ältere Beschäftigte bereit sind, den Stellenverlust zu akzeptieren, wenn er vermeiden will, dass Personalabbau zu einer Verschiebung der Altersstruktur nach oben führt.

Verschiedene Studien und Evaluationen haben die Wirksamkeit der schwedischen Arbeitssicherungs-Stiftungen gemessen; in Bezug auf den Übergang in Arbeit oder Selbstständigkeit errechnen sie Quoten, die um die 80 Prozent liegen; der Anteil der Beschäftigten, die durch die Vermittlung Einkommensverluste hinnehmen müssen, gilt als gering, und einer nennenswerten Gruppe von Beschäftigten gelingt es, über die Beratung der Stiftungen in bessere Arbeitsverhältnisse zu wechseln (vgl. Voss 2010).

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

3.2.2 Österreich: Arbeitsstiftungen in verschiedenen Varianten

Das Konzept der österreichischen Arbeitsstiftung entstand 1987 vor dem Hintergrund von Umstrukturierungen in der (verstaatlichten) Stahlindustrie und wurde bereits ein Jahr später in das österreichische Arbeitslosenversicherungsgesetz aufgenommen, womit der Boden bereitet war für die Verbreitung des Stiftungskonzepts und seine Ausdifferenzierung in mehrere Typen (vgl. Wagner/Lassnigg 2005).

Ebenso wie in Deutschland gibt es in Österreich auf Betriebsebene eine von den Beschäftigten gewählte Interessenvertretung, die im Falle von kollektiven Entlassungen mit dem Arbeitgeber über einen Sozialplan verhandelt. Im Unterschied zu Deutschland gibt es in Österreich aber ein gesetzlich verbrieftes Recht auf eine Entlassungsentschädigung („Abfertigung“), die hier demnach nicht Gegenstand der Sozialplanverhandlungen ist. Da der gesetzliche Kündigungsschutz in Österreich schwächer ist als in Deutschland (vgl. OECD 2006) und darüber hinaus Bestandteil des kollektiven und nicht des individuellen Arbeitsrechts ist (vgl. Atzmüller, Krischek 2010), sind bei der Ausgestaltung von kollektiven Entlassungen Kündigungsfristen, die Reihenfolge und Auswahl der zu Entlassenden in geringerem Maße Thema als in Deutschland. All dies schafft bei den Sozialplanverhandlungen Spielraum, die Logik der „passiven“ finanziellen Entschädigung zu überwinden, um den von Entlassung betroffenen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen den Beitritt zu einer zu gründenden Arbeitsstiftung anzubieten.

Anders als es in der deutschen Transfersgesellschaft der Fall ist, haben die Entlassenen in der österreichischen Arbeitsstiftung nicht den Status von Beschäftigten; sie erhalten als Unterhaltszahlung vielmehr die normale Arbeitslosenunterstützung. Bei aktiver Teilnahme in der Arbeitsstiftung übersteigt die Dauer des Anrechts auf Leistungsbezug jedoch diejenige der übrigen Arbeitslosen (30 Wochen für unter 40-Jährige) deutlich und kann – in Abhängigkeit von der Art der Maßnahme, an der jemand teilnimmt – bis zu 209 Wochen erreichen. Maßgeblich für die Dauer des Leistungsbezugs ist – auch dies ist ein wichtiger Unterschied zur deutschen Transfersgesellschaft – die dem individuellen Bedarf und der individuellen Wiedereingliederungsstrategie entsprechende Teilnahme an Maßnahmen.

Die Privilegierung von Stiftungsteilnehmenden gegenüber „normalen“ Arbeitslosen ist der Grund dafür, dass das Konzept jeder Arbeitsstiftung von den Sozialpartnern der jeweiligen Branchen und anschließend von der öffentlichen Arbeitsverwaltung (in Österreich Arbeitsmarktservice genannt) bewilligt werden muss. Mit der Ausarbeitung des Stiftungskonzepts, der Beantragung der Bewilligung und dem Management der Stiftung werden normalerweise spezialisierte Dienstleister beauftragt, ähnlich wie es bei deutschen Transfersgesellschaften praktiziert wird. Die Arbeitsstiftung unterscheidet sich von der deutschen Transfersgesellschaft allerdings entscheidend darin, dass sie nicht als (Ersatz-)Arbeitgeberin der von ihr Betreuten fungiert. Nichtsdestoweniger schließen die Stiftungsteilnehmenden einen Vertrag mit dem Dienstleister, der sie dazu verpflichtet, sich täglich mit ähnlichem Stundenvolumen wie in ihrer letzten Beschäftigung um Arbeitsmarktintegration zu bemühen und im Falle von Krankheit eine Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung vorzulegen.

Die Stiftung ist mit Finanzmitteln ausgestattet, die vom früheren Arbeitgeber und/oder von dritter Seite (siehe unten) stammen; diese Mittel dienen zum einen dazu, das Arbeitslosengeld der Teilnehmenden um ein sogenanntes Stipendium in Höhe von 370 € monatlich aufzustocken und zum anderen dazu, die Management- und Maßnahmekosten, die der beauftragte Dienstleister in Rechnung stellt, zu begleichen. Einige Tarifverträge verpflichten die Stiftungsteilnehmenden auch, ihre Abfindungen der Stiftung während der Teilnahme als unverzinsliches Darlehen zu überlassen; dies erlaubt der Stiftung, auf dem Finanzmarkt zusätzliche Einnahmen zu generieren. Bei dauerhaft operierenden Unternehmensstiftungen – so in der Stahlindustrie – leisten die Beschäftigten durch direkten Abzug von der monatlichen Entgeltzahlung einen kleinen Solidaritätsbeitrag an die Arbeitsstiftung. Darüber hinaus kann das jeweilige Bundesland Mittel zur Arbeitsstiftung beisteuern, eventuell auch in Kombination mit dem ESF.

Nach Beratungsgesprächen mit den einzelnen Teilnehmenden erstellt der Dienstleister individuelle Integrationspläne mit Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die anschließend durch den Arbeitsmarktservice bewilligt werden müssen. Im Unterschied zu jüngsten Entwicklungen in Deutschland sieht der Arbeitsmarktservice die volle Zuständigkeit für die Betreuung der Stiftungsteilnehmenden bei den Dienstleistern und mischt sich in deren Arbeit nicht mit Stellenangeboten oder anderen eigenen Aktivitäten ein. Auf diese Weise spart der Arbeitsmarktservice Personalressourcen, was einen Teil seines Mehraufwands ausgleicht, der dadurch entsteht, dass Arbeitslosenunterstützung für Stiftungsteilnehmende deutlich länger gezahlt wird als für normale Arbeitslose; Untersuchungen zufolge liegt die durchschnittliche Bezugsdauer bei 18 Monaten (78 Wochen, also deutlich mehr als das Doppelte der maximalen Bezugsdauer für „normale“ Arbeitslose).

Zu dem hier beschriebenen Grundmodell der Unternehmensstiftung gibt es eine Reihe gesetzlich anerkannter Varianten. So existieren *Branchenstiftungen*, die den oben beschriebenen schwedischen Arbeitssicherungsstiftungen darin gleichen, dass sie von den Sozialpartnern einer Branche durch einen Kollektivvertrag gegründet wurden. *Regionale Arbeitsstiftungen*, bei deren Gründung öffentliche Stellen eine größere Rolle spielen, dienen dazu, die spezifischen Bedarfe von kleinen und mittleren Unternehmen zu erfüllen, welche je für sich nicht genug „Masse“ für die Gründung einer Unternehmensstiftung aufbringen. In *Insolvenzstiftungen* werden die finanziellen Mittel, die der Stiftung normalerweise aus dem Personal abgebenden Unternehmen zufließen, ersatzweise von einem regionalen Kohäsionsfonds aufgebracht; speziell in diesen Stiftungen übernimmt der Arbeitsmarktservice außerdem einen Teil der Kosten für Qualifizierungs- und andere Unterstützungsmaßnahmen.

Indem die Teilnehmenden grundsätzlich jeden Tag mit ihrer früheren Arbeitszeit durch die Stiftung betreut werden bzw. an deren Maßnahmen teilnehmen, werden sie deutlich intensiver aktiviert als die normalen Arbeitslosen in der Regelbetreuung des Arbeitsmarktservice, aber auch als es von Transfergesellschaften in Deutschland zu erwarten ist (vgl. Muth 2001). Arbeitsstiftungen berichten über Integrationsquoten von 80 Prozent und mehr; sie liegen damit in etwa gleichauf mit den schwedischen Arbeitssicherungsstiftungen – und stehen deutlich besser da als die deutschen Transfergesellschaften (vgl. Kühnert 2011).

Das österreichische Modell der Unterstützung von Arbeitsmarktübergängen bei betrieblichen Umstrukturierungen ist entstanden aus der Kombination einer starken sozialpartnerschaftlichen Tradition (auf Unternehmens- und regionaler Ebene) und rechtlichen Rahmenbedingungen, die Arbeitsmarktmobilität unterstützen (eher schwacher Kündigungsschutz bei relativ hoher finanzieller Absicherung bei Arbeitsplatzverlust). Da die Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen im österreichischen Modell eine geringere Rolle spielt als hierzulande, liegt es dem skandinavischen Flexicurity-Modell näher als Deutschland. Aber im Unterschied zu Schweden – und darin Deutschland wiederum ähnlicher – sind der Arbeitsmarktservice und die Arbeitslosenversicherung Bestandteil eines korporatistischen Arrangements, in das auch die Regierungen der Bundesländer stark eingebunden sind.

3.2.3 Wallonie (Belgien): berufliche Neuorientierung als öffentliche Dienstleistung

Im föderalen politischen System Belgiens ist die öffentliche Arbeitsverwaltung institutionell geteilt: Neben der auf nationaler Ebene bestehenden Arbeitslosenversicherung (zuständig für die Auszahlung der Unterhaltsleistungen an Arbeitslose) fällt der Bereich der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen (Beratung, Vermittlung, Qualifizierung etc.) in Flandern, der Wallonie, Brüssel sowie der deutschsprachigen Gemeinschaft in die Kompetenz eigenständiger regionaler Organisationen, welche gleichwohl an bestimmte landesweit geltende gesetzliche Rahmenbedingungen gebunden sind. In den verschiedenen Regionen Belgiens existieren deshalb jeweils eigene Modelle und arbeitsmarktpolitische Programme zur Begleitung kollektiver Entlassungen bei Umstrukturierungen. Nähere Beachtung verdient das diesbezügliche wallonische Modell der „Zellen zur beruflichen Umorientierung“ (*Cellules de Reconversion*, im Folgenden *CDR*), die vom öffentlichen wallonischen Arbeitsmarktservice *Le Forem* umgesetzt werden. Ähnlich wie in Schweden wurde der Ansatz in den späten 1970er Jahren entwickelt, zu Zeiten eines beschleunigten Strukturwandels in der Montanindustrie, welche in der Wallonie damals noch eine wichtige Rolle spielte. Im Jahr 2004 wurde das Modell der *CDR* durch regionale Gesetzgebung rechtlich verankert.

In der Wallonie sind im Falle kollektiver Entlassungen die Interessenvertreter der Beschäftigten des betreffenden Unternehmens (in der Regel sind dies Gewerkschaftsvertreter) berechtigt, den Arbeitsmarktservice *Forem* aufzufordern, einen Plan zur Begleitung der beruflichen Umorientierung (*plan d'accompagnement des reconversions*) aufzusetzen und durchzuführen. Eine erste Fassung dieses Plans wird von *Forem* und den Beschäftigtenvertretern gemeinsam entwickelt und vom *Forem*-Vorstand genehmigt. Im Anschluss daran schließen *Forem* und die Beschäftigtenvertreter des Unternehmens ein Partnerschaftsabkommen über die *CDR*.

Im ursprünglichen Modell einer *CDR* spielte der Arbeitgeber keine direkte Rolle. Allerdings sind die Arbeitgeber seit 2006 durch nationale Gesetzgebung verpflichtet, ihren Beschäftigten im Fall von kollektiven Entlassungen Unterstützung zukommen zu lassen, die ebenfalls Verhandlungen mit den Beschäftigtenvertretern zur Grundlage haben muss. Da *CDR* in der Regel offiziell als eine solche Unterstützung anerkannt werden, kann der Arbeitgeber die *CDR* als Nachweis nutzen, dass er seinen Verpflichtungen

durch die nationale Gesetzgebung nachkommt. Mit der 2006er-Reform ist die Einführung einer CDR ferner mit den Verhandlungen um einen Sozialplan verknüpft (vgl. Naedenoen 2008); auch für die Beschäftigten ist die CDR-Teilnahme damit verpflichtend geworden, da das Gesetz nun die Teilnahme an einer Unterstützungsleistung vorschreibt (vgl. Bingen 2010).

Die betriebliche Voraussetzung für eine CDR ist ein kollektiver Stellenabbau von mindestens 100 Beschäftigten. Nach Abschluss der Verhandlungen mit *Forem* wird die CDR räumlich als temporäre *Forem*-Zweigstelle in der Nähe des alten Unternehmens eingerichtet, normalerweise für die Laufzeit von einem Jahr (in Ausnahmefällen sind auch maximal zwei Jahre möglich). Die Räume sind fünf Tage in der Woche geöffnet, sie dienen den ehemaligen Beschäftigten als Ort, an dem sie sich treffen können, um die Folgen der Entlassung gemeinsam zu bewältigen, und an dem sie sich über freie Stellen, Fortbildungsmöglichkeiten usw. informieren und austauschen können. Die CDR gibt ihren Teilnehmenden technische Unterstützung bei der Arbeitssuche durch freien Zugang zum Internet, zu Telefon und Fax; sie bietet ferner individuelle sowie kollektive Beratung und Unterstützung durch zwei verschiedene Arten von Beratenden, die in der CDR arbeiten: Dabei handelt es sich zum einen um den Sozialberater, normalerweise in Person eines ehemals im alten Unternehmen tätigen gewerkschaftlichen Interessenvertreters, der Unterstützung in Bezug auf soziale Probleme und Schwierigkeiten mit Behördenangelegenheiten bietet. Die Bezahlung dieser Beratenden erfolgt durch *Forem*, die Einstellung und Auswahl ist Gegenstand des erwähnten Vertrags zwischen *Forem* und den Beschäftigtenvertretern des abgebenden Unternehmens. Der Sozialberater bildet jeweils ein Tandem mit einem Mitarbeiter von *Forem*, der für die auf die berufliche Wiedereingliederung bezogene Beratung zuständig ist und dabei auf die spezifischen Kenntnisse von *Forem* über den regionalen Arbeitsmarkt zurückgreift. Die *Forem*-Beratenden unterstützen die Teilnehmenden im Verfassen von Bewerbungsunterlagen, bieten Bewerbungstrainings und helfen bei der Suche nach passenden Stellen. Darüber hinaus machen sie bei Bedarf Qualifizierungsangebote, die häufig wahrgenommen werden (vgl. Poncin 2010).

In Fragen des Profiling arbeiten die Sozial- und die *Forem*-Beratenden zusammen und nutzen so das Wissen der Sozialberater um die informellen Qualifikationen und (oft verdeckten) Stärken ihrer vormaligen Kolleginnen und Kollegen. Die Betreuungsdichte ist hoch, sie variiert zwischen einem Berater pro 25 Teilnehmende und 1 zu 50.

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

Die für den jeweiligen Fall gegründeten temporären CDR werden strukturell durch neun permanente sogenannte *Forem*-Plattformen ergänzt, welche alle Regionen der Wallonie

abdecken. Über ihre Funktion als Dachorganisation für die temporären *CDR* hinaus dienen diese Standorte dazu, *Forem*-Leistungen in entsprechender Weise für kleinere Restrukturierungen in einer Größenordnung von unter 100 Beschäftigten anzubieten.

CDR-Teilnehmende sind weder beschäftigt noch arbeitslos, ihr Status basiert auf einem individuell abgeschlossenen „Vertrag zur beruflichen Umorientierung“ zwischen *Forem* und dem oder der einzelnen Teilnehmenden. Der Vertrag ermöglicht es den Teilnehmenden auf der einen Seite, alle Leistungen der *CDR* in Anspruch zu nehmen, auf der anderen Seite verpflichtet er sie zur aktiven Teilnahme. Zusätzlich erhalten die Teilnehmenden einen speziellen Bonus in der Höhe von einem Euro pro Stunde für ihre Teilnahme, ferner die Erstattung von bewerbungsbezogenen Kosten oder Kinderbetreuung.

Auffälliges Merkmal des wallonischen Modells ist die starke Rolle der betrieblichen Gewerkschaftsvertreter gegenüber der Arbeitsverwaltung. Ohne Rücksicht auf Verhandlungen mit dem Arbeitgeber können die wallonischen Gewerkschaftsvertreter auf ein gesetzlich garantiertes Paket von Mitteln und Leistungen zurückgreifen. Unmittelbar in den arbeitsmarktpolitischen Prozess mit einbezogen, können Gewerkschaften zum Erfolg des Prozesses beitragen und so ihrem Gestaltungsinteresse und ihrer Verantwortung als Vertretung der Beschäftigten nachkommen. Der klare und stabile Rahmen des Modells, nicht zuletzt in der Finanzierung der Maßnahmen, erleichtert den Gewerkschaftsvertretern ihre Arbeit für und in den *CDR*. Dass hierbei vom Arbeitsplatzverlust mit betroffene betriebliche Interessenvertreter als erste eine neue berufliche Perspektive erhalten, ist in der Wallonie offenbar positiv konnotiert und wird nicht als „Korruption“ oder „Selbstbedienung“ wahrgenommen, weil diese Praxis gesetzlich legitimiert ist.

Stärker als im schwedischen oder deutschen Modell setzt der wallonische Ansatz auf den Zusammenhalt des vormaligen Kollektivs – die *CDR* als ein „Club der Entlassenen“ sowie die operative Einbindung der Beschäftigtenvertreter als Sozialberater. Das Modell zeigt, dass – eine angemessene Ausgestaltung vorausgesetzt – der Zusammenhalt des betrieblichen Kollektivs einer beruflichen Neu-Orientierung nicht – wie vielfach erwartet wird – im Wege stehen muss, sondern zum Erfolg des Beschäftigentransfers beitragen kann.

3.3 Vergleichende Zusammenfassung

Bei der Darstellung der drei Ländermodelle haben wir uns im Rahmen dieses Berichts gezwungenermaßen auf die zentralen Informationen zur Funktionsweise der verschiedenen Regimes des Beschäftigentransfers beschränkt; zu ihrem vollen Verständnis müssten noch sehr viel umfangreichere und vertiefende Informationen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, zum institutionellen Hintergrund und zur Entstehungsgeschichte herangezogen werden. Erst auf einer solchen Grundlage kann sinnvoll darüber nachgedacht werden, ob und inwieweit ein länderübergreifender Modell-Transfer (oder auch nur die Übertragung einzelner Elemente) möglich und erfolgversprechend ist. Die oben stehenden knappen Skizzen sind jedoch eine hinreichende Basis um abschließend einige zentrale Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den skizzierten Modellen (nun einschließlich Deutschland) zu benennen.

Untersucht man, auf wessen Initiative die Inanspruchnahme des Instrumentariums zurückgeht und wie es rechtlich gerahmt ist, stößt man in allen Modellen auf eine wichtige Rolle der Mitbestimmung, vor allem auf betrieblicher, aber – im Falle Schwedens – auch auf tariflicher Ebene. Beides hat wichtigen Einfluss auf die Zugänglichkeit zu dem Instrument. In den Fällen, in denen diese entscheidend von der betrieblichen Interessenvertretung abhängt, ist die Zugänglichkeit in Kleinbetrieben bzw. in Betrieben ohne (oder mit nur schwacher) Interessenvertretung grundsätzlich nicht gegeben. Vor diesem Hintergrund hat man in den betreffenden Ländern nachträglich Lösungen zur Erweiterung der Zugänglichkeit auf Kleinbetriebe eingeführt (*cellules de reconversion permanentes* in Belgien und regionale Arbeitsstiftungen in Österreich). Auch in Deutschland wurden die für den Transfer einschlägigen §§ 110f. SGB III für kleine und betriebsratslose Betriebe geöffnet – die Wirksamkeit dieser nur wenig bekannten Bestimmungen dürfte allerdings geringer einzuschätzen sein als in den Vergleichsländern. In Schweden ist die Instrumentenverfügbarkeit auf die Branchen mit tariflich geregelter Arbeitssicherungsstiftung beschränkt. Aufgrund hoher Tarifbindungsraten kommen in den Branchen, in denen ein entsprechender Tarifvertrag existiert, bei Umstrukturierungen – unabhängig von der Betriebsgröße – fast alle Beschäftigten in den Genuss der Transferdienstleistungen; da diesbezügliche Tarifverträge aber nur in einem Teil der Branchen abgeschlossen wurden, ist das Transferinstrumentarium nur für rund 50 Prozent aller schwedischen Beschäftigten zugänglich. Diese Deckungsrate dürfte jedoch immer noch deutlich höher sein als die Verteilung der Chancen auf Transfer in Deutschland.

Die Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltung in den hier betrachteten Transferregimes ist sehr unterschiedlich; bezüglich ihrer Rolle im Transfergeschehen stehen sich Schweden und Belgien gewissermaßen als Extreme gegenüber. Während das durch tarifliche Umlagesysteme finanzierte Modell Schwedens verdeutlicht, dass Beratungs-, Vermittlungs- und Qualifizierungsaktivitäten und deren Finanzierung auch völlig ohne Beteiligung (und ohne Kontrolle) der öffentlichen Arbeitsverwaltung effizient durchgeführt werden können, steht die Wallonie für ein Modell, in dem der öffentliche Arbeitsmarktservice der wichtigste Akteur ist. Anders als in Deutschland, wo die Arbeitsverwaltung seit einigen Jahren nach dem Willen des Gesetzgebers einen zunehmenden Einfluss auf das Transfergeschehen nehmen soll, geht dieses jedoch nicht mit Konflikten einher, was mit einer starken Einbindung der gewerkschaftlichen Organisationen und der hohen Kooperationsdichte mit der ehemaligen betrieblichen Interessenvertretung zusammenhängen dürfte. Wahrscheinlich spielt auch die organisatorische Trennung von Arbeitslosenkasse und Arbeitsmarktservice eine Rolle, da somit die unmittelbar im Transfer engagierte öffentliche Einrichtung nicht für Sanktionen zuständig ist.

In Österreich indessen beschränkt sich die in ein nach wie vor stark korporatistisch geprägtes System eingebundene Arbeitsverwaltung bislang auf die Zahlung der Unterhaltszahlungen und überlässt die arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen gänzlich den Stiftungen, in deren Einflussbereich letztlich auch die Dauer des Leistungsbezugs liegt. Wie es scheint, gibt es aber Anzeichen dafür, dass die Arbeitsverwaltung – analog zu Deutschland – eine stärkere Einflussnahme auf das Vorgehen der Dienstleister anstrebt. In der Wallonie hat sich der ursprüngliche Charakter der *cellules de reconversion* dadurch geändert, dass die Teilnahme nunmehr gesetzlich verpflichtend gemacht wurde.

Das schwedische Modell könnte in Frage stehen, wenn der gewerkschaftliche Organisationsgrad weiter sinkt und schließlich auch der tarifvertragliche Deckungsgrad abnehmen sollte. Dies macht deutlich, dass das Transferinstrumentarium auch in den Ländern, die wegen einer hohen diesbezüglichen Verlässlichkeit bislang als vorbildhaft erscheinen, Veränderungen und möglicherweise auch Gefährdungen unterworfen sein kann.

4 Ansätze zur Weiterentwicklung des Beschäftigntentransfers

Wie die vorstehenden Kapitel gezeigt haben, ist der Beschäftigntentransfer komplex, und die Handlungsstrukturen sind durch gesetzgeberisches *fine-tuning* der letzten Jahre eher noch konflikträchtiger und störungsanfälliger geworden. Damit Beschäftigntentransfer zustande kommt, müssen viele Akteure zusammenwirken, von denen keiner allein handlungsmächtig ist und von denen auch keiner allein die Verantwortung trägt. Regelungstechnisch ist in Deutschland jeder Transferfall ein Unikat, was die Vergleichbarkeit erschwert.

Das scheint bei den ausländischen Beispielen einfacher und eindeutiger zu sein, wo entweder die Sozialpartner (Schweden, Österreich) oder die staatliche Arbeitsverwaltung (Wallonie) ein größeres Gewicht im Transfer haben. Dadurch scheinen die Ergebnisse besser zu sein, und zumindest im schwedischen und österreichischen Beispiel scheint dieses mit einer stärkeren Individualisierung der Förderungsdauer und dadurch erweiterten Qualifizierungsperspektiven zusammenzuhängen. Der Beschäftigntentransfer erfordert hier nicht die Schaffung eines standardisierten „Containers“ für die Teilnehmenden, mit einheitlicher Laufzeit und einem besonderen Status zwischen „beschäftigt“ und „arbeitslos“. Es scheint so, als ob die Standardisierung der Rahmenbedingungen und die Individualisierung der Förderung sich wechselseitig bedingen.

Wäre es möglich, eine derartige Vereindeutigung der Verantwortung, eine Stabilisierung der Rahmenbedingungen und eine Öffnung der individuellen Perspektiven auch in Deutschland zu realisieren? Diese Frage wird in Abschnitt 4.1 in drei verschiedene Richtungen exploriert. Anschließend wird in Abschnitt 4.2 versucht, die dadurch gewonnenen Anregungen im bestehenden Handlungsrahmen durch eher kleinschrittige Anpassungen umzusetzen. Solange diese nicht realisiert sind, gibt es dennoch Möglichkeiten der Weiterentwicklung, die wir in Abschnitt 4.3 skizzieren. Was die Landesregierung beitragen kann, um eine solche Weiterentwicklung anzustoßen, behandelt der Abschnitt 4.4.

4.1 Alternative Ansätze zur grundlegenden Umgestaltung der Handlungsstruktur „Beschäftigntentransfer“

4.1.1 Transfer durch Tarifvertrag

Das schwedische Beispiel (vgl. Abschnitt 3.2.1) zeigt eine Möglichkeit auf, wie Tarifpartner die vorrangige Verantwortung für den Beschäftigntentransfer übernehmen und eine stabile Handlungsstruktur dafür aufbauen können. Bei der Adaption dieses Modells für deutsche Verhältnisse ist natürlich die Dualität der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen in Deutschland, d.h. die Existenz von Betriebsräten zu berücksichtigen.

Durch branchenweite Restrukturierungs-Tarifverträge könnte der Rahmen für Transfer-Sozialpläne abgesteckt werden. Auf diese Weise kann zum Beispiel sicher gestellt werden, dass zu zahlende Abfindungen anreizkonform ausgestaltet werden. Konformität

dieser Rahmenregelungen mit den Anforderungen der Bundesagentur für Arbeit³⁹ beschleunigt das Verfahren im Einzelfall. Darüber hinaus können Verfahrensregeln wie zum Beispiel die Bildung und Zusammensetzung von Transfer-Beiräten sowie das Mandat der Betriebsräte für die Interessenvertretung der am Transfer Teilnehmenden festgelegt werden. Die betrieblich ausgehandelten Sozialpläne regeln dann nur noch die finanzielle Ausstattung im Einzelfall unter Berücksichtigung des Unterstützungsbedarfs der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der finanziellen Möglichkeiten des Betriebes.

Alternativ und näher an dem schwedischen Vorbild, aber auch entsprechend dem in Deutschland erfolgreich praktizierten Beispiel der SOKA-BAU (vgl. Bosch und Zühlke-Robinet 2000), könnten die Kosten der Dienstleistung „Beschäftigtertransfer“ – zumindest soweit sie bisher vom betroffenen Betrieb getragen wurden – durch eine Umlage finanziert werden. Die Sozialpläne würden sich reduzieren auf die Regelung der Rahmenbedingungen des Personalabbaus und etwaige finanzielle Leistungen (Netto-Aufstockungen, Abfindungen) an die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Restrukturierungs-Tarifverträge würden eine Umlage der Betriebe in Höhe eines Promillesatzes der Bruttolohn- und -gehaltssumme vorsehen. Diese Umlage wird dann paritätisch von den Sozialpartnern der jeweiligen Branche in gemeinsamen Einrichtungen verwaltet, die wir im Folgenden *Mobilitätskassen* nennen wollen. Auch in solchen Branchen, die keine Bundes-, sondern nur regionale Flächentarifverträge kennen, sollte gleichwohl durch parallele Regelungen eine *einzig*e Mobilitätskasse für die Branche vorgesehen werden, um eine regionale Zersplitterung zu vermeiden und die für eine Wirksamkeit der Regelung notwendige „kritische Masse“ zu erreichen.

Die Mobilitätskassen setzen die Umlage ein, um die Arbeitgeberanteile bei Transfermaßnahmen nach § 110 SGB III abzudecken, sowie für die Finanzierung der Dienstleistungen von Transfergesellschaften und für die Qualifizierungskosten von Teilnehmenden im Beschäftigtertransfer. Diese sozialpartnerschaftlich verwalteten Mobilitätskassen sind dann künftig die *Auftraggeber für die Dienstleister* im Transfer. Sie entwickeln Regeln für die Unterstützung von Qualifizierungswünschen oder von Existenzgründungen betroffener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und führen die Qualitätskontrolle und Evaluierung von Transfermaßnahmen durch. Sie organisieren den Erfahrungsaustausch zum Transfer, stoßen Innovationen an und erweitern durch überregionale Vernetzung die Möglichkeiten des Transfers. Sie entwickeln überbetriebliche Kompetenzen für die Personalentwicklung und setzen Überschüsse der Umlage, die nicht für den Transfer benötigt werden, zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihrer Branchen ein, auch wenn sie nicht unmittelbar von Arbeitsplatzverlust bedroht sind.

Mobilitätstarifverträge könnten einen Beitrag zur Vereinheitlichung der Beschäftigungsbedingungen leisten, indem sie Personen einbeziehen, die im Kontext einer Re-

³⁹ Dieses Erfordernis stellt sich unter der Annahme, dass weiterhin Transfer-Kug als Bestandteil der Unterhaltssicherung während des Transfers genutzt wird. Die im folgenden Abschnitt skizzierte Umlagefinanzierung könnte demgegenüber auch so weit gehen, diese Unterhaltssicherung zu übernehmen. Solange jedoch das SGB III das Angebot von Transfer-Kug vorsieht, werden die Tarifpartner es wohl kaum vorziehen, die Arbeitslosenversicherung durch eigene Leistungen zu entlasten.

strukturierung ihren Arbeitsplatz verlieren, ohne von Kündigung bedroht zu sein. Dieses gilt für befristet Beschäftigte, deren Beschäftigung im Zusammenhang mit Maßnahmen des Personalabbaus nicht verlängert wird, sowie für Leiharbeiterinnen und -arbeiter, deren Einsatz wegen der Restrukturierung beendet wird. Derartige Bestimmungen würden sich einreihen in gewerkschaftliche Strategien der jüngsten Zeit, atypisch Beschäftigte stärker in kollektive Regelungen einzubeziehen und dem Auseinanderdriften von Beschäftigungsstatus und einer drohenden Spaltung des Arbeitsmarktes entgegen zu arbeiten. Der Tarifvertrag könnte für atypisch Beschäftigte Mindestzeiten der Tätigkeit in einem Betrieb als Bedingung für die Einbeziehung in den Transfer vorsehen. Solange diesem Personenkreis Förderungsmöglichkeiten der BA nicht offen stehen, müssten bei ihnen die gesamten Transferkosten aus der Umlage (Mobilitätskasse) finanziert werden.

Die abzuschließenden Mobilitätstarifverträge könnten darüber hinaus innerhalb der Branche, für die sie gelten, Rahmenbedingungen zur Unterstützung von Strukturwandel und Restrukturierung sowie zur Vermeidung von Personalengpässen schaffen. Die Mitgliedsunternehmen könnten den Personalpool der jeweils aktuell durch die Mobilitätskasse ihrer Branche Geförderten zur Rekrutierung von Arbeitskräften nutzen. Unternehmen, die die Mobilitätskasse bereits in Anspruch genommen haben, um Personalabbau zu bewältigen, könnten anschließend für eine bestimmte Anzahl von Jahren verpflichtet werden, etwaigen Personalbedarf vorrangig aus dem Kreis von Transferteilnehmenden zu decken. Diese könnten zu diesem Zweck in interne Ausschreibungen einbezogen und bei der Personalauswahl vorrangig berücksichtigt werden.

Ein Mobilitätstarifvertrag könnte einen Abschnitt zur Arbeitnehmerüberlassung enthalten. Die Mobilitätskasse würde in diesem Falle eine Tochtergesellschaft unterhalten, die dem Branchen-Tarifvertrag unterliegt, eine Überlassungserlaubnis besitzt und die Überlassung ohne Gewinnerorientierung und zu *equal-pay*-Bedingungen betreibt. Die für die Mobilitätskasse tätigen Transfergesellschaften würden interessierte Transferteilnehmende vorübergehend und mit Rückkehrrecht zwecks Qualifizierung an die brancheninterne Überlassungsgesellschaft überstellen (§ 111 Abs. 7 Satz 3 Nr. 2 SGB III). Die Einsatzbetriebe müssten sich vor Ablauf von sechs Monaten für oder gegen die dauerhafte Übernahme entscheiden. Auf diese Weise wäre eine gegenseitige Erprobung bei voller Bezahlung möglich, ohne dass der aufnehmende Arbeitgeber mit Personalverwaltung belastet wird. Im Mobilitätstarifvertrag wäre festzulegen, dass ein solcher Verleih nur freiwillig erfolgt und dass die Betroffenen während ihrer Transferzeit jederzeit zurückkehren können.

Die Vorteile eines solchen Modells sind:

- stabilere und einheitlichere Rahmenbedingungen für den Transfer;
- solidarische Vorsorge für Restrukturierungen innerhalb einer Branche: die Kosten für Transfer-Dienstleistungen werden aus dem wirtschaftlichen Ertrag einer Branche angespart und müssen nicht vom einzelnen Betrieb in einer wirtschaftlichen Krisensituation aufgebracht werden;

- für alle betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen unabhängig von der betrieblichen Notlage oder gar der Insolvenz ausreichend Mittel für Qualifizierungen zur Verfügung;
- Qualifizierung kann aus den Mitteln der Mobilitätskassen auch als Nachqualifizierung nach erfolgter Einstellung finanziert werden;
- in Einzelfällen und nach Regeln, die von den Mobilitätskassen aufzustellen sind, können Qualifizierungsabsichten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über die zeitlichen Begrenzungen der Kündigungsfristen oder der maximalen Bezugsdauer von Transfer-Kug hinaus unterstützt werden;
- die Transparenz über Vorgehensweisen und Qualität im Beschäftigtentransfer wird erhöht;
- die Rolle der Sozialpartner gegenüber dem Gesetzgeber und der Bundesagentur wird gestärkt, und sie gewinnen eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich des Beschäftigtentransfers;
- das Modell enthält Weiterentwicklungsmöglichkeiten zur Beratung von Betrieben in Restrukturierungsprozessen sowie zur Fachkräftesicherung und Mobilitätssicherung über den Transfer hinaus, zum Beispiel auch zur Qualifizierung von Zeitarbeitskräften, die in der betreffenden Branche eingesetzt werden.

Diesen Vorteilen steht ein potenziell gravierender Nachteil gegenüber:

Die Förderung der beruflichen Mobilität durch Branchenfonds könnte für die Mobilität aus einer Branche heraus nachteilig sein, wenn die Sozialpartner einer Branche der Vorstellung anhängen sollten, dass in der Branche aufgebrachte Mittel nur innerhalb der Branche eingesetzt werden sollten. Eine solche Entwicklung wäre im Hinblick auf die Bewältigung des Strukturwandels als Rückschritt zu bewerten.

Darüber hinaus löst dieses Modell bestimmte festgestellte Probleme des Beschäftigtentransfers nicht:

Nicht tarifgebundene Betriebe werden nicht erreicht, und soweit es sich dabei um kleinere Betriebe handelt, werden KMU nach wie vor nicht erreicht, sofern der Restrukturierungsstarifvertrag nicht für allgemeinverbindlich erklärt ist. Zumindest in Westdeutschland ist jedoch der Deckungsgrad der Tarifverträge immer noch hoch genug, dass durch tarifliche Lösungen im Vergleich zum *status quo* eine Verbreiterung des Beschäftigtentransfers erreicht werden könnte.

Internationale Beispiele

Die schwedische Lösung von Branchenfonds für die Begleitung von Restrukturierungen ist wohl ziemlich einzigartig. Denkt man jedoch darüber hinaus an Weiterbildung und Fachkräftesicherung im Allgemeinen, so finden sich zahlreiche Beispiele in Frankreich (Bosch 2003), den Niederlanden (Bosch 2010) und 14 weiteren europäischen Ländern (CEDEFOP 2008). Deutschland ist mit der SOKA Bau, die unter anderem die Berufsausbildung in der Baubranche finanziert, und der Chemie-Stiftung Sozialpartner-Akademie (CSSA), die unter anderem in der beruflichen Weiterbildung tätig ist, auf diesem Gebiet eher mäßig entwickelt. Die Frage ist, ob das unveränderlich ist.

Realisierungsbedingungen

Der hauptsächliche Einwand gegen das Modell tariflicher Branchenlösungen betrifft die Frage nach seiner tarifpolitischen Durchsetzbarkeit. Das Modell scheint überhaupt nur in Branchen mit hoher Tarifbindung (die in Schweden noch überwiegend gegeben ist) durchsetzbar zu sein. Für Deutschland stellt sich die Frage, ob die Tarifpartner noch in irgendeiner Branche hinreichend gestaltungsmächtig sind, um gemeinsame Einrichtungen neu zu schaffen und die Betriebe mit einer Umlage zu belegen, wie gering diese auch ausfallen wird. Diese Frage ist letztlich nicht theoretisch, sondern nur durch die Praxis zu beantworten. Hinzuweisen ist darauf, dass die Chemiebranche früher einmal mit einem gemeinsamen Konzept für Transfersozialpläne (vgl. BAVC Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. 2003) zumindest konzeptionell einen Konsens bezüglich des Beschäftigentransfers hatte.

Gedankliche Voraussetzung für einen Konsens über die Schaffung von Mobilitätskassen wäre, dass bei den Akteuren ein Verständnis vorherrscht, dass Restrukturierung ein permanenter und die gesamte Branche erfassender Prozess sei. Solange Restrukturierung als einzelbetrieblicher „Unfall“ verstanden wird, womöglich verursacht durch Managementfehler, für die die umsichtiger und erfolgreicher geführten Betriebe qua Umlage haften müssen, wird es wohl keine Bereitschaft für eine solchermaßen solidarische Lösung der Transferproblematik geben. Ebenso irritierend und solidarische Ansätze in Frage stellend könnten Standortschließungen wirken, die keiner Notlage, sondern konzerninternen Optimierungs- und Verlagerungsstrategien geschuldet sind oder gar den Verdacht wecken, dass Ansiedlungsprämien für die Entscheidung ausschlaggebend waren.

Alternativ zu berücksichtigen ist die eingangs dieses Abschnitts skizzierte Möglichkeit eines weniger anspruchsvollen Einstiegs: Ein Rahmen-Tarifvertrag für Transfersozialpläne, d.h. ohne betriebliche Umlage und ohne gemeinsame Einrichtung, wäre vermutlich leichter zu realisieren.

4.1.2 Transfer durch Arbeitsrecht

Entgegen weit verbreiteter Wahrnehmung ist der deutsche Kündigungsschutz im internationalen Vergleich nur von mittlerer Stärke (OECD 2006); vor allem aber beschränkt er sich auf die Festlegung, unter welchen Voraussetzungen eine Kündigung unzulässig ist. Gegenüber „zulässig“ Gekündigten hat der Arbeitgeber auf der Ebene des Individualarbeitsrechts keinerlei Verpflichtungen; solche Verpflichtungen können nur durch Sozialplan kollektiv begründet werden. Zur Vermeidung einer gerichtlichen Prüfung, ob eine Kündigung zulässig ist oder nicht, gibt es Wege sowohl auf individualrechtlicher als auch auf kollektiver Ebene; traditionell werden derartige Wege durch finanzielle Kompensation geebnet. Die Umwandlung „passiver“ finanzieller Kompensationen für wirtschaftliche Nachteile in „aktive“ Dienstleistungen zur Unterstützung der beruflichen Neuorientierung und damit zur Vermeidung statt „Vergoldung“ von Nachteilen ist das durchgängige Thema von Reformen der Transferinstrumente seit 1997.

Andere Länder kennen weiter gehende Verpflichtungen des Arbeitgebers: Der Transfer ist hier nicht oder nicht allein eine Sache der Arbeitsförderung, sondern wurzelt als Verpflichtung des Arbeitgebers im Arbeitsverhältnis. Wir finden derartige Ansätze in

Frankreich (Kirsch und Knuth 2001; Petrovski et al. 2008) und seit dem sogenannten „Renault-Gesetz“ von 1998 in Belgien (Naedenoen 2008).

Eine entsprechende Verantwortung des Arbeitgebers ist im Grunde auch in Deutschland bereits im SGB III verankert (siehe Kasten), nur ist sie mit keinerlei Sanktion oder Handlungsmöglichkeit für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer versehen, denen lediglich eine spiegelbildliche Eigenverantwortung zugeschrieben wird.

§ 2 SGB III

(2) Die Arbeitgeber haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf die Beschäftigung der Arbeitnehmer und von Arbeitslosen und damit die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung einzubeziehen. Sie sollen dabei insbesondere 1. im Rahmen ihrer Mitverantwortung für die Entwicklung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer zur Anpassung an sich ändernde Anforderungen sorgen, 2. vorrangig durch betriebliche Maßnahmen die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung sowie Entlassungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vermeiden, 3. Arbeitnehmer vor der Beendigung des Arbeitsverhältnisses frühzeitig über die Notwendigkeit eigener Aktivitäten bei der Suche nach einer anderen Beschäftigung sowie über die Verpflichtung zur Meldung nach § 38 Abs. 1 bei der Agentur für Arbeit informieren, sie hierzu freistellen und die Teilnahme an erforderlichen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ermöglichen.

...

(4) Die Arbeitnehmer haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf ihre beruflichen Möglichkeiten einzubeziehen. Sie sollen insbesondere ihre berufliche Leistungsfähigkeit den sich ändernden Anforderungen anpassen.

Sollte das seit der Weimarer Republik immer wieder aufgekommene Vorhaben, das Arbeitsrecht in einem *Arbeitsgesetzbuch* zusammenzufassen, jemals realisiert werden, so wäre darin die Verantwortung des Arbeitgebers für die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und insbesondere ihr weiteres berufliches Schicksal im Falle von Entlassungen festzuschreiben. Als Grundlage dafür sollten Arbeitgeber verpflichtet werden, den beruflichen Werdegang ihrer Beschäftigten zu dokumentieren.

In der gegenwärtigen Struktur eines auf zahlreiche Einzelgesetze verteilten Arbeitsrechts könnte an folgenden Punkten angeknüpft werden:

- Die Definition der sozial ungerechtfertigten Kündigung in § 1 Abs. 2 KSchG wird dahingehend erweitert, dass eine Kündigung wegen dringender betrieblicher Erfordernisse auch dann sozial ungerechtfertigt ist, wenn der Arbeitgeber nicht darlegen kann, dass und in welcher Weise er seiner Verantwortung aus § 2 Abs. 2 SGB III nachgekommen ist. Hierzu gehört auch, dass der Arbeitgeber über eine Dokumentation des beruflichen Werdegangs des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin einschließlich der betrieblichen Weiterbildungen verfügt. Ist dieses nicht der Fall, hat der Arbeitgeber der Bundesagentur für Arbeit die Kosten für das Erstellen einer Kompetenzbilanz zu erstatten.

- Der optionale Abfindungsanspruch nach § 1a KSchG (Abfindung bei Verzicht auf Kündigungsschutzklage) wird teilweise umgewandelt in eine Kostenerstattung für Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, Neuorientierung oder Arbeitsvermittlung. Dieses könnte in der Weise normiert werden, dass Ansprüche, die auf bis zu vier Jahren Beschäftigungsdauer beruhen (also bis zur Höhe von zwei Monatsverdiensten), grundsätzlich nur als Sachleistung geleistet werden dürfen. Zur Sicherung gegen Missbrauch ist dieser Teil des Anspruchs an die Bundesagentur für Arbeit zu leisten, die der betroffenen Person einen Bildungs- oder einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein in entsprechender Höhe ausstellt. Sollte der arbeitsrechtliche Ansatz zur Stärkung des Transfers in Kombination mit dem tarifvertraglichen Ansatz (siehe Abschnitt 4.1.1) realisiert werden, so könnte man auch vorsehen, dass derartige Zahlungen statt an die BA als Sonderabgabe an die Mobilitätskasse der betreffenden Branche geleistet werden.
- In § 112 Abs. 1 BetrVG wird die Beschreibung von Zweck und Inhalt des Sozialplans („Ausgleich oder die Milderung der wirtschaftlichen Nachteile, die den Arbeitnehmern infolge der geplanten Betriebsänderung entstehen“) geändert in „*Maßnahmen zur Vermeidung* von wirtschaftlichen Nachteilen, die den Arbeitnehmern infolge der geplanten Betriebsänderung entstehen könnten, oder Entschädigungen zu ihrer Milderung“.
- In § 112 Abs. 5 Nr. 2a BetrVG (Leitlinien für die Entscheidung der Einigungsstelle über den Sozialplan) wird der Vorrang der Vermeidung von wirtschaftlichen Nachteilen durch Qualifizierung und berufliche Neuorientierung vor dem finanziellen Nachteilsausgleich ausdrücklich festgeschrieben (statt der derzeitigen schwammigen Bezugnahme auf die Arbeitsförderung nach dem SGB III).
- Der „dreiseitige Vertrag“, der beim Übergang in eine Transfergesellschaft abgeschlossen wird, sollte künftig so ausgestaltet werden, dass unbeschadet der Auflösung des Arbeitsverhältnisses eine Fürsorgepflicht des Arbeitgebers für die Unterstützung des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin bei der beruflichen Neuorientierung und damit eine einklagbare Verantwortung des Arbeitgebers für Umfang und Qualität der Angebote im Transfer bestehen bleiben, solange der Arbeitnehmer/die Arbeitnehmerin bei einer vom Arbeitgeber beauftragten Transfergesellschaft beschäftigt ist. Dieses folgt unmittelbar aus der oben vorgeschlagenen Änderung zu § 1 Abs. 2 KSchG: Durch Aufhebungsvertrag befreit der Arbeitnehmer/die Arbeitnehmerin den Arbeitgeber von den Hauptpflichten des Arbeitsverhältnisses, aber die Nebenpflicht, die einen solchen Schritt erleichtern soll, muss noch übergangsweise fortbestehen.
- Spiegelbildlich wäre die Eigenverantwortung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einzuarbeiten, nämlich „ihre berufliche Leistungsfähigkeit den sich ändernden Anforderungen anzupassen“ (§ 2 Abs. 4) und die Unterstützungsangebote, die sie im Rahmen des Transfers erhalten, anzunehmen und aktiv an ihrer beruflichen Neuorientierung mitzuwirken.

Im Falle der Verwirklichung von Vorschlägen zur Einrichtung eines gesetzlichen Weiterbildungsfonds (vgl. Bosch 2010, 2012b) wäre darauf zu achten, dass dieser auch für

die Weiterbildungsförderung im Transfer zur Verfügung steht. Durch Beteiligung der Arbeitgeber an einem Weiterbildungsfonds könnte ein Teil der postulierten individuellen Verpflichtungen der Arbeitgeber vergemeinschaftet werden, so dass Betriebe nicht gerade dann besondere Belastungen aus diesen Verpflichtungen erfahren, wenn sie ohnehin in wirtschaftlichen Schwierigkeiten sind. Insofern würde ein Weiterbildungsfonds, der gezielt Fördermöglichkeiten in Situationen von betrieblicher Restrukturierung und im Beschäftigtertransfer vorsieht, manche Funktionen der im vorstehenden Abschnitt skizzierten tariflichen Mobilitätskassen erfüllen können. Ohnehin geht Bosch (2010, S. 40) davon aus, dass gesetzliche Weiterbildungsfonds sich aufteilen müssten in einen zentralen Fonds für individuelle Maßnahmen und paritätisch verwaltete Branchenfonds für betriebliche Maßnahmen, die ihrerseits offen sind für tariflich zu vereinbarende Ergänzungen. Hier besteht folglich eine Anschlussfähigkeit zwischen den Optionen „Transfer durch Tarifvertrag“ und „Transfer durch Arbeitsrecht“.

Vorteile

Der hauptsächliche Vorteil einer arbeitsrechtlichen Lösung für den Transfer ist in der Universalität ihrer Geltung zu sehen. Auch wenn Betriebe mit bis zu zehn Beschäftigten von der Geltung des gesetzlichen Kündigungsschutzes ausgenommen bleiben (§ 23 Abs. 1 KSchG), so wäre der Geltungsbereich einer solchen Regelung mit etwa 77 Prozent der Beschäftigten (vgl. Koller 2010) doch immer noch bei weitem höher als der Deckungsgrad von Tarifverträgen oder die Existenz von Betriebsräten (Ellguth und Kohaut 2011).

Praktische Auswirkungen

Der hauptsächliche Einwand gegen den Ansatz, den Beschäftigtertransfer über das Individualarbeitsrecht zu verallgemeinern, dürfte aus Zweifeln resultieren, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Rechte in Anspruch nehmen werden, deren Sinn ihnen nicht offensichtlich ist. Wenn aber diese Rechte nur im Falle des Vorhandenseins handlungsfähiger gewerkschaftlicher und betrieblicher Interessenvertretungen in Anspruch genommen würden, dann würde man gegenüber dem derzeitigen Zustand höchstens gewinnen, dass der Transfergedanke im Arbeitsrecht durchgängiger verankert wäre.

Durchsetzbarkeit

Politisch durchsetzbar wäre eine solche Regelung vermutlich nur im Kontext einer grundlegenden Neukonzipierung des Arbeitsvertragsrechts und Kündigungsschutzes, was natürlich auch dazu führen würde, dass die oben in enger Anknüpfung an das bestehende Kündigungsschutzgesetz formulierten Vorschläge in einem veränderten Gesetzkontext anders zu formulieren wären.

4.1.3 Transfer als Regelinstrument der aktiven Arbeitsförderung

Eine gegenüber den vorstehenden Lösungsansätzen gewissermaßen entgegengesetzte Möglichkeit zur Auflösung derzeitiger Handlungsdilemmata zwischen den Betriebsparteien, den Transfer-Dienstleistern und der Arbeitsverwaltung würde darin bestehen, den Beschäftigtertransfer weitgehend aus dem betrieblichen und tariflichen Kontext zu lösen und ihn als eine gewöhnliche Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung nach dem

SGB III auszugestalten. Dieser Vorschlag greift gesetzgeberische Tendenzen auf, die in den letzten beiden Instrumentenreformen („Beschäftigungschancengesetz“ und „Eingliederungschancengesetz“) sichtbar geworden sind, und treibt sie zur Konsequenz: Wenn die Gesetzgebung den Beschäftigtertransfer so behandelt als handele es sich hier um eine allein vom Gesetzgeber zu gestaltende Förderungsform und nicht um ein Zusammenwirken zwischen Sozialpartnern und Arbeitsförderung, dann sollte sie ihn auch so ausgestalten, dass die Bundesagentur für Arbeit wirklich die alleinige Verantwortung für diese Förderung übernehmen kann. Beschäftigtertransfer wäre dann ein Instrument der aktiven Arbeitsförderung, das sich speziell an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wendet, die aufgrund von betrieblichen Restrukturierungen oder betriebsbedingten Kündigungen von Arbeitslosigkeit bedroht sind oder arbeitslos werden.

(1) Berufsbegleitender Transfer während der Kündigungsfrist (bisherige Transferagenturen)

Voraussetzung für diese Form des Transfers ist, dass der Arbeitgeber sich in der Weise an den Maßnahmen beteiligt, dass er die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stundenweise für die Teilnahme freistellt. Stellt er auf dem Betriebsgelände kostenlos geeignete Räume für die Durchführung der Maßnahmen zur Verfügung, so dass den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zusätzliche Wegezeiten erspart bleiben, so kann die Freistellung entsprechend kürzer ausfallen.

Die Kosten dieser Maßnahmen beschränken sich wie bisher auf die Durchführungskosten, da die Teilnehmenden weiterhin ihr Arbeitsentgelt erhalten. Im Sonderfall der Insolvenz können solche Maßnahmen auch mit dem Bezug von Insolvenzgeld kombiniert werden. Eine finanzielle Beteiligung des Arbeitgebers an den Maßnahmekosten ist bei dieser Form des Beschäftigtertransfers künftig nicht mehr erforderlich; die Maßnahmen werden allein von der Arbeitsagentur im Rahmen ihres Eingliederungstitels finanziert, was den Abstimmungs- und Prüfungsaufwand verringert und die Akzeptanz bei Arbeitgebern erhöhen könnte. Die unvermeidliche Konsequenz ist, dass diese Maßnahmen zu Ermessenleistungen werden, d.h. die einzelne Arbeitsagentur ist je nach ihrem strategischen Ansatz und in Auswertung bisheriger Erfahrungen frei zu entscheiden, ob sie solche Maßnahmen in Auftrag geben will, und sie kann auch im zeitlichen Rahmen von üblichen Kündigungsfristen und von Arbeitgebern zugestandenen Freistellungen über die Ausgestaltung der Maßnahmen im Einzelnen entscheiden. Insbesondere für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit kurzen Kündigungsfristen kann vorgesehen werden, dass die Teilnahme nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses nahtlos weiterläuft und in die im nächsten Abschnitt zu beschreibende Variante (2) übergeht.

(2) Transfer nach fristgemäßer Beendigung des Arbeitsverhältnisses

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnis durch fristgerechte betriebsbedingte Kündigungen endet und bei denen – unter anderem wegen langer Betriebszugehörigkeiten – von einem erhöhten Unterstützungsbedarf zur beruflichen Neuorientierung und Wiedereingliederung auszugehen ist, können unmittelbar mit Beginn ihrer Arbeitslosigkeit an Transfermaßnahmen teilnehmen bzw. – wenn sie bereits an berufsbegleitenden Transfermaßnahmen teilgenommen haben – diese nahtlos fortsetzen. Wie andere arbeitslose Teilnehmende in der Maßnahmenkategorie „Aktivierung und

berufliche Eingliederung“ (§ 45 SGB III) beziehen sie Arbeitslosengeld. Die Dauer der Maßnahmen richtet sich nach dem individuellen Unterstützungsbedarf. Ob es bei größeren Personalabbaumaßnahmen zielführend ist, die aus dem gleichen Betrieb Entlassenen wie bisher für eine Eingangsphase zur Verarbeitung des Entlassungsschocks, zur Kompetenzfeststellung und zur weiteren Berufswegeplanung gemeinsam zu fördern, sollte experimentell erprobt und evaluiert werden. In jedem Falle aber sollte nach spätestens drei Monaten eine Individualisierung der Förderung für diejenigen einsetzen, die nicht bereits in neue Beschäftigungsverhältnisse vermittelt werden konnten. Diese Individualisierung sollte auch den nahtlosen Übergang in FbW-Maßnahmen von je nach individueller Perspektive unterschiedlicher Dauer beinhalten. Dieses ist unter anderem auch deshalb notwendig, weil die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen in Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung die Dauer von acht Wochen nicht überschreiten darf (§ 45 Abs. 2 Satz 3 SGB III). Diese Individualisierung von Förderungsinhalt und –dauer greift das österreichische Modell der Förderung in „Arbeitsstiftungen“ auf (vgl. Abschnitt 3.2.2).

Die gemeinsame Eingangsphase im Verbund ehemaliger Betriebsbelegschaften ist eine im Vergleich mit anderen Vorgehensweisen zu erprobende Möglichkeit, aber sie ist bei diesem Modell nicht mehr Bedingung. Auch Entlassene aus KMU und die Betroffenen kleiner Personalabbaumaßnahmen bis hin zur individuellen betriebsbedingten Kündigung können mit diesem Maßnahmetyp gefördert werden; es genügt, dass es im Einzugsbereich einer Arbeitsagentur innerhalb eines Monats genügend „frisch Entlassene“ mit entsprechendem Unterstützungsbedarf gibt, um eine Maßnahme wirtschaftlich durchführen zu können. Um solche Maßnahmen dann auch rechtzeitig bereitstellen zu können, müssen die Arbeitsagenturen die Instrumente der Massenentlassungsanzeige (§ 17 KSchG) und der frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung (§ 38 SGB III) künftig stärker proaktiv nutzen, um sich auf die Förderfälle einzustellen, die auf sie zukommen.

(3) Transfer nach freiwilliger vorzeitiger Beendigung des Arbeitsverhältnisses

In dieser dritten Variante soll der Beschäftigtertransfer den Betrieben weiterhin eine Möglichkeit zur Gestaltung des Personalabbaus bieten, wenn sie sich im Gegenzug an den Kosten der Arbeitsförderung beteiligen; jedoch soll die derzeit komplexe multilaterale Verantwortlichkeit für den Transfer aufgelöst werden zugunsten einer eindeutigen Steuerungsverantwortung allein der Arbeitsagenturen. Das könnte durch folgende Regelungen erreicht werden:

Auf der Grundlage entsprechender Vereinbarungen mit dem Betriebsrat kann ein Arbeitgeber Beschäftigte, deren Arbeitsplatz im Zuge einer Betriebsänderung entfällt, durch freiwillige Aufhebung der Arbeitsverträge vorzeitig, d.h. ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist, in den Bezug von Arbeitslosengeld entlassen, wenn hierüber eine Übereinkunft mit der zuständigen Arbeitsagentur geschlossen wurde. Durch diese Übereinkunft verpflichtet sich der Arbeitgeber zur Zahlung einer einmaligen Sonderabgabe zur Arbeitslosenversicherung. Diese Sonderabgabe, die vielleicht als „*Transferumlage*“ bezeichnet werden könnte, beträgt das x -fache⁴⁰ des Gesamtbeitrages zur Arbeitslosen-

⁴⁰ Der Faktor x ist unter Berücksichtigung bisheriger vom Arbeitgeber zu tragender Remanenzkosten bei Kurzarbeit und unter Abschätzung der Kosten der hier beschriebenen Maßnahmen zu bestimmen.

versicherung, der für die betreffenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bzw. von ihnen zu entrichten gewesen wäre, wenn ihre Beschäftigung bis zum Ende der Kündigungsfrist angedauert hätte.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Rahmen einer solchen Übereinkunft arbeitslos werden, sind ausgenommen von der Sperrzeit bei Arbeitsaufgabe (§ 148 Abs. 1 Nr. 4 SGB III) und dem Ruhen des Anspruchs bei Entlassungsentschädigung (§ 158 SGB III), solange sie an einer Transfermaßnahme teilnehmen. Steht eine solche Maßnahme nicht sofort in zumutbarer geografischer Entfernung zur Verfügung, so bleiben die genannten Sanktionen ausgesetzt, bis eine zumutbare Transfermaßnahme zur Verfügung steht. Haben die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine solche Maßnahme bis zu deren geplantem Ende absolviert, so treten die Sanktionen nicht mehr ein. Wird die Maßnahme vorzeitig abgebrochen, obwohl die Arbeitslosigkeit andauert, tritt eine Sperrzeit wegen Abbruchs einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme ein; wurde anlässlich der Auflösung des Arbeitsverhältnisses eine Entlassungsentschädigung gezahlt, so richtet sich ein eventuell noch eintretendes Ruhen des Arbeitslosengeldanspruchs bei Entlassungsentschädigung nach den Fristen und Grenzen des § 158 Abs. 2 SGB III, gerechnet ab dem Beginn der Arbeitslosigkeit.

Während der Teilnahme an Transfermaßnahmen dieses „Typs 3“ beziehen die Teilnehmenden von Anfang das Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung⁴¹, d.h. die Dauer ihres Leistungsanspruchs vermindert sich während der Teilnahme nur mit „halber Geschwindigkeit“ (§ 148 Abs. 1 Nr. 7 SGB III). Für das Verhältnis von Kollektivität und Individualisierung der Maßnahmen gelten die Ausführungen zum „Typ 2“, d.h. spätestens nach einer Eingangsphase von drei Monaten wird die Förderung individualisiert und die individuelle Förderungsdauer richtet sich nach dem bis dahin erarbeiteten individuellen Berufswegeplan.

Die Individualisierung der Förderungsdauer auch im Transfer „Typ 3“ ist ein wesentlicher Fortschritt gegenüber der bisherigen Konstruktion über Transfer-Kug. Denn aus der Tradition des Kurzarbeitergeldes im AFG⁴² hat sich in den Regelungen zum Transfer-Kug bis heute die gesetzliche Zielbestimmung erhalten: „Um Entlassungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu vermeiden...“ (§ 111 Abs. 1 SGB III).⁴³ Diese Zielbestimmung ist insofern paradox, als das Transfer-Kug ja gerade dazu dient, Entlassungen zu gestalten – vermieden werden unter Umständen betriebsbedingte Kündigungen durch freiwilligen Austritt, aber nicht Entlassungen in der umfassenden Definition

⁴¹ In diesem Zusammenhang wäre zu erwägen, die Definition der Arten von Arbeitslosengeld in § 136 Abs. 1 SGB III zu erweitern um „3. bei beruflicher Neuorientierung“, oder die Ziff. 2 neu zu fassen als „bei beruflicher Weiterbildung oder Neuorientierung“.

⁴² „... wenn zu erwarten ist, dass durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld den Arbeitnehmern die Arbeitsplätze und dem Betrieb die eingearbeiteten Arbeitnehmer erhalten werden“ – § 63 Abs. 1 AFG.

⁴³ Ebenso vor dem „Dritten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beim „Struktur-Kug“: „Anspruch auf Kurzarbeitergeld besteht ... in Fällen eines nicht nur vorübergehenden Arbeitsausfalles, wenn 1. ... und 2. die von dem Arbeitsausfall betroffenen Arbeitnehmer zur Vermeidung von Entlassungen einer erheblichen Anzahl von Arbeitnehmern des Betriebes (§ 17 Abs. 1 des Kündigungsschutzgesetzes) in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit zusammengefasst sind“ – § 175 Abs. 1 Satz 1 SGB III a.F.).

des Kündigungsschutzgesetzes (§ 17 Abs. 1 Satz 2) und des Betriebsverfassungsgesetzes (§ 112a Abs. 1 Satz 2). Die Bundesagentur für Arbeit übersetzt in ihren Geschäftsanweisungen zum Beschäftigtentransfer die paradoxe Bestimmung der „Entlassungsvermeidung“ unter Verweis auf die Sperrzeitbedrohung von Aufhebungsverträgen dahingehend, dass die Verweildauer von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der „betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit“ (beE) den Zeitraum der Kündigungsfrist übersteigen sollte (Bundesagentur für Arbeit 2012, S. 45), d.h. Entlassungen werden zwar nicht vermieden, aber hinausgeschoben. Da aber die Kurzarbeit in einer beE keine individuelle, sondern eine kollektive Form der Förderung ist, bestimmen die längsten Kündigungsfristen von Betroffenen die Laufzeit einer beE.⁴⁴ Ob eine solche Förderungsdauer für einzelne Teilnehmende ausreichend bzw. – am anderen Extrem – überhaupt notwendig und im Sinne ihrer beruflichen Neuorientierung zielführend ist, kann derzeit nicht berücksichtigt werden. Dieses Problem wird gelöst, wenn man die Fiktion aufgibt, die an Transfermaßnahmen außerhalb des Betriebes Teilnehmenden seien „noch nicht entlassen“.

Dienstleister im Beschäftigtentransfer

Die bisherigen Transfergesellschaften würden bei der konsequenten Integration des Beschäftigtentransfer in die aktive Arbeitsförderung zu Dienstleistern, die im Auftrage der Bundesagentur für Arbeit Transfermaßnahmen durchführen. Da das neue Instrument auch in seinen Ausgestaltungen nach Typ 2 oder Typ 3 nicht mehr den Abschluss von Arbeitsverträgen mit den Teilnehmenden und die Abrechnung von Kurzarbeitergeld erfordert, würden diese Dienstleister in erheblichem Umfange von administrativen Aufgaben entlastet. Der derzeitige potenzielle Konflikt aufgrund der doppelten Zuständigkeit für die Vermittlung der Teilnehmenden würde entschärft: Die Verantwortung für die Arbeitsvermittlung läge zunächst einmal eindeutig bei der Bundesagentur für Arbeit. Ob die einzelne Arbeitsagentur diese Aufgabe für die Dauer der Teilnahme an den Dienstleister delegieren will und ob sie dann noch parallel vermittelnd tätig werden will oder nicht, ist allein ihre Entscheidung, die in die entsprechenden Leistungsbeschreibungen im Ausschreibungsverfahren einzufließen hätte.

Eine weitere Konsequenz des Verzichtes auf den Übergang von Arbeitsverhältnissen durch den „dreiseitigen Vertrag“ wäre die Öffnung des „Transfermarktes“ für alle Dienstleister der Arbeitsförderung, die sich auf die Begleitung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in beruflichen Veränderungsprozessen und die Personalentwicklung verstehen. Das arbeitsrechtliche und arbeitsförderungsrechtliche Spezialwissen, das bisher zur Abwicklung des Transfers erforderlich war und vermutlich als Barriere des Markteintritts wirkte, ist dann nicht mehr erforderlich.

Risiko: Geschwindigkeit und Zielgenauigkeit der Intervention

Wenn der Beschäftigtentransfer zur gewöhnlichen Trägermaßnahme der aktiven Arbeitsförderung wird, dann muss die Bundesagentur die Maßnahmen entweder aus-

⁴⁴ Abweichungen im Einzelfall werden in den Transfer-Geschäftsanweisungen der BA als Kug-rechtlich unbedenklich gesehen (Bundesagentur für Arbeit 2012 c, S. 46) – aber wie im Falle anschließender Arbeitslosigkeit mit der Vorschrift des § 158 SGB III (Ruhe des Arbeitslosengeld-Anspruchs bei Entlassungsentschädigung und Nichteinhaltung der Kündigungsfrist) umzugehen ist, bleibt ungeklärt.

schreiben oder auf das Gutscheilverfahren zurückgreifen. So komplex die Einleitung des Beschäftigtertransfers mit Sozialplanverhandlungen, Beratung durch die Arbeitsagentur, Beauftragung des Transferträgers und Anzeige der Kurzarbeit heute auch ist – ein von der BA durchzuführendes wettbewerbliches Vergabeverfahren dauert wahrscheinlich länger. Die Ausgabe von Gutscheinen könnte dieses Zeitproblem lösen, würde aber dem Ziel einer Individualisierung der Förderung zuwiderlaufen, da die Herausarbeitung individueller Bedarfe und Perspektiven erst während der Förderung möglich ist. Es käme also zur Entwicklung von Standardangeboten „von der Stange“, und außerdem wäre nach den bisherigen Erfahrungen mit Gutscheinen (Kaps und Schütz 2007; Bernhard und Kruppe 2010; Doerr und Kruppe 2012) mit erheblichem Schwund und Streuverlusten zu rechnen.

4.1.4 Gesamtbewertung

Tabelle 1: Vor- und Nachteile der drei Vorschläge zur grundlegenden Umgestaltung des Beschäftigtertransfers

	Beschäftigtertransfer durch / als		
	...Tarifvertrag	...Arbeitsrecht	...Arbeitsförderung
Interventionsgeschwindigkeit	+	--	--
Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen	+	+	++
(aber nur bezogen auf den jeweiligen Tarifbereich)			
Erweiterung der verfügbaren Ressourcen	+	0	+
Vereindeutigung der Verantwortung	+	+	+
(Problem diese Verantwortung einzufordern)			
Vereinfachung für Arbeitgeber	+	--	++
Vereinfachung für Arbeitnehmer	+	--	++
Individualisierung der Förderdauer	+	+	++
erweiterte Perspektiven für Qualifizierung	+	0	+
Verknüpfung mit Fachkräftesicherung im weiteren Kontext	++	0	+
erleichterte Einbeziehung von KMU	+	??	++
Personalpolitische Gestaltungsmöglichkeiten	++	--	0
Realisierungschancen	gering	sehr gering	gut, aber mit Risiko des Zurückfallens hinter die Vorschläge und damit Verschlechterung gegenüber <i>status quo</i>

Legende: + Verbesserung ++ starke Verbesserung 0 unverändert -- Verschlechterung

Im Ergebnis spricht wenig für die arbeitsrechtliche Lösung, was aber vielleicht auch daran liegt, dass diese im vorliegenden Kontext nicht umfassend genug entwickelt werden kann (vgl. Tabelle 1): Verbesserte Rahmenbedingungen für den Transfer wären nur durch grundlegende Umgestaltung des gesamten Nexus von Arbeitsverhältnis, Kündigungsschutz und betrieblicher Mitbestimmung bei personellen Angelegenheiten zu erreichen, was hier nicht ausreichend entwickelt werden konnte.

Sowohl die tarifvertragliche Perspektive als auch die Weiterentwicklung des Transfers als „gewöhnliches“ Instrument der Arbeitsförderung bieten Chancen. Die Tarifstrategie würde auf dem bestehenden Rechtsrahmen aufsetzen, der für alle nicht von einem einschlägigen Tarifvertrag erfassten Fälle erhalten bliebe. Diese Strategie ist insofern risikoarm, erfordert aber einen Gestaltungswillen von Tarifpartnern, der derzeit nicht erkennbar ist. Die Strategie „Arbeitsförderung“ erfordert „nur“ den Gesetzgeber und würde auf der Entwicklungslinie jüngster gesetzgeberischer Initiativen liegen. Sie ist aber risikoreich: Wenn es keine Akzeptanz dafür geben sollte, dass die von Restrukturierung und Personalabbau Betroffenen im Arbeitsförderungsrecht eine privilegierte Behandlung erfahren sollen, dann könnte diese Strategie im Ergebnis eher auf die Abschaffung des Beschäftigtentransfers als auf seine Weiterentwicklung hinauslaufen.

Deshalb sollen die durch die drei Vorschläge gewonnenen Denkanstöße genutzt werden, um im Folgenden eher inkrementelle Verbesserungen zu diskutieren, die die bestehenden Grundstrukturen des Beschäftigtentransfers nicht tangieren.

4.2 Gesetzesänderungen mittlerer Reichweite und untergesetzliche Anpassungen

In diesem Abschnitt skizzieren wir Reformmöglichkeiten, die die Grundstruktur des Beschäftigtentransfers unverändert lassen, die aber gleichwohl gesetzgeberische Aktivitäten erfordern. Im Kern geht es darum, den Beschäftigtentransfer stärker für die Fachkräftesicherung und -entwicklung nutzbar zu machen, indem die Qualifizierungskomponente gestärkt wird.

Derzeit sind die Möglichkeiten der Qualifizierung im Transfer durch fünf Rahmenbedingungen wesentlich eingeschränkt:

1. Die Qualifizierung im Bezug von Transfer-Kug ist lediglich als Defizitintervention konzipiert – die Nutzung einer Chance zur Höherqualifizierung, die sich im Zusammenhang mit der durch betriebliche Restrukturierung erzwungenen beruflichen Neuorientierung ergeben könnte, ist nicht vorgesehen.

„Stellt der Arbeitgeber oder die Agentur für Arbeit fest, dass Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer Qualifizierungsdefizite aufweisen...“

2. Seit den Anfängen im § 63 Abs. 4 AFG ist die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Förderung der beruflichen Qualifizierung stets nur als Soll-Vorschrift ohne Durchsetzungsmöglichkeit ausgestaltet gewesen.⁴⁵

⁴⁵ Eine Ablehnung der Bewilligung von Transfer-Kug wegen fehlender oder unzureichender Qualifizierungsangebote ist wahrscheinlich nicht möglich – vgl. S. 21.

“...soll der Arbeitgeber geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten anbieten.“ (§ 111 Abs. 7 Satz 2 SGB III)

3. Mittel des BA-Haushaltes stehen für die Qualifizierung während des Bezugs von Transfer-Kug nicht zur Verfügung⁴⁶; die stattdessen eingesetzte Förderung mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds ist in der Höhe begrenzt und weist in der Abwicklung eine Reihe von Schwierigkeiten auf, die oben ausführlich herausgearbeitet wurden (vgl. Abschnitt 2.7).
4. Die zeitliche Begrenzung des Bezugs von Transfer-Kug – maximal 12 Monate, in der Praxis aber, abhängig vom jeweiligen Sozialplan, meistens deutlich weniger – sowie der Zeitbedarf für die Feststellung von Qualifizierungsbedarfen und -bereitschaften sowie für die Organisation von Qualifizierungsmöglichkeiten schließen den Erwerb grundlegend neuer Qualifikationen während des Transfers aus. Arrangements der Modularisierung, bei denen ein Modul während des Bezugs von Transfer-Kug und weitere Module als FbW-Maßnahme im anschließenden Bezug von Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung erworben werden, sind möglich, aber nicht wirklich verlässlich (vgl. Abschnitt 2.6). Zudem dürften nicht alle Ausbildungsgänge modularisiert zur Verfügung stehen, wobei auch noch die Dauer des ersten oder der ersten Module mit der Restlaufzeit der Transfergesellschaft bei Eintritt in die Weiterbildung übereinstimmen müssen.
5. Die derzeitige Formulierung des Vermittlungsvorrangs in Verbindung mit den Zugangsvoraussetzungen zur geförderten beruflichen Weiterbildung schließt eine abschlussbezogene Weiterbildung im Grunde für *alle* Versicherten, nicht nur für Transferteilnehmende aus (siehe unten, Abschnitt 4.2.1).

Damit ist es in Deutschland – im Kontrast beispielsweise zu Österreich (vgl. Abschnitt 3.2.2) – nicht möglich, die Unterbrechung des Erwerbsverlaufs durch Arbeitsplatzverlust für eine grundlegende berufliche Neuorientierung oder gar für den Erwerb eines höheren beruflichen Qualifikationsstatus zu nutzen. Unter den Bedingungen des demo-

⁴⁶ Das Gesetz stellt dieses ausdrücklich nur für Transfermaßnahmen nach § 110 SGB III fest: „Während der Teilnahme an Transfermaßnahmen sind andere Leistungen der aktiven Arbeitsförderung mit gleichartiger Zielsetzung ausgeschlossen.“ (§ 110 Abs. 4 SGB III) Ein entsprechender expliziter Ausschluss während des Bezugs von Transfer-Kug fehlt im Gesetz – der Verweis in § 111 Abs. 4 letzter Satz „§ 98 Absatz 2 bis 4 gilt entsprechend“ beinhaltet zwar nach § 98 Abs. 3 Nr. den Ausschluss des Kug-Bezugs „während der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme mit Bezug von Arbeitslosengeld oder Übergangsgeld“, aber hier geht es ja nicht darum, Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung zu beziehen, sondern um die Frage, ob der Bezug von Transfer-Kug mit der Förderung einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung kombinierbar ist. In den einschlägigen Geschäftsanweisungen der Bundesagentur heißt es hierzu: „Während des Bezugs von Transfer-Kug ist eine Gewährung von Leistungen nach §§ 81ff [des SGB III, das ist die Förderung der beruflichen Weiterbildung FbW – d.V.] **ausgeschlossen**. Die Förderung von Maßnahmen, die zu einem Abschluss in einem allgemein anerkannten Ausbildungsberuf führen, ist grundsätzlich dem Bereich der Weiterbildungsförderung nach dem SGB III zuzuordnen.“ (Bundesagentur für Arbeit 2012c, S. 68) Eine Begründung oder gesetzliche Grundlage für diesen Ausschluss wird nicht angegeben. Er kann nicht damit gerechtfertigt werden, dass FbW für Arbeitslose reserviert wäre, denn die §§ 81 Abs. 5 und 82 SGB III lassen ausdrücklich die Förderung auch von Beschäftigten zu. Auch wurde in den Jahren 2009/2010 die Kombination von Kurzarbeit mit Weiterbildung durch Sonderregelungen ausdrücklich angereizt – warum sollen die Bezieherinnen und Bezieher von Transfer-Kug hier zurückstehen?

grafischen Wandels und des latenten Fachkräftemangels erscheint diese Einschränkung nicht zeitgemäß.

4.2.1 Exkurs: Der Vermittlungsvorrang in seiner derzeitigen Fassung bedarf der Relativierung

Im Arbeitsförderungsgesetz, das in seiner Grundkonzeption eine vorbeugende und vorausschauende Orientierung aufwies (Kühl 1982), war der Vorrang der aktiven Arbeitsförderung vor den „passiven“ Lohnersatzleistungen folgendermaßen formuliert:

*„Die Vermittlung in berufliche Ausbildungsstellen oder Arbeit **sowie die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung** (Hervorhebung d.V.) gehen Leistungen nach dem Dritten und Vierten Abschnitt [den „passiven“ Lohnersatzleistungen und den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – d.V.] vor.“ (§ 5 AFG)*

Damit genoss die berufliche Weiterbildung den gleichen Rang wie die Vermittlung, d. h. sie war nicht nur Mittel zum Zweck der möglichst raschen Eingliederung, sondern sie hatte einen eigenständigen Wert zur Verwirklichung der grundsätzlichen Zielsetzungen „Verbesserung der Beschäftigungsstruktur“ (§ 1 AFG), „Sicherung und Verbesserung der beruflichen Beweglichkeit der Erwerbstätigen“ sowie „Ausgleich nachteiliger Folgen der technischen Entwicklung oder des wirtschaftlichen Strukturwandels“ (§ 2 Nrn. 2 und 3 AFG). Diese Rangordnung geriet in Misskredit, nachdem die Weiterbildung im ostdeutschen Strukturbruch nach der deutschen Einigung massenhaft als Ersatz für fehlende Beschäftigung eingesetzt worden war und nachdem erste Evaluationen mit seinerzeit noch sehr schmaler Datengrundlage negative Wirkungen der Weiterbildung auf die Beschäftigungschancen nachzuweisen schienen (unter anderem Pannenberg 1995; Hübler 1998). Folglich wurde bei der Konzipierung des SGB III die Rangfolge geändert:

*„(1) Die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit hat Vorrang vor den Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Arbeitslosigkeit.
(2) Der Vermittlungsvorrang **gilt auch im Verhältnis zu den sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung**, es sei denn, die Leistung ist für eine dauerhafte Eingliederung **erforderlich**.“ (§ 4 SGB III – Hervorhebungen d.V.)*

Abgesehen von der Schwierigkeit für die Vermittlungsfachkräfte, die Chancen und Dauerhaftigkeit einer Eingliederung und damit die Notwendigkeit einer Maßnahme überhaupt einzuschätzen, ergibt sich im Verhältnis zur abschlussbezogenen Weiterbildung ein grundlegendes Paradox: Wer die Lernfähigkeit, die Motivation und das Durchhaltevermögen mitbringt, an einer bis zu zweijährigen Maßnahme mit Abschlussprüfung erfolgreich teilzunehmen (§ 81 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB III), die oder der dürfte in aller Regel auch ohne Weiterbildung dauerhaft einzugliedern sein, nur eben auf niedrigerem Niveau. Also ist eine abschlussbezogene Weiterbildung nach dem derzeitigen

Wortlaut des SGB III so gut wie ausgeschlossen, da es kaum Fälle geben kann, in denen sie zur dauerhaften Eingliederung in irgendeine Beschäftigung notwendig ist.⁴⁷

Uns sind keine empirischen Untersuchungen darüber bekannt, wie die Fachkräfte in den Arbeitsagenturen und Jobcentern⁴⁸ mit diesem Entscheidungsdilemma umgehen; statistisch ist jedoch zu beobachten, dass die abschlussbezogenen FbW-Maßnahmen immer weiter zurückgegangen sind. Von etwa 1998 bis zum Tiefpunkt 2005 (grundlegende Umorganisation der „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ durch Einführung des SGB II) ist ein solcher Rückgang für alle FbW-Maßnahmen festzustellen; danach jedoch steigen die Eintritte insgesamt wieder an, die Eintritte in Maßnahme mit Abschluss jedoch kaum, so dass deren Anteil sehr stark zurückgeht (Bosch 2012a). Wenn man nicht unterstellen will, dass die Weiterbildungsbereitschaft von Arbeitslosen oder ihre Qualifizierungsbedarfe in gleichem Maße zurückgegangen sind, dann kommt als Ursache dieser Entwicklung eigentlich nur die „betriebswirtschaftliche“ Ausrichtung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung in Frage, die in der derzeitigen Fassung des Vermittlungsvorrangs ihren Ausdruck findet: Wenn der Bezug von Arbeitslosengeld auch ohne Weiterbildung beendet werden kann, dann ist die Förderung von Weiterbildung betriebswirtschaftlich eine Verschwendung von Mitteln des BA-Haushaltes. Weder die individuellen Aspirationen von Beitragszahlenden noch die volkswirtschaftliche Bedeutung von Humankapitalinvestitionen sind bei einer solchen betriebswirtschaftlichen Betrachtung von Belang.

Diese „Verbetriebswirtschaftlichung“ der aktiven Arbeitsförderung widerspricht jedoch weiterhin bestehenden grundlegenden Zielen des SGB III, denn nach wie vor soll die Arbeitsförderung die berufliche Mobilität unterstützen, unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und die Beschäftigungsstruktur verbessern (§ 1 SGB III); gegenüber dem AFG sogar noch hinzugekommen ist der Auftrag „die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten fördern“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 SGB III).

Die unzureichenden Möglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung im Beschäftigtertransfer sind also nicht ein Problem allein der Transferleistungen; sie sind in der derzeitigen Logik des SGB III angelegt. Eine Änderung könnte etwa wie folgt lauten:

*„(1) Die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit hat Vorrang vor den Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Arbeitslosigkeit.
(2) Der Vermittlungsvorrang gilt auch im Verhältnis zu den sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, es sei denn, die **Förderung beruflicher Weiterbildung nach § 81 lässt eine dauerhaftere oder höherwertige Eingliederung erwarten.**“ (§ 4 SGB III vorgeschlagener Fassung)*

Dieses müsste Folgeänderungen in § 81 SGB III nach sich ziehen, da dort nur auf die *Notwendigkeit* der Weiterbildung für die Eingliederung oder die Abwendung drohender

⁴⁷ Eine Ausnahme stellt vielleicht der „klassische“ Umschulungsfall nach Arbeitsunfall oder wegen einer zwischenzeitlich aufgetretenen Allergie dar, wenn also der bisherige Beruf nicht mehr ausgeübt werden kann.

⁴⁸ Ein analoger und noch strikterer Vermittlungsvorrang ergibt sich in der Grundsicherung aus den §§ 2 und 3 SGB II.

Arbeitslosigkeit abgestellt wird. Stattdessen müsste der Gesichtspunkt der *Zweckmäßigkeit* im Hinblick auf die berufliche Entwicklung der teilnehmenden Person und die Überwindung von Qualifikationsengpässen auf dem Arbeitsmarkt wieder stärker zum Tragen kommen.

Zur Ausschöpfung von Qualifizierungspotenzialen in einem Arbeitsmarkt, in dem höhere Qualifikationen knapp zu werden drohen, ist es unerlässlich, diejenigen zu fördern, die sich weiterbilden wollen und die Voraussetzungen dafür mitbringen – ungeachtet ihrer kurzfristigen Vermittelbarkeit. Vergleichbare Lebenssituationen, in denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer typischer Weise Interesse an umfangreichen, abschlussbezogenen Qualifizierungen entwickeln könnten, sind die Berufsrückkehr einschließlich der Überwindung marginaler Beschäftigung in Minijobs sowie der Wechsel aus Berufen mit begrenzter Tätigkeitsdauer (vgl. Behrens und Elkeles 2008). Man könnte alle diese Situationen einschließlich des Beschäftigtentransfers als „berufliche Neuorientierung“ definieren und sie vom Vermittlungsvorrang ausnehmen.⁴⁹ Man kann darüber streiten, ob diese dann mit Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert werden sollte⁵⁰ – aber solange (abgesehen vom „Meister-BAföG“, das für Arbeitslose nicht attraktiv ist) keine andere Finanzierung vorgesehen ist, ergibt sich aus den allgemeinen Zielbestimmungen des SGB III durchaus die Aufforderung, dieses zu tun.

Unter einer solchermaßen veränderten Perspektive der aktiven Arbeitsförderung würden sich auch neue Perspektiven für die Qualifizierung im Beschäftigtentransfer ergeben.

4.2.2 Stärkung der Qualifizierung durch frühzeitigen Umstieg vom Transfer auf FbW

Weiterbildung ist ohne Motivation nicht möglich, und die Dienstleister im Beschäftigtentransfer berichten von eher beschränkter Weiterbildungsbereitschaft der Teilnehmenden. Anstrengungen zur Weckung von mehr Bereitschaft sind sicherlich sinnvoll und vermutlich Erfolg versprechender, wenn auch die Möglichkeit der Weiterbildung gesichert ist. Dennoch ist vorab einschränkend zu betonen, dass es hier nicht um eine massenhaft realisierbare Perspektive und folglich auch nicht um unüberschaubare Kosten geht. Es geht lediglich darum, dem österreichischen Vorbild folgend (vgl. Abschnitt 3.2.2), die Transferdauer in der Weise zu individualisieren und zu flexibilisieren, dass Weiterbildungswillige auch über die Laufzeit einer Transfergesellschaft hinaus eine von vornherein verbindliche Perspektive erhalten.

Eine mögliche Lösung könnte darin bestehen, dass Transfer-Kug-Beziehende, deren Eignung und Bereitschaft für eine über den Transferzeitraum hinausreichende Qualifizierung festgestellt wurde, die Option erhalten, vor Ablauf der festgelegten Laufzeit der Transfergesellschaft in eine FbW-Maßnahme zu wechseln. Dieses erfolgt in Einzelfällen bereits jetzt, ist aber für die Betroffenen mit der Aufgabe von Ansprüchen verbunden, die sie mit dem Übergang in die Transfergesellschaft erworben haben. Dieses

⁴⁹ Zur korrespondierenden Lohnersatzleistung „Arbeitslosengeld bei beruflicher Neuorientierung“ vgl. Fußnote 41, S. 71.

⁵⁰ Dieses würde darauf hinauslaufen, die Arbeitslosenversicherung von einer reinen Risikoversicherung weiter zu entwickeln zu einer „Arbeitsversicherung“ oder „Beschäftigungsversicherung“ – vgl. Schmid 2008, Schmid 2011 und Hipp 2009.

könnte dadurch vermieden werden, dass die Option eröffnet wird, die für die betreffende Transfergesellschaft geltende restliche Laufzeit umzuwandeln in eine individuelle Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld. Unter der Bedingung, dass das ALG vom ersten Tage an als „Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung“ bezogen wird, würden sich also die individuellen Anspruchsdauern nach § 147 Abs. 2 SGB III um die Restlaufzeit der Transfergesellschaft verlängern. Der Anreiz, einen solchen Weg einzuschlagen, würde für die Betroffenen neben der „Mitnahme“ und Individualisierung des Kug-Anspruches darin bestehen, dass sich der Gesamtanspruch auf Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung nach § 148 Abs. 1 Nr. 7 SGB III nur mit halber Geschwindigkeit (um einen Tag je zwei Tage der Leistung) vermindert. Auf diese Weise kämen auch Beschäftigte unter 50 Jahren und selbst nach kürzeren Beschäftigungszeiten auf Anspruchsdauern, die bis zu zweijährige Qualifizierungsmaßnahmen plus anschließender Restansprüche zur Unterstützung während der Arbeitsuche ermöglichen und den Abstieg in die Grundsicherung vermeiden.

Befürchtungen, dass damit Anspruchsdauern von deutlich über 24 Monaten erreicht würden, sind wohl eher theoretisch, denn das würde voraussetzen, dass 58-Jährige sich für zweijährige Umschulungen entscheiden. Etwaigen missbräuchlichen Strategien kann man dadurch einen Riegel vorschieben, dass die Umwandlung von Anspruchsdauern auf Transfer-Kug in solche auf ALG nur für das „Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung“ gilt; wer also die Absicht verfolgen sollte, nur zum Schein eine FbW aufzunehmen, um sie zugunsten eines verlängerten Bezugs von Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit fortzusetzen, fände sich im günstigsten Fall als Rückkehrer in der Transfergesellschaft wieder. Durch ein solches Rückkehrrecht während der Laufzeit würden auch die Fälle aufgefangen, in denen Qualifizierungswillige an den Herausforderungen der Weiterbildung scheitern.

Um berufliche Neuorientierung im Zusammenhang mit Beschäftigtertransfer zu ermöglichen, sind einige Rahmenregelungen anzupassen, die zur Zurückdrängung des „sozialverträglichen Personalabbaus“ auf Kosten der Arbeitslosenversicherung eingeführt wurden, aber den Fall eines direkten Übergangs aus dem Transfer in berufliche Weiterbildung nicht vorsehen:

- Die „Sperrzeit bei Arbeitsaufgabe“ (§ 159 Abs. 1 Nr. 1 SGB III) sollte generell nicht gelten, wenn das aufgelöste Beschäftigungsverhältnis mit dem Bezug von Transfer-Kug und folglich mit einem irreversiblen und vollständigen Arbeitsausfall verbunden war;
- das Ruhen des ALG-Anspruchs bei Entlassungsschädigung (§ 158 SGB III) sollte nicht gelten, wenn Personen aus dem Bezug von Kug direkt in den Bezug von ALG bei FbW wechseln, so dass „Sprinterprämien“ oder ratierliche Aufstockungszahlungen des Arbeitgebers auch nach Verlassen der Transfergesellschaft möglich bleiben.

Wenn somit die Fragen des Übergangs aus Transfer in Qualifizierung, der verlängerten Qualifizierungszeit und eines gleichbleibenden sozialrechtlichen Status während der Qualifizierung beantwortet sind, bleibt die Frage nach der Abdeckung der Lehrgangskosten sowie eventueller Fahrtkosten nach dem Verbrauch der für Qualifizierung vorge-

sehenen Sozialplanmittel. Da diese ja nicht individualisiert sind, sondern ein kollektives Budget darstellen, könnte es zu Abgrenzungsproblemen zwischen Sozialplan und Eingliederungstitel kommen. Eine pragmatische Lösung könnte darin bestehen, dass der Sozialplan herangezogen wird, solange die Transfergesellschaft läuft; anschließend werden die Maßnahmekosten aus dem Eingliederungstitel bestritten.

4.2.3 Erleichterung beruflicher Weiterbildung durch Zulassung der Vereinbarkeit von Transfer-Kug und FbW-Maßnahmeförderung

Der vorstehend skizzierte vorzeitige, relativ komplexe Wechsel der Unterhaltsgrundlage von Transfer-Kug auf Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung mit dem Ziel der Eröffnung längerfristiger Weiterbildungsperspektiven ist nur deshalb erforderlich, weil eine Kombination von Transfer-Kug und FbW bisher nicht zugelassen wird. Für eine diesbezügliche Änderung würde es wahrscheinlich nicht einmal einer Gesetzesänderung bedürfen, da eine entsprechende Anpassung der Geschäftsanweisungen zu den Transferleistungen mit der derzeitigen Gesetzeslage kompatibel erscheint (siehe S. 75 und insbesondere Fußnote 46).

Wenn also die Bundesagentur für Arbeit auf den Ausschluss von FbW-Förderung während des Bezugs von Transfer-Kug verzichten würde, dann könnte eine längerfristige FbW-Maßnahme während des Transfers begonnen und anschließend mit Bezug von Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung fortgesetzt werden. Die Fördervoraussetzungen des § 81 SGB III lassen sich problemlos auch auf diese Konstellation anwenden. Die Verantwortung des Arbeitgebers kann in der Form eingebracht werden, dass während des Bezugs von Transfer-Kug die Maßnahmekosten in dem Umfang, den der Sozialplan vorsieht, zunächst aus dieser Quelle finanziert werden, und anschließend die Finanzierung aus dem Eingliederungstitel einsetzt. In dieser Konstellation dann auch noch den ESF einzusetzen, könnte wegen der Darstellung der Komplementarität eher schwierig sein. Unter der Annahme, dass es sich hier nur um eine überschaubare Zahl von Einzelfällen handeln wird, sollte man diese besser nicht mit den Abwicklungsproblemen des ESF belasten (vgl. Abschnitt 2.7).

4.3 Entwicklungsmöglichkeiten des Transfers im bestehenden Rahmen

4.3.1 Erhöhung der Betreuungsintensität und des Aktivitätsumfangs

Der Blick über die Grenzen (vgl. Abschnitt 3.2) hat teilweise deutlich zeitintensivere Aktivitäten der am Transfer Teilnehmenden aufgezeigt als wir sie im Durchschnitt für die deutsche Transferpraxis annehmen können. Das „Stipendium“ der Teilnehmenden in einer österreichischen Arbeitsstiftung ist an Aktivitäten geknüpft, die in etwa der früheren Arbeitszeit entsprechen. Die wallonischen Teilnehmenden von *Cellules de Reconversion* treffen sich nahezu täglich, soweit sie nicht in Umschulungskursen gebunden sind. Für Schweden liegen keine entsprechenden Informationen vor; dort liegt aber der Schwerpunkt der Aktivitäten während der (gegebenenfalls verlängerten) Kündigungsfrist, so dass die noch andauernde berufliche Tätigkeit plus Aktivitäten im Transfer mindestens dem zeitlichen Umfang des bisherigen Arbeitsverhältnisses entsprechen dürfte. Aus diesen Ländern werden teilweise erheblich höhere Übergangsraten in neue Beschäftigung angegeben als wir sie für Deutschland kennen, wobei einschränkend dar-

auf hingewiesen muss, dass repräsentative Daten mit strenger Vergleichbarkeit für keines der Länder existieren.

Für Deutschland ist die Informationslage bezüglich der Betreuungsintensität und des Umfangs von Aktivitäten eher unsicher. Die bisher einzige „offizielle“ Evaluation der Maßnahmen zum Beschäftigungstransfer macht zur Betreuungsintensität und dem Aktivitätsumfang keine Aussagen (Schneider et al. 2007). Existierende Standards über Personalschlüssel sagen nur sehr indirekt etwas darüber aus, wie viel Zeit tatsächlich im unmittelbaren „Kundenkontakt“ verbracht wird, wie häufig die Kontakte sind und in welchem Umfang dadurch Eigenaktivitäten der Teilnehmenden ausgelöst werden können. Die Befragung der Teilnehmenden einer einzelnen Transfergesellschaft im Zusammenhang mit deren Förderung durch den Europäischen Globalisierungsfonds ergab ein Aktivitätsvolumen, das nahezu einer vollzeitigen Beschäftigung entsprach (Knuth et al. 2009). Bei einer etwas breiter angelegten, wenn auch ebenfalls nicht repräsentativen Befragung von Transferteilnehmenden in NRW wurde festgestellt, dass 45 Prozent der Befragten höchstens einmal im Monat ein Beratungsgespräch mit ihrem persönlichen Betreuer/ ihrer persönlichen Betreuerin hatten und dass 50 Prozent der Befragten angaben, dass diese Gespräche nicht länger als 30 Minuten dauerten. Fast die Hälfte der Befragten stimmt der Aussage zu: „Die Betreuung durch die Transfergesellschaft hätte besser und intensiver sein können“. Die Zufriedenheit mit den Transferangeboten war bei dichterem Gesprächsfrequenz und längerer Gesprächsdauer deutlich höher (Mühge et al. 2012, S.15). Der Gesamtumfang der Aktivitäten wurde hier nicht erfragt, und der Versuch, einen Zusammenhang zwischen Intensität und Qualität der Transferangebote einerseits und Transfererfolg andererseits zu ermitteln, scheiterte daran, dass nur unzureichend für die individuelle Beschäftigungsfähigkeit kontrolliert werden konnte.

Entwicklungsgeschichte und institutionelle Rahmung des deutschen Transfers (vgl. Abschnitt 1.2) bedingen, dass der Aktivitätsgrad bisher kein zentraler Gesichtspunkt war. Die Konstruktion des Übertritts aus dem bisherigen Betrieb in die Transfergesellschaft bindet mehr Aufmerksamkeit und Energie als die eigentliche Förderung; die Ableitung des Unterhalts vom Kurzarbeitergeld legt eher Inaktivität nahe; die jahrelange Nutzung des Transfers als erstes Stadium einer Vorruhestandspassage wirkte in die gleiche Richtung. Insofern ist wohl die Annahme gerechtfertigt, dass Betreuungsintensität und Aktivitätsumfang im Transfer im Durchschnitt entwicklungsfähig sind. Ob eine solche Entwicklung die Wirksamkeit des Transfers steigert, lässt sich nach der derzeitigen Datenlage nicht entscheiden; zumindest aber würde sie der Legitimität des Transfers gut tun. Wenn es gelänge, mehr Qualifizierungsmöglichkeiten im Transfer zu eröffnen und mehr Teilnehmende für die Qualifizierung zu gewinnen (vgl. Abschnitt 4.2.2 und 4.2.3), ergäbe sich automatisch ein höherer Aktivitätsumfang.

4.3.2 Vertiefung von Profiling und Berufswege-Planung

Ein allseits akzeptierter „Mehrwert“ des Transfers gegenüber dem Standardangebot der Arbeitsagenturen für Arbeitsuchende besteht im ausführlicheren Profiling. Über die Tatsache hinaus, dass hierfür in den Transfergesellschaften mehr Zeit zur Verfügung steht, ist über Inhalt und Methodik des Profiling im Transfer jedoch wenig bekannt. Zwar enthält die Geschäftsanweisung der BA zum Transfer (Bundesagentur für Arbeit

2012c) in der Anlage 4 einen durchaus differenzierten Profilingbogen, in dem die Ergebnisse des Profiling erfasst werden sollen; wie aber implizite berufliche Fähigkeiten entdeckt und berufliche Ziele erarbeitet werden, die dann im Profilingbogen dokumentiert werden können, bleibt sinnvoller Weise den einzelnen Transfergesellschaften überlassen.

Es ist anzunehmen, dass die Reichweite dieser Aktivitäten derzeit durch den institutionellen Möglichkeitsraum begrenzt wird; denn es würde ja eher frustrierend auf die Teilnehmenden wirken, wenn man berufliche Ziele erarbeiten würde, für die Qualifizierungen erforderlich sind, deren Förderung nicht möglich ist. Wenn dagegen erweiterte Qualifizierungsperspektiven im Transfer eröffnet werden könnten, dann würden eine vertiefte Erfassung von Potenzialen und die Klärung von Motivationen mit allen Teilnehmenden Sinn machen.

4.3.3 Berücksichtigung gesundheitlicher Aspekte im Transfer

Die komplexen Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Gesundheit sind umfassend dokumentiert (Elkeles 1999; Holleder 2002; Kieselbach und Beelmann 2006; Holleder 2011). Aber auch die Unsicherheit der Beschäftigungsperspektive ist als ein wesentlicher Faktor psychischer Belastung mit gesundheitlichen Folgen anerkannt (Sverke et al. 2002; Ferrie 2006; Witte et al. 2010). Transferteilnehmende haben diese Unsicherheit durchgemacht, bevor sie in die Transfergesellschaft wechselten⁵¹, und sie befinden sich weiterhin in einer Übergangssituation, die durch Ungewissheit gekennzeichnet ist. Die potenziell negativen Auswirkungen der psychischen Belastungen nach Arbeitsplatzverlust schränken die Chancen der Neuorientierung und Wiederbeschäftigung ein, so dass es zu einem Teufelskreis kommen kann. Deshalb ist es eine naheliegende Empfehlung, im Beschäftigtentransfer auch die gesundheitliche Dimension zu bearbeiten (Kieselbach et al. 2009; European Commission 2012b). Doch während bei der Förderung von Langzeitarbeitslosen allmählich die Gesundheitsförderung integriert wird (Holleder 2009; Büttner und Schweer 2011; Kuhnert und Kaczerowski 2011), tut sich im Beschäftigtentransfer auf diesem Gebiet noch nicht viel. Die Träger wissen nicht, wie sie die Betroffenen auf diesen Aspekt ihres erzwungenen beruflichen Übergangs glaubwürdig ansprechen können, welche Angebote sie machen können und welche davon von den Betroffenen angenommen werden. Hier besteht noch viel Entwicklungs- und Erprobungsbedarf, der unter zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen des normalen, aus Sozialplänen finanzierten Transfergeschäfts kaum befriedigt werden kann.

4.4 Handlungsmöglichkeiten der NRW-Landesregierung zur Stärkung des Beschäftigtentransfers

Abschließend zeigen wir Handlungsmöglichkeiten der NRW-Landesregierung auf, die sie nutzen kann, um dem Beschäftigtentransfer neue Impulse zu geben.

⁵¹ Insofern betrifft diese Problematik auch die „Überlebenden“ des Personalabbaus, was aber hier nicht weiter verfolgt werden soll.

Gesetzesinitiativen

In Abschnitt 4.1.3 haben wir eine grundlegende Umgestaltung des Transferinstrumentariums im SGB III skizziert; in Abschnitt 4.2 finden sich Vorschläge für kleinere Korrekturen, die vor allem darauf gerichtet sind, die Qualifizierungsperspektiven im Transfer zu erweitern. Diese stehen im Kontext von Überlegungen, der aktiven Arbeitsförderung insgesamt wieder eine stärker „investive“ Ausrichtung zu geben und Qualifizierungspotenziale unter den Arbeitsuchenden zu wecken und für die Fachkräftesicherung und -entwicklung zu nutzen. Eine Voraussetzung dafür ist, dass der Vermittlungsvorrang im Verhältnis zur Förderung der beruflichen Weiterbildung relativiert wird. Dabei ist darauf zu achten, parallele Änderungen auch im SGB II vorzusehen (§ 3 Abs. 1 SGB II), damit die Kluft zwischen „versicherten“ und „bedürftigen“ Arbeitslosen nicht noch größer wird als sie ohnehin schon ist.

Das Land NRW könnte derartige Novellierungen durch eine Gesetzesinitiative im Bundesrat anstoßen.

Anschubhilfe für tarifvertragliche Ansätze zum Transfer

Falls eine Initiative von Tarifpartnern erkennbar wird, tarifliche Rahmenbedingungen in der in Abschnitt 4.1.1 skizzierten Weise zu schaffen, könnte die Landesregierung dieses durch eine Konzeptions- und Organisationsstudie für den Aufbau einer „Mobilitätskasse“ unterstützen. Zinsgünstige Kredite an eine solche Mobilitätskasse könnten dafür sorgen, dass diese von Anfang an handlungsfähig wird, auch wenn sie noch nicht über die Rücklagen verfügt, die erst durch längerfristige Beitragszuflüsse aufgebaut werden können.

Förderung der Qualifizierung im Transfer

Solange die im Abschnitt 4.2 skizzierten Änderungen nicht verwirklicht sind, könnten durch Landesförderung Qualifizierungsmöglichkeiten geschaffen werden, die über die Laufzeit von Transfergesellschaften hinaus verlässliche Perspektiven eröffnen. Voraussetzung wäre eine Absprache mit der Regionaldirektion der BA, dass die zunächst während des Transfers geförderten Teilnehmenden die Qualifizierungsmaßnahme nach dem Ende des Transfers mit Bezug von Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung abschließen dürfen, ohne dass die Arbeitsagentur mit Vermittlungsvorschlägen interveniert.

Förderung innovativer Projektentwicklung für Transfergesellschaften

Die Landesregierung könnte ein Förderprogramm auflegen, das Transfergesellschaften für die Entwicklung und Erprobung innovativer Ansätze in Anspruch nehmen können. Gegenstand der Förderung wären die Konzeptentwicklung, etwaige Mehrkosten der erprobungsweisen Durchführung sowie die Evaluation der Maßnahmen. Mit der übergreifenden Evaluation der geförderten Innovationsprojekte sollte, sofern eine kritische Mindestzahl erreicht wird, ein unabhängiges Forschungsinstitut beauftragt werden.

Die zu erprobenden Innovationen könnten sich zum Beispiel beziehen

- auf die Entwicklung von sinnvollen Vollzeit-Aktivitäten im Transfer;

- auf die Weckung von Weiterbildungsbereitschaft auch von besonders weiterbildungsbedürftigen Personengruppen durch vertieftes Profiling und Berufswegeplanung sowie durch die Entwicklung von Lernangeboten mit hohem Praxisanteil in Kooperation mit Bildungsträgern und Betrieben;
- auf die Adaption von bestehenden Ansätzen und Modulen der arbeitsmarktintegrativen Gesundheitsförderung für die Situation des Transfers.

Dieses sind Anregungen und Beispiele, die in einer etwaigen Ausschreibung genannt werden können, die aber grundsätzlich offen sein sollte für weitere Ideen, die von den Transferträgern kommen könnten.

Bei der Abwicklung eines solchen Förderprogramms sollte der Volatilität des Transfergeschehens und seinen zeitlichen Restriktionen Rechnung getragen werden. Einerseits macht es keinen Sinn, Innovationen zu erproben, hinter denen keine konkrete Transfergesellschaft steht; andererseits würde eine Förderung in der Regel zu spät kommen, wenn sie erst bei Beginn einer Transfergesellschaft beantragt wird. Folglich wäre ein zweistufiges Verfahren zu empfehlen: Die interessierten Transferträger erhalten zunächst im Zuge eines Ideenwettbewerbs eine Förderoption, die unter dem Vorbehalt steht, dass in einem definierten Zeitraum ein Transferfall auftritt, der sich für die Erprobung der ausgewählten Konzeption eignet. Tritt dieser Transferfall dann ein, kann die tatsächliche Bewilligung in einem beschleunigten Verfahren erfolgen.

Bürgschaftsprogramm für Transferfälle aus der Insolvenz

Der Fall Schlecker (vgl. S. 38) hat gezeigt, dass der Transfer aus der Insolvenz heraus häufig mangels liquider Mittel scheitert und dass ohne Transfer die Chancen einer sanierenden Insolvenz geschmälert werden. Das Land NRW hat schon in der Vergangenheit in Einzelfällen durch Bürgschaften geholfen und wäre ja auch im Falle Schlecker bereit gewesen, dieses zu tun. Bisher sind dieses jedoch Einzelfallentscheidungen; es fehlt an einem verbindlichen Rahmen. Durch ein entsprechendes Bürgschaftsprogramm würde das Land sein Engagement für den Beschäftigentransfer dokumentieren und zur Rettung von Arbeitsplätzen beitragen, die durch Insolvenz gefährdet sind.

5 Zusammenfassung

Erst seit dem „Dritten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz III“), also mit Wirkung ab 1.1.2004, wird der seit 1988 mögliche Bezug von Kurzarbeitergeld in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit auch in der Gesetzesprache als „Transfer“ bezeichnet. Wechselnde Bezeichnungen in der Praxis und Gesetzesprache kennzeichnen einen langdauernden Veränderungsprozess von einem ursprünglich „passiven“, auf die sozialverträgliche Ausgliederung überzähliger Arbeitskräfte aus dem Markt gerichteten Instrument zu einem „aktiven“ Instrument der Fachkräftesicherung und –entwicklung. Dieser Entwicklungsprozess ist nicht abgeschlossen, und er verläuft nicht spannungsfrei. Er ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass die instrumentelle Grundkonstellation, die einst pragmatisch durch die Zulassung von zunächst befristeten Sonderformen vorhandener Instrumente geschaffen wurde, durch alle Reformen hindurch unverändert geblieben ist: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Arbeitsplatz durch betriebliche Umstrukturierung bereits weggefallen ist, gehen - gefördert durch eine Sonderform des Kurzarbeitergeldes - ein befristetes Beschäftigungsverhältnis mit einem Ersatzarbeitgeber ein, der im Auftrag des ursprünglichen Arbeitgebers in dessen arbeitsrechtliche Pflichten eintritt und dadurch einerseits die Neupositionierung des bisherigen Betriebes erleichtert, andererseits die betroffenen Beschäftigten zumindest für die Dauer des Transfers vor Arbeitslosigkeit bewahrt. Der Wandlungsprozess von einem „passiven“ Ausgliederungsinstrument zu einem „aktiven“ Wiedereingliederungsinstrument war zunächst dadurch gekennzeichnet, dass der „befristete Ersatzarbeitgeber“ – ungeachtet des Auftragsverhältnisses zum Herkunftsbetrieb – mehr und mehr als Dienstleister der aktiven Arbeitsförderung in die Pflicht genommen wurde und neuerdings – mit der Pflicht zur Trägerzertifizierung nach § 178 SGB III - faktisch den Trägern von Maßnahmen der Arbeitsförderung nach § 21 SGB III gleichgestellt wird. Seit dem „Beschäftigungschancengesetz“ von 2010 kommt hinzu, dass der Gesetzgeber die Arbeitsagenturen dazu verpflichtet, im Transfergeschehen eine aktivere Rolle sowohl gegenüber den betrieblichen Verhandlungspartnern als auch gegenüber den Teilnehmenden einzunehmen, wobei letzteres den Status der Bezieherinnen und Bezieher von Transfer-Kug dem Status von Arbeitslosen ähnlicher macht.

Wie unsere Bestandsaufnahme der aktuellen Praxis zeigte (Kapitel 2), werden die Widersprüche und potenziellen Konflikte, die in diesen Entwicklungen angelegt sind, durch Anpassungen der Geschäftsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit, durch gegenseitige Absprachen und die Anpassung von Routinen des Umgangs miteinander weitgehend erfolgreich verarbeitet in dem Sinne, dass es nicht zu Blockaden oder gar zum Boykott des Instruments durch die betrieblichen Akteure kommt. Grundlegende strukturelle Probleme bleiben jedoch bestehen: Die Komplexität und eingeschränkte Vermittelbarkeit (gegenüber den Betroffenen wie der medialen Öffentlichkeit) des Ineinandergreifens von individuellem Arbeitsrecht, Betriebsverfassungsrecht und Arbeitsförderungsrecht und das damit verbundene Fehlen einer eindeutigen Verantwortlichkeit; die Unterschiedlichkeit der Rahmenbedingungen des Transfers je nach einzelbetrieblichem Verhandlungsergebnis und der Zeitverlust durch diese Verhandlungen; die einheitliche Laufzeit des Transfers bei unterschiedlichem Förderbedarf und der unter der

Perspektive von Fachkräftesicherung und -entwicklung zu enge zeitliche und finanzielle Spielraum für berufliche Qualifizierung; die unzureichende Einbeziehung von kleinen und mittleren Unternehmen.

Vor dem Hintergrund anders strukturierter Akteurskonstellationen und Instrumente des Beschäftigentransfers in Schweden, Österreich und Belgien (Wallonie) (Kapitel 3) haben wir deshalb in diesem Bericht zunächst (Abschnitt 4.1) danach gefragt, ob und wie man den Beschäftigentransfer in Deutschland grundlegend neu aufstellen könnte – als eine primär von den Tarifpartnern zu gestaltende und zu verantwortende Institution (Abschnitt 4.1.1), als eine im Individualarbeitsrecht verankerte Verantwortung des Arbeitgebers für das weitere berufliche Schicksal von Entlassenen (Abschnitt 4.1.2) oder, in konsequenter Fortführung der jüngsten gesetzgeberischen Tendenzen, als ein „normales“ Instrument der aktiven Arbeitsförderung mit der Bundesagentur als Auftraggeberin der Dienstleister im Beschäftigentransfer (Abschnitt 4.1.3). Im Ergebnis konnte gezeigt werden, dass eine Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen, eine eindeutigerer Verantwortlichkeit, eine Vereinfachung der Verfahren, eine stärkere Einbeziehung von KMU, eine Individualisierung der Förderdauern und damit eine Erweiterung von Qualifizierungsperspektiven durchaus möglich wären. Jedoch konnte kein Modell gefunden werden, das zudem auch gleichzeitig überzeugend wäre hinsichtlich

- der Erhöhung der Interventionsgeschwindigkeit
- der Wahrung der derzeit mit dem Transfer verbundenen personalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten bei betrieblichem Personalabbau
- der politischen Durchsetzbarkeit.

Diese Schwierigkeiten deuten darauf hin, dass eine Vereindeutigung der Verantwortung, eine Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen und eine Beschleunigung des Verfahrens wahrscheinlich nicht ohne Funktionsverlust möglich sind – oder anders ausgedrückt: Die derzeitige Akteursvielfalt ohne eindeutige Verfahrensführerschaft ist wohl als Ausdruck der Tatsache hinzunehmen, dass der Beschäftigentransfer in Deutschland *zugleich* ein Instrument der aktiven Arbeitsförderung *und* der betrieblichen Personalpolitik ist.

Deshalb wurden in weiteren Schritten Reformoptionen mit geringerer Reichweite skizziert, die zumindest die Qualifizierungsperspektiven erweitern würden (Abschnitt 4.2), sowie schließlich Entwicklungsmöglichkeiten ohne gesetzgeberischen Änderungsbedarf (Abschnitt 4.3). Der Bericht schließt mit dem Aufzeigen von Handlungsmöglichkeiten der Landesregierung zur Stärkung des Beschäftigentransfers (Abschnitt 4.4).

Literaturverzeichnis

- Atzmüller, Roland; Krtschek, Caroline (2010): Nationales Hintergrundpapier Antizipation und Bewältigung von Restrukturierung in Österreich. 27 Nationale Seminare: Antizipation und Bewältigung von Umstrukturierung. ILO International Training Centre. Torino. Online verfügbar unter: <http://arenas.ilo.org/countries/austria/presentation-of-nbp/national-background-paper> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- BAVC Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. (2003): Transfer-Sozialplan der chemischen Industrie. Veränderungen anders gestalten. 3. Aufl. Heidelberg: Haefner.
- Behrens, Johann; Elkeles, Thomas (2008): Die Renaissance des Berufs als Mobilitätschance: Horizontale und vertikale überbetriebliche Wechsel als (häufig noch misslingende) Bewältigung gesundheitlich begrenzter Tätigkeitsdauer. In: Hien, Wolfgang; Bödeker, Wolfgang (Hg.): Frühberentung als Folge gesundheitsgefährdender Arbeitsbedingungen? Beiträge zum Stand der wissenschaftlichen Diskussion (Betriebliches Gesundheitsmanagement und Prävention arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren, 35, hg. vom Bundesverband der Betriebskrankenkassen). Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW Verlag für Neue Wissenschaft, S. 61–83.
- Bergström, Ola (2010): National background paper Sweden. 27 national seminars: anticipating & managing restructuring. ILO International Training Centre. Torino. Online verfügbar unter: <http://arenas.ilo.org/countries/sweden/presentation-of-nbp/national-background-paper> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bergström, Ola; Broughton, Andrea; Triomphe, Claude Emmanuel (2010): Anticipating & managing restructuring. 27 National seminars. EU Synthesis Report. International Training Centre. Torino. Online verfügbar unter <http://arenas.ilo.org/en/eu-synthesis-report/eu-synthesis-report/download> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2010): Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und selten eingelöst (IAB-Kurzbericht, 21). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb2110.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bingen, Aline (2010): Belgium – Reconversion units in Wallonia. In: Bruggeman, Frédéric; Lavergne, Francois de (Hg.): European restructuring toolbox. Paris, S. 311–316.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (2008): Richtlinie für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte ergänzende Qualifizierungsangebote für Bezieher von Transferkurzarbeitergeld vom 15.10.2008, in: Bundesanzeiger Nr. 160 (22.10.2008), S. 3793f.
- Bosch, Gerhard (1990): Qualifizieren statt Entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis. Opladen: Westdeutscher Verlag (Sozialverträgliche Technikgestaltung, 9).
- Bosch, Gerhard (2003): "Lebenslanges Lernen" als "freiwillige Pflicht". Fonds zur Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Frankreich. (IAT-Report, 8). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iat-report/2003/report2003-08.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bosch, Gerhard (2010): In Qualifizierung investieren - ein Weiterbildungsfond für Deutschland. Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn (WISO Diskurs). Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07668.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bosch, Gerhard (2012a): Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2010: Entwicklung und Reformoptionen. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bosch, Gerhard (2012b): Weiterbildungsfonds – ein Finanzierungsmodell auch für Deutschland? In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* (1), S. 23–26.
- Bosch, Gerhard; Zühlke-Robinet, Klaus (2000): Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche. Frankfurt/New York: Campus-Verlag.
- BT-Drs. 17/1945 (2010): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt — Beschäftigungschancengesetz. BeschCG, vom 07.06.2010. Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/019/1701945.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- BT-Drs. 17/6277 (2011): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, vom 24.06.2011. Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706277.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).

- Bundesagentur für Arbeit (2010): Transfer-Recht ab 1. Januar 2011 (§§ 216a und 216b SGB III). Vortrag beim Informations- und Erfahrungsaustauschtreffen zum Beschäftigtertransfer in NRW (Trägerforum) am 26.11.2010 im Reinoldinum in Dortmund, 2010. Online verfügbar unter <http://www.gib.nrw.de/service/downloads/transfer-recht2011> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bundesagentur für Arbeit (2011a): Europäischer Sozialfonds (ESF). Arbeitshilfe für Transfergesellschaften zur Beantragung von ESF-Fördermitteln. ESF-BA-Programm "Qualifizierung von Transferkurzarbeitergeldbeziehern" — ESF-Förderrichtlinie vom 15.10.2008. Nürnberg. Stand: Oktober 2011. Online verfügbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A05-Beruf-Qualifizierung/A052-Arbeitnehmer/Publikation/pdf/Arbeitshilfe-ESF-Foerdermittel.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bundesagentur für Arbeit (2011b): E-Mail-Info vom 12.04.2011. Geschäftszeichen: SP III 32 — 71216b / 5406 / 5566.1 / 6901.4 / 7010 [Bezug: HEGA 11/10 - 10 - Transferleistungen - Geschäftsanweisung (GA)]. Online verfügbar unter http://www.arbeitsagentur.de/nm_27624/zentraler-Content/E-Mail-Infos/Dokument/E-Mail-Info-2011-04-12.html (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bundesagentur für Arbeit (2011c): HEGA 02/11-01 — Europäischer Sozialfonds — Förderperiode 2007-13. Geschäftszeichen SP III 22-5566.1 (314/319), gültig ab 21.02.2011. Online verfügbar unter: http://www.arbeitsagentur.de/nm_166482/zentraler-Content/HEGA-Internet/A05-Beruf-Qualifizierung/Dokument/HEGA-02-2011-Europaeischer-Sozialfonds.html (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2012a): Kurzarbeit - endgültige Daten. Statistik über Kurzarbeit von Betrieben und Kurzarbeiter (Arbeitsmarkt in Zahlen). Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2012b): Arbeitsstellen im Zeitverlauf (Arbeitsmarkt in Zahlen). Nürnberg. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iii4/stea-laender/stea-laender-d-0-xls.xls> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bundesagentur für Arbeit (2012c): Transferleistungen (§§ 110, 111 und 134 SGB III). Geschäftsanweisungen, gültig ab 01.04.2012 - Stand: Mai 2012. Online verfügbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/E-Mail-Infos/Dokument/E-Mail-Info-2012-05-21-Anlage.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2012d): Angezeigte Kurzarbeit (Arbeitsmarkt in Zahlen - Statistik über Leistungen nach dem SGB III). Nürnberg. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201207/iii7/kurzarbeit/kurzarbeit-d-0-xls.xls> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2012e): Arbeitslose nach Strukturmerkmalen. Bestand, Bewegungen und regionaler Vergleich. Deutschland (Arbeitsmarkt in Zahlen). Nürnberg. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iii4/struktur/struktur-d-0-pdf.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2012f): Begonnene und beendete Beschäftigungsverhältnisse. Deutschland. 1. Quartal 2012 (Arbeitsmarkt in Zahlen). Nürnberg. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201203/iii6/sozbe-beg-bee/beg-bee-d-0-xls.xls> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2012g): Statistik der gemeldeten Arbeitsstellen (Arbeitsmarkt in Zahlen). Nürnberg. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201207/iii4/gem-stellen/gem-stellen-d-0-pdf.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bundesagentur für Arbeit (2012h): E-Mail-Info SGB III vom 21.05.2012. Geschäftszeichen: OS 12 — 75110 / 75111 / 75134 / 6901.4 / 7010 [Bezug: HEGA 02/2012 - 07 - Instrumentenreform – Transferleistungen – Geschäftsanweisungen zu den §§ 110, 111 und 134 SGB III]. Online verfügbar unter http://www.arbeitsagentur.de/nm_164862/zentraler-Content/E-Mail-Infos/Dokument/E-Mail-Info-2012-05-21.mode=print.html (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Bundesagentur für Arbeit (2012i): Transferleistungen. Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen, Transferkurzarbeitergeld. Merkblatt 8c. Stand: April 2012. Online verfügbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-08c-Transferleistungen-04-2012.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).

- Bundesagentur für Arbeit (2012j): Europäischer Sozialfonds (ESF). Arbeitshilfe zur Umsetzung des ESF-BA-Programms „Qualifizierung von Transferkurzarbeitergeldbeziehern“ — ESF-Richtlinie vom 15.10.2008. Festsetzung der Förderhöhe und der Ausschlussfrist — Durchführung des Verwaltungsverfahrens. Nürnberg. Stand: April 2012. Online verfügbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A05-Beruf-Qualifizierung/A052-Arbeitnehmer/Publikation/pdf/Arbeitshilfe-EQT-2011-07.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Büttner, Renate; Schweer, Oliver (2011): Gesundheitliche Orientierung in der Arbeitsmarktpolitik. Aktuelle Entwicklungen und Praxisbeispiele im Rahmen einer arbeitsmarktintegrativen Gesundheitsförderung (IAQ-Report, 1). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2011/report2011-01.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- BVTB (2011a): Bearbeitungshinweise Prüfung Beschäftigtertransfer. 12 Prüfungsbereiche der Zertifizierung. Version vom 30.11.2011. Online verfügbar unter http://www.bvtb.de/fileadmin/download/12_Pruefungsbereiche_der_Zertifizierung.pdf (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- BVTB (2011b): Qualität und Effizienz im Beschäftigtertransfer. Positionspapier des Bundesverbandes der Träger im Beschäftigtertransfer e.V. 4. Auflage. Online verfügbar unter http://www.bvtb.de/fileadmin/download/BVTB_Positionspapier.pdf (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- CEDEFOP (2008): Sectoral training funds in Europe. Luxembourg (Cedefop Panorama series, 156). Online verfügbar unter <http://www.cedefop.europa.eu/download-manager.aspx?id=12945&lang=en&type=publication> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Clasen, Jochen; Viebrock, Elke (2008): Voluntary unemployment insurance and trade union membership. Investigating the connections in Denmark and Sweden. In: *Journal of Social Policy* 37 (3), S. 433–351. Online verfügbar unter <http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&pdfType=1&fid=1897732&jid=JSP&volumeId=37&issueId=&aid=1897724> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Commission of the European Communities (2005): Restructuring and employment. Anticipating and accompanying restructuring in order to develop employment: the role of the European Union. COM(2005) 120 final. Brussels. Online verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/apr/com_restruct_en.pdf (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Commission of the European Communities (2008): Restructuring in Europe 2008. A review of EU action to anticipate and manage employment change. Brussels (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT). Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1495&langId=en> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Diedrich, Andreas; Bergström, Ola (2006): The job security councils in Sweden. Institute of Management of Innovation and Technology. Göteborg. Online verfügbar unter: http://www.imit.se/pdf/reports/2007_145.pdf (zuletzt besucht am 20.10.2012).
- Doerr, Annabelle; Kruppe, Thomas (2012): Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsverwaltung. Umfrageergebnisse aus der Bundesagentur für Arbeit (IAB-Forschungsbericht, 6). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb0612.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Elkeles, Thomas (1999): Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Gesundheit. In: *Sozialer Fortschritt* (6), S. 150–155.
- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2011): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. In: *WSI-Mitteilungen* 64 (5), S. 242–247. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/wsimit_2011_05_ellguth.pdf (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- European Commission (2005): Communication from the Commission on the Social Agenda. Brussels, COM(2005) 33 final. Brussels. Online verfügbar unter http://www.lm.gov.lv/upload/sociala_aizsardziba/sociala_ieklausana/eg/ek_social_agenda2005_2010.pdf (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- European Commission (2012a): Restructuring and anticipation of change: what lessons from recent experience? Green paper. SEC(2012) 59 final. Brussels. Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7310&langId=en> (zuletzt besucht am 07.11.2012).

- European Commission (2012b): Restructuring in Europe 2011. Manuscript completed in May 2012. Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8891&langId=en> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- European Commission (2012c): Restructuring in Europe 2011. Commission staff working document. SEC(2012) 59 final. Brussels. Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7311&langId=en> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Ferrie, Jane E. (2006): Gesundheitliche Folgen der Arbeitsplatzunsicherheit. In: Badura, Bernhard; Schellschmidt, Henner; Vetter, Christian (Hg.): Arbeitsplatzunsicherheit und Gesundheit. Fehlzeiten-Report 2005. Berlin/Heidelberg: Springer Verlag, S. 93–123.
- Fuhlrott, Michael (2012): Zwischengeschaltete Transfergesellschaften zur Vermeidung von Betriebsübergängen. In: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, Heft 10, S. 549–553.
- Hipp, Lena (2009): Weiter mit Weiterbildung! Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. In: *WSI-Mitteilungen* 62 (7), S. 362–368.
- Holleder, Alfons (2002): Arbeitslosigkeit und Gesundheit. Ein Überblick über empirische Befunde und die Arbeitslosen- und Krankenstatistik. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 35 (3), S. 411–428. Online verfügbar unter http://doku.iab.de/mittab/2002/2002_3_MittAB_Holleder.pdf (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Holleder, Alfons (Hg.) (2009): Gesundheit von Arbeitslosen fördern! Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Frankfurt a.M.: Fachhochschulverlag.
- Holleder, Alfons (2011): Erwerbslosigkeit, Gesundheit und Präventionspotenziale. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Psychologie sozialer Ungleichheit). Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/bs/toc/632422254.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Hübler, Olaf (1998): Berufliche Weiterbildung und Umschulung in Ostdeutschland - Erfahrungen und Perspektiven. In: Pfeiffer, Friedhelm; Pohlmeier, Winfried (Hg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (ZEW-Wirtschaftsanalysen, 31), S. 97–132.
- Icks, Annette; Kranzusch, Peter (2010): Sanierungen in Insolvenzverfahren. Übertragende Sanierungen und insolvenzbasierte Eigensanierungen in NRW. Hrsg. v. Institut für Mittelstandsforschung, Bonn (IfM-Materialien Nr. 195). Online verfügbar unter <http://www.ifm-bonn.org/assets/documents/IfM-Materialien-195.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- IRENE network (2011): European principles for action. Preparing for and managing restructuring for a sustainable future. An IRENE network proposal. Online verfügbar unter http://www.pcg-projectconsult.de/pdf/irene_european_principles_for_action.pdf (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Kaps, Petra; Schütz, Holger (2007): Privatisierung von Arbeitsvermittlungsdienstleistungen. Eine Bestandsaufnahme deutscher und internationaler Erfahrungen. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. Berlin (WZB Discussion Paper, SPI 2007-101). Online verfügbar unter <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2007/i07-101.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Kieselbach, Thomas; Armgarth, Elisabeth; Bagnara, Sebastiano; Elo, Anna-Liisa; Jefferys, Steve; Joling, Catelijne et al. (2009): Health in restructuring. Innovative approaches and policy recommendations. München u. Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Kieselbach, Thomas; Beelmann, Gert (2006): Psychosoziale Risiken von Arbeitsplatzverlust und Arbeitslosigkeit. Effekt und Prävention. In: *Psychotherapeut* 51 (6), S. 452–458.
- Kirsch, Johannes; Knuth, Matthias (2001): Berufliche Neuorientierung bei Arbeitsplatzverlust - ein deutsch-französischer Vergleich. In: *WSI-Mitteilungen* (1), S. 36–41.
- Kirsch, Johannes; Knuth, Matthias; Krone, Sirikit; Mühge, Gernot; Müller, Angelika (2001): Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen. Langsame Fortschritte bei der Gestaltung betrieblicher und beruflicher Umbrüche. Nürnberg (BeitrAB, 242).
- Kjellberg, Anders (2009): The Swedish Ghent system and trade unions under pressure. In: *Transfer - European Review of Labour and Research* 15 (3-4), S. 481–504.
- Knuth, Matthias (1996): Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung. Berlin: edition sigma.

- Knuth, Matthias (2009): Entwicklungslinien des Beschäftigtertransfers. In: Backes, Siegfried (Hg.): *Transfergesellschaften. Grundlagen, Instrumente, Praxis*. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, S. 9–37.
- Knuth, Matthias (2010a): Die Gesetzesänderungen bei den Transferleistungen. Neue Chancen für Beschäftigung - oder für Bürokratie? In: *Soziale Sicherheit* (9), S. 285–291.
- Knuth, Matthias (2010b): Nationales Hintergrundpapier Deutschland. 27 nationale Seminare: Antizipation und Bewältigung von Restrukturierung. ILO International Training Centre. Turin. Online verfügbar unter <http://arenas.italo.org/countries/germany/presentation-of-nbp/national-background-paper/nbp-de/download> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Knuth, Matthias (2011): Widersprüchliche Dynamiken im deutschen Arbeitsmarkt. In: *WSI-Mitteilungen* 64 (11), S. 580–587.
- Knuth, Matthias; Kirsch, Johannes; Mühge, Gernot (2009): Aktivität von Teilnehmern in der Transfergesellschaft. Ergebnisse der Befragung von EGF-geförderten Teilnehmern der Nokia-Transfergesellschaft, Bochum. (unveröffentlicht). Institut Arbeit und Qualifikation. Duisburg.
- Koller, Lena (2010): Harmonisierung arbeits- und sozialrechtlicher Schwellenwerte. Auswirkungen für Betriebe und Beschäftigte. In: *Sozialer Fortschritt* 59 (12), S. 305–315.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon. Mitteilung von Präsident Barroso im Einvernehmen mit Vizepräsident Verheugen. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:DE:PDF> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Kühl, Jürgen (1982): Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (3), S. 251–260.
- Kuhnert, Peter; Kaczerowski, Melanie (2011): Förderung der psychischen Gesundheit bei Erwerbslosen. Ein Leitfaden. Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (LIGA.Praxis, 4). Online verfügbar unter <http://www.gesundheitliche-chancengleichheit.de/pdf.php?id=c727c04db7894671a220f086c4ec3141> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Kühnert, Uwe (2011): Impulse für den Strukturwandel. Die Arbeitsstiftungen in Österreich. In: *BRAND-aktuell*, no. 4, S. 28–29.
- Maatz, Toralf (2009): Transfergesellschaften als Instrument in der Insolvenz. In: Backes, Siegfried (Hg.): *Transfergesellschaften. Grundlagen, Instrumente, Praxis*. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, S. 95–106.
- Mühge, Gernot; Niewerth, Claudia; Icking, Maria; Mahler, Julia (2012): Soziale Sicherheit durch Beschäftigtertransfer. Eine empirische Untersuchung von Transfergesellschaften. Materialien zu Monitoring und Evaluation. Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung. Bottrop (Arbeitspapiere, 39).
- Muth, Josef (2001): Arbeitsstiftungen in Österreich – am Beispiel der Offenen Arbeitsstiftung Steyr. In: Knuth, Matthias (Hg.): *Sozialplanzuschüsse in der betrieblichen Praxis und im internationalen Vergleich von Instrumenten des Beschäftigtertransfers*. Gelsenkirchen / Nürnberg (IAB-Projektbericht), S. 155–176.
- Naedenoen, Frédéric (2008): Belgium: a corporatist regime. In: Gazier, Bernard; Bruggemann, Frédéric (Hg.): *Restructuring work and employment in Europe. Managing change in an era of globalisation*. Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA: Edward Elgar, S. 78–100.
- OECD (2006): *Employment Outlook 2006. Boosting jobs and incomes*. Paris.
- Pannenberg, Markus (1995): *Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie. Eine empirische Analyse für Deutschland*. Frankfurt/Main/New York: Campus-Verlag.
- Petrovski, Maxim; Beaujoulain-Bellet, Rachel; Bruggeman, Frédéric; Triomphe, Claude Emmanuel (2008): France: law driven restructuring. In: Gazier, Bernard; Bruggemann, Frédéric (Hg.): *Restructuring work and employment in Europe. Managing change in an era of globalisation*. Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA: Edward Elgar, S. 101–119.

- Poncin, Anny (2010): Belgium – capitalizing on 30 years of vocational training intervention models and practices for worker redeployment in Wallonia. In: Bruggeman, Frédéric; Laverne, Francois de (Hg.): European restructuring toolbox. Paris. S. 276-286.
- Schmid, Günther (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin (WISO Diskurs). Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05295.pdf> (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Schmid, Günther (2011): Übergänge am Arbeitsmarkt. Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern. Berlin: edition sigma.
- Schneider, Hilmar; Brenke, Karl; Jesske, Birgit; Kaier, Lutz; Rinne, Ulf; Schneider, Marc et al. (2007): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin & Bonn (IZA Research Report, 10). Online verfügbar unter http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_10.pdf (zuletzt besucht am 07.11.2012).
- Sverke, Magnus; Hellgren, Johnny; Näswall, Katharina (2002): No security: A meta-analysis review of job insecurity and its consequences. In: *Journal of Occupational Health Psychology* 7 (3), S. 242-264.
- Voss, Eckhard (2010): Organizing Transitions in response to restructuring. Study on instruments and schemes of job and professional transition and re-conversion at national, sectoral or regional level in the EU. Final report. Hamburg.
- Wagner, Elfriede; Lassnigg, Lorenz (2005): Arbeitsstiftungen als Instrument im Strukturwandel. Studie im Auftrag des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds. Institut für Höhere Studien. Wien.
- Witte, Hans de; Cuyper, Nele de; Handaja, Yasmin; Sverke, Magnus; Näswall, Katharina; Hellgren, Johnny (2010): Associations between quantitative and qualitative job insecurity and well-being. In: *International Studies of Management and Organization* 40 (1), S. 40–56.