

## Beschäftigtertransfer: Gute Qualität trotz schlechter Rahmenbedingungen

Gernot Mühge, Heinz Hinrich Schmidt<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Der kritischen Berichterstattung in den Medien zum Trotz zeigt eine aktuelle Studie, dass sich der Beschäftigtertransfer in der Praxis bewährt: Die Betroffenen erhalten eine intensive, hochwertige arbeitsmarktpolitische Dienstleistung. Ihre Beschäftigungsfähigkeit wird signifikant gestärkt, Arbeitslosigkeit vermieden und der Strukturwandel sozial gestaltet. Zwei Bereiche bergen Verbesserungspotenzial: Erstens, es mangelt den Transferinstrumenten an der Stringenz in den rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen. Der Beschäftigtertransfer befindet sich in einer Pattsituation zwischen Kollektivrecht und Arbeitsförderung. Er ist nicht konsequent auf die Bewältigung von Personalabbau zugeschnitten, die Träger haben gegenüber der Bundesagentur für Arbeit zu geringe Handlungsspielräume. Zweitens ist das arbeitsmarktpolitische Angebot der Transfergesellschaft zu variantenreich und für die Betroffenen zu wenig verlässlich. Die Sozialpartner sollten sich über einen Standard auf einem hohen Niveau verständigen, um Betriebsräte in Sozialplanverhandlungen zu entlasten und ein hochwertiges Arbeitsprogramm für jeden Teilnehmenden zu gewährleisten.

### Beschäftigte stärken – Arbeitslosigkeit vermeiden

Im deutschen Kontext wird in der Regel von „unvermeidbarem“ Stellenabbau gesprochen, wenn Unternehmen die Anzahl ihrer Stellen reduzieren; in der europäischen Diskussion hat sich die rhetorische Figur der „kontinuierlichen Restrukturierung“ von Unternehmen etabliert, um die Normalität von unternehmerischen Veränderungsprozessen und dem damit oftmals einhergehenden Stellenabbau zu unterstreichen. Sie sind, wie Aus- und Eintritte in Unternehmen insgesamt, ein alltägliches Phänomen und notwendige Begleiterscheinung des Strukturwandels. Der Blick in die Statistik zeigt, dass im Jahreszeitraum zwischen Juli 2012 und Juni 2013 etwa 7,5 Millionen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland beendet wurden, etwa 7,3 Millionen wurden neu begonnen. Bezogen auf die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten von knapp 30 Millionen ergibt dies einen so genannten Labour Turn Over – der Umschlag von Beschäftigten – von etwa 25 Prozent pro Jahr.

Der problematische Bereich in den Bewegungsprozessen ist die unfreiwillige Beendigung von Beschäftigung, die erhebliche materielle, prozedurale und psychosoziale Risiken für die Betroffenen birgt. Die Größenordnung des unfreiwilligen Stellenverlusts lässt

sich nur grob beziffern. Der Anteil von arbeitgeberseitigen Entlassungen an den beendeten Beschäftigungen wird auf etwa ein Drittel geschätzt<sup>2</sup>, allerdings unterliegt der Wert starken Schwankungen im Konjunkturverlauf. Zusätzliche unfreiwillige Austritte aus Beschäftigung verbergen sich hinter Aufhebungsverträgen, die zwar formal eine freiwillig getroffene Vereinbarung darstellen, faktisch aber häufig mit Stellenabbau und Sozialplänen verbunden sind. Die Mehrheit der Beschäftigten, die Stellenabbau im Unternehmen erlebt, empfindet ihre oder die Entlassungen ihrer Kollegen als ungerecht. Diese Einstellung – sowohl bei den Betroffenen als auch den im Betrieb verbleibenden Beschäftigten – wird abgeschwächt, wenn der Arbeitgeber versucht, die sozialen Risiken der Entlassung durch Abfindung oder Unterstützung beim Übergang in neue Beschäftigung abzumildern.<sup>3</sup>

Hier setzten die zwei Instrumente des Beschäftigtentransfers an. Die Transfergesellschaft ist das größere Instrument und steht deswegen in den folgenden Ausführungen im Mittelpunkt. Sie bietet den Betroffenen für maximal zwölf Monate Zeit, bei einem arbeitsmarktpolitischen Träger und unter Bezug von Transferkurzarbeitergeld nach § 111 SGB III Beratungs-, Vermittlungs- und Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen. Der abgebende Betrieb kommt für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, für Overheads sowie Teile der Kosten des Unterhalts auf. Das zweite und kleinere Instrument sind die Transfermaßnahmen nach § 110 SGB III. Sie ermöglichen Maßnahmen, die in der Regel innerhalb der Kündigungsfrist stattfinden, und mit bis zu 2.500 Euro von der Bundesagentur bezuschusst werden.

Die Nutzung der Instrumente ist im Vergleich zur Größe der potenziellen Zielgruppe gering. So haben zum Beispiel im Jahr 2013 1.200 Betriebe für insgesamt 26.700 Beschäftigte Transfer-Kurzarbeit angezeigt; im Juli 2013 befanden sich etwa 13.000 Personen im Bezug von Transferkurzarbeitergeld. Je nach Berechnungsgrundlage bedeutet dies, dass weniger als ein Prozent der von Stellenabbau betroffenen Beschäftigten Zugang zu einer Transfergesellschaft hatte. Dem allergrößten Teil der Beschäftigten bleibt diese Form der Unterstützung in einer berufsbiografisch kritischen Übergangsphase versperrt.

## Beschäftigte profitieren von den Transfermaßnahmen

Gegner des Beschäftigtentransfers werden sich über die geringe Reichweite freuen, da sie die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der Instrumente ohnehin in Frage stellen. Im Wesentlichen hat sich die überwiegend kritische Berichterstattung der vergangenen Jahre auf zwei Argumente konzentriert. Das erste Argument hebt auf die wirtschaftlichen Interessen der am Transfer beteiligten Akteure ab, wobei die Träger von Transfergesellschaften im Fokus stehen. Ihr Geschäft wird mit dem Begriff „Abzocke“<sup>4</sup> in Verbindung gebracht: „Transfergesellschaften sollen Arbeitslosen helfen. Doch in der Regel profitieren vor allem ihre Betreiber“, schreibt Meyer-Timpe in *Die Zeit* im Oktober 2006. Auch das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) beschreibt in der wissenschaftlichen Evaluation von Transfermaßnahmen die Transfergesellschaft als „vergleichsweise teures Instrument“, wider besseres Wissen, denn die Autoren haben die Kosten des Transfers nicht berechnet.<sup>5</sup>

Im zweiten Argument werden Transfergesellschaften mit einem Parkplatz verglichen. „Transfergesellschaften dienen häufig nur dazu, Arbeitslose zu parken. Sie sorgen vor allem für Ruhe und nur selten für neue Jobs und Qualifikation“, schreibt Friederike Böge im Magazin *brand eins*.<sup>6</sup> Auch an anderer Stelle wurde das Bild des Parkplatzes bemüht<sup>7</sup> und den Trägern von Transfergesellschaften arbeitsmarktpolitische Passivität unterstellt. Die Träger, so die Kritikerinnen und Kritiker, konzentrieren sich auf die administrative Abwicklung des Personalabbaus und die Auszahlung des Kurzarbeitergelds; die Aktivierung der Betroffenen, die Beratung, Vermittlung und Qualifizierung würden vernachlässigt.

Eine quantitative Studie<sup>8</sup> über den Beschäftigtentransfer in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass die medialen Einschätzungen von „Abzocke“ und „Parkplatz“ mit der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Realität nicht übereinstimmen. Sie basiert auf einer schriftlichen Befragung von Teilnehmenden in 13 Transfergesellschaften und stellt deren Ansprüche, Aktivitäten und Zufriedenheit mit der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistung des Trägers ins Zentrum.

Die Studie enthält mehrere Befunde, die ein positives Licht auf den Beschäftigtentransfer und seine Wirkung werfen. Zunächst stellen die Autoren fest, dass die betroffenen Beschäftigten im Vorfeld einer Transfergesellschaft – in der kritischen Phase ihres Stellenverlusts – eine hochwertige arbeitsmarktpolitische Unterstützung verlangen. Sie hoffen keinesfalls auf eine Phase der Ruhe und geringen Aktivität, sondern im Gegenteil stellen mehr als 80 Prozent der Teilnehmenden hohe Erwartungen an den Träger. Weniger als 15 Prozent geben an, lediglich geringe Erwartungen an die angebotene Leistung der Transfergesellschaft zu haben. Interessanterweise sind die Ansprüche der Teilnehmenden an die Transfergesellschaft umso höher, je mehr Vermittlungshemmnisse und damit individuelle soziale Risiken durch den Arbeitsplatzverlust vorliegen.

Die Träger erfüllen die hohen Ansprüche ihrer Teilnehmenden. So sind nach Abschluss der Transfergesellschaft etwa zwei Drittel der Teilnehmenden mit den Leistungen der Transfergesellschaft zufrieden oder sehr zufrieden. Eine hohe Zufriedenheit zeigen auch die Befragten, die nach Abschluss der Transfergesellschaft in Arbeitslosigkeit übergegangen sind. Auch sie würdigen die Arbeit der Träger und fühlen sich in der weiteren Jobsuche gestärkt.

Insbesondere das Kerngeschäft des Trägers, die Arbeit seiner Transferberaterinnen und -berater, wird von den Befragten positiv gesehen: Mit der geleisteten Betreuung und Beratung sind mehr als vier Fünftel der Teilnehmenden zufrieden oder sehr zufrieden. Schließlich geben zwei Drittel der Befragten an, sich bei erneutem Stellenverlust wieder für eine Transfergesellschaft zu entscheiden und dafür auch eine Absenkung ihrer Abfindungen in Kauf zu nehmen.

Die Studie zeigt, so ihre Autorinnen und Autoren, dass dem negativen medialen Bild „entschieden widersprochen werden kann“. Die Teilnehmenden sind sich ihrer individuellen Risiken bewusst, sie nutzen die Angebote der Transfergesellschaft intensiv, werden in ihrer Beschäftigungsfähigkeit gestärkt und würdigen in der überwiegenden Mehrzahl die Leistungen des Trägers positiv. Der Beschäftigtentransfer ist ein wichtiger Faktor der Gestaltung und Verbesserung des Übergangs vom Stellenverlust in den Arbeitsmarkt und neue Beschäftigung.

## Mangelnde Stringenz belastet die Vermittlungsleistung

Die Transfergesellschaft, so wie wir sie heute kennen, ist das Resultat einer diskontinuierlichen Strategie zur Krisenbewältigung, die seit 1950er Jahren mit wechselnden Zielen und Paradigmen verknüpft worden ist. Verbindendes Element ist die Verzahnung von betrieblicher Mitbestimmung und Arbeitsförderung zur Lösung sektoraler bzw. betriebliche Krisen.<sup>9</sup> Auf dieser Basis bildet die heutige Transfergesellschaft ein kompliziertes institutionelles Geflecht, basierend auf Transfersozialplan und Konjunkturkurzarbeitergeld und einer mühevollen Rollenverteilung zwischen betrieblichen Sozialpartnern, Bundesagentur für Arbeit sowie des Trägers der Transfergesellschaft. Unter der geringen Stringenz dieser Konstruktion leidet die arbeitsmarktpolitische Wirkung.

Spannungen entstehen zum Beispiel durch divergierende Interessen. Die Bundesagentur zielt auf schnelle Vermittlung, auf Fördern und Fordern. Ihre Philosophie steht im Widerspruch zu den Anforderungen des abgebenden Betriebs, der dem Gerechtigkeitsempfinden seiner Belegschaft Rechnung tragen muss. Betrieb und Beschäftigte benötigen die Transfergesellschaft als ein dem Arbeitslosengeld I vorgelagerter, relativ geschützter Raum, in dem tendenziell hochwertige und alternative Konzepte zur Arbeitsförderung der Sozialgesetzbücher III und II zur Anwendung kommen sollen. Dazu finanzieren sie den größten Teil der Transfergesellschaft aus Mitteln des Sozialplans. Die Stärkung der Rolle der Bundesagentur durch die vergangenen kleineren Reformen des Transfers haben diese Spannungen tendenziell verschärft. Es wäre wünschenswert, den Trägern die hohe Autonomie in ihrer arbeitsmarktpolitischen Arbeit wieder zuzugestehen, wie sie vor 2006 bestand.

Auch der Transfersozialplan birgt Widersprüche: In den betrieblichen Sozialplanverhandlungen wird die Transfergesellschaft unter hohem Zeitdruck jeweils neu erfunden und ausgestattet. Die Sozialpartner müssen abwägen, wieviel Mittel für Abfindung und wieviel für die Transfergesellschaft zur Verfügung gestellt werden. In der Finanzierung der Transfergesellschaft konkurrieren weiterhin Mittel für Unterhalt und Aufstockung des Kurzarbeitergelds

mit Mitteln für aktive Arbeitsmarktpolitik. Man könnte auch formulieren, dass die klassische Aufgabe des Nachteilsausgleichs in Konkurrenz steht zum arbeitsmarktpolitischen Prinzip der Aktivierung. Als praktisches Ergebnis sorgen Sozialplanverhandlungen für eine hohe Variabilität in der Ausstattung von Transfergesellschaften; darüber hinaus tendieren sie zur Unterausstattung insbesondere mit Mitteln für Qualifizierung. Beides ist aus Sicht der Betroffenen nachteilig: Ihr Anspruch auf eine verlässliche und hochwertige Unterstützung im Stellenabbau wird nicht erfüllt.

### Hohe Standards gewährleisten – Transfer für KMU öffnen

Nicht die Arbeit der Träger, sondern die institutionellen Rahmenbedingungen des Beschäftigtentransfers bergen das größte Verbesserungspotenzial. Ein wichtiger Schritt zur Weiterentwicklung der Beschäftigtentransfers, insbesondere in Bezug auf die Transfergesellschaft, ist eine Definition eines festen Leistungsstandards auf hohem Niveau. Hierzu ist

eine Initiative der Sozialpartner wünschenswert. Eine solche Initiative könnte die betrieblichen Akteure bei den Sozialplanverhandlungen unterstützen, indem ein Paket aus wirksamen Maßnahmen und deren Kosten als Orientierung zur Verfügung gestellt wird. Durch die bessere Vergleichbarkeit einer standardisierten Leistung wird der Nutzen der Transfergesellschaften transparenter und ihre arbeitsmarkt- und sozialpolitische Wirkung für betriebliche Akteure und Beschäftigte besser zu beurteilen.

Weniger einfach zu erreichen ist das Ziel, den Beschäftigtentransfer in der Breite, für KMU oder Stellenabbau weit unterhalb der Massenentlassung zu implementieren. Vorbilder dafür gibt es, sie sind zum Beispiel in schwedischen Job Security Councils und Österreichs Arbeitsstiftungen zu finden. Dort genießen sie, im Gegensatz zum deutschen Ansatz, einen exzellenten Ruf.<sup>10</sup> Der Weg dorthin ist steinig, aber es darf nicht vergessen werden, dass die Beschäftigten im Strukturwandel ein hohes Maß an prozeduraler Verlässlichkeit, arbeitsmarktpolitischer Qualität und sozialer Sicherheit verdienen.

- 
- 1 Gernot Mühge: helex institut – Arbeitsmarkt/Betriebliche Personalpolitik, Bochum; Dr. Heinz Hinrich Schmidt: Stiftung Bildung und Beschäftigung, Duisburg.
  - 2 Marcel Erlinghagen: Entlassungen und Beschäftigungssicherheit im Zeitverlauf. Zur Entwicklung unfreiwilliger Arbeitsmarktmobilität in Deutschland, in: Zeitschrift für Soziologie 34 (2) 2005, S. 147-168.
  - 3 Gesine Stephan: Was die Leute von Entlassungen und Lohnkürzungen halten. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg (IAB Kurzbericht, 1/2006).
  - 4 So z. B. Cornelia Schmergal im Artikel „Transfergesellschaften als Gewinner“ in der Wirtschaftswoche vom 28.1.2010.
  - 5 Hilmar Schneider: 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 und Bonn.
  - 6 Friederike Böge: Heimvorteil, in: brand eins (07) 2008, S. 142-147.
  - 7 Martin Dommer: Parkplatz für Überzählige, FAZ vom 13.5.2009; Christine Demmer: Parkplatz für Überzählige, Süddeutsche Zeitung vom 18.7.2009.
  - 8 Gernot Mühge, Claudia Niewerth, Maria Icking, Julia Mahler: Soziale Sicherheit durch Beschäftigtentransfer. Eine empirische Untersuchung von Transfergesellschaften. Materialien zu Monitoring und Evaluation. Herausgegeben von der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH, Bottrop (G.I.B. Arbeitspapiere, 39, 2012).
  - 9 Matthias Knuth: Entwicklungslinien des Beschäftigtentransfers, in: Siegfried Backes (Hg.): Transfergesellschaften: Grundlagen, Instrumente, Praxis. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage Saarbrücken: VDM Verlag, 2009, S. 9-37.
  - 10 Matthias Knuth, Johannes Kirsch, Gernot Mühge: Restructuring and Occupational Mobility: Support for Job Transitions in European Comparison, in: UNIKATE (40), 2011, S. 108-118.