



# ORGANISATION VON ÜBERGÄNGEN ALS REAKTION AUF UMSTRUKTURIERUNG

Analyse von Instrumenten und Programmen des Personaltransfers, beruflicher Übergänge und Umschulung auf nationaler, branchenspezifischer und regionaler Ebene in der EU

Eckhard Voss, Wilke, Maack und Partner

unter Mitarbeit von Alan Wild, Valeria Pulignano, Anna Kwiatkiewicz und Nicolas Farvaque

## Zusammenfassung

**Mit der zwischen August und November im Auftrag der Europäischen Kommission, Generaldirektion „Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit“ erarbeitete Studie „Organisation von Übergängen“ wird erstmals ein umfassender Überblick über Programme, Instrumente und Mechanismen in den EU27 Ländern vorgelegt, mit denen - in Ergänzung zu den normalen Maßnahmentearten der Arbeitsverwaltungen – die berufliche Neuorientierung und Übergänge in neue Jobs bei Arbeitnehmern gefördert werden, die von betrieblichen Restrukturierungsprozessen betroffen sind. Die durch ein internationales Forscherteam erarbeitete Studie beinhaltet eine Analyse von 27 Einzelprogrammen und Maßnahmen aus nahezu allen EU-Ländern.**

### Hintergründe Ziele der Studie

Bereits vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Beschleunigung von Umstrukturierungen in zunehmenden Maße zur Entwicklung neuer Ansätze geführt, mit denen die „traditionelle“ Ausrichtungen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen ergänzt und verbessert werden sollen. Im Mittelpunkt stehen dabei passgenauere Instrumente, die insbesondere die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer und/oder die Effektivität von Re-Konversions- und Vermittlung in neue Beschäftigung verbessern sollen. In diesem Zusammenhang hat auch der Leitgedanke der „Flexicurity“ als neuer Orientierung in der Europäischen wie nationalen Arbeitsmarktpolitik zum Wandel in der Beschäftigungspolitik und der Neuausrichtung der Arbeitsverwaltungen in vielen europäischen Ländern beigetragen.<sup>1</sup>

Während in der Vergangenheit arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vor allem „reaktiv“ ausgerichtet

<sup>1</sup> Siehe: „The role of Public Employment Services related to ‘Flexicurity’ in the European Labour Markets“, Report for DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, März 2009.

waren (z.B. Frühverrentung, „goldene Handschläge“, d.h. Abfindungsregelungen und „freiwilliges“ Ausscheiden aus dem Betrieb), haben Lernprozesse im Kontext lokaler wie branchenspezifischer Krisen, aber auch Erfahrungen guter und innovativer Praxis in Europa zu einer stärkeren Ausrichtung auf pro-aktiveren Maßnahmen und Programme der beruflichen Neuausrichtung und Qualifikation geführt, die insbesondere auf die Vermittlungsfähigkeit abheben.

Während es sich hier um einen gemeinsamen und EU weiten Trend zu handeln scheint, existiert gleichzeitig eine deutliche Vielfalt von länderspezifischen Besonderheiten und Erfahrungen. Diese resultiert sehr stark aus den Unterschieden in Traditionen und Rahmenbedingungen der Wohlfahrtsstaatspolitik wie auch in den industriellen Beziehungen. In den Nordischen Ländern wie zum Beispiel Schweden hat etwa der industrielle Strukturwandel in den Betrieben bereits in den 1970er Jahren dazu geführt, Maßnahmen zu entwickeln, mit denen die berufliche Neuorientierung und

Übergänge unterstützt werden. In Ländern mit einem großen Anteil an Teilzeitarbeit und befristeten Arbeitsverträgen, z.B. der Niederlande oder Belgien wiederum, besteht eine starke Tradition von Maßnahmen, die eine effektive Outplacement und Personaltransferpraxis unterstützen sollen. Personalvermittlung und Jobtransfer ebenso wie berufliche Re-Orientierung waren auch in Ländern wie Frankreich, Österreich oder Deutschland ein wichtiger Bezugspunkt für Maßnahmen als Reaktion auf die Folgen des strukturellen Wandels im verarbeitenden Gewerbe oder Restrukturierungen im öffentlichen Sektor seit den 1990er Jahren. Und auch in den südeuropäischen Länder, ebenso wie in Mittel- und Osteuropa, in denen eine Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf Übergangsprozesse weniger wichtig war, hat es ein Umdenken gegeben – insbesondere als Reaktion auf Restrukturierungsprozesse in einzelnen Branchen (z.B. Textilindustrie und anderen Teilbereichen des Verarbeitenden Gewerbes) im Kontext der Globalisierung.

### Klassifizierung bestehender Programme und Mechanismen

Die im Rahmen der Studie beschriebenen 27 Instrumente und Programme sind nicht nur in sehr unterschiedlichen nationalen wirtschaftlichen und sozialen Kontexten verankert, sondern unterscheiden sich auch beträchtlich voneinander, wenn es etwas um die gesetzlichen Grundlagen, Art der Unterstützungsleistungen, Regelungen der Kofinanzierung durch Unternehmen oder den Status der Arbeitnehmer angeht.

Legt man jedoch den Kerngedanken des „beruflichen Übergangs“ zugrunde, dann lassen sich innerhalb Europas drei Typengruppen oder „Cluster“ voneinander unterscheiden:

Eine *erste Gruppe* von Mechanismen und Programmen, die aktiv auf die Organisation von „Übergangsmärkten“, Job-Transfers, Wiederbeschäftigung und Outplacement im Kontext von betrieblichen Restrukturierungsprozessen abzielen. Dabei lassen sich deutliche Unterschiede im Zuschnitt und der Ausrichtung feststellen, z.B. unternehmensbezogene Maßnahmen, branchen- oder regionsspezifische Ansätze oder solche, die – zumindest vom Anspruch her – das gesamte Land als Übergangsmarkt begreifen.

*Zweitens* lassen sich Mechanismen, Programmen und Fördermaßnahmen zusammenfassen, in denen es nicht primär um die aktive Implementierung und Organisation von Transfermaßnahmen geht, sondern eher darum, die Voraussetzungen für berufliche Neuorientierungen zu verbessern, d.h. insbesondere die Förderung der „Vermittlungsfähigkeit“ von ArbeitnehmerInnen wie Arbeitslosen. Auch hier gibt es eine unterschiedliche Verankerung von Ansätzen, z.B. auf der Unternehmens- oder Branchenebene ebenso wie nationale Mechanismen und Initiativen.

*Drittens* schließlich lässt sich eine Gruppe identifizieren, in denen neue und zusätzliche Maßnahmen vor allem auf eine Verbesserung der Effektivität der Arbeitsverwaltungen und arbeitsmarktpolitischen Institutionen im Umgang mit betrieblicher Restrukturierung und Massenentlassungen abzielen.

**Überblick und Klassifizierung von Massnahmen zur Verbesserung beruflicher Übergänge**

Typ	Merkmale	Programme, Fördermaßnahmen, Mechanismen
<b>Fokus "Übergang", Outplacement und Wiederbeschäftigung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sowohl zeitlich befristete (im Falle von betrieblichen Restrukturierungen) oder permanente Maßnahmen der aktiven Förderung und Gestaltung von „Übergangsmärkten“</li> <li>• Sozialpartner und Kollektivvereinbarungen auf nationaler, branchen- und betrieblicher Ebene spielen eine Schlüsselrolle bei der Programmausgestaltung und Implementierung</li> <li>• Oftmals Ko-Finanzierung und klar geregelte Pflichten der Arbeitgeber in Situationen betrieblicher Restrukturierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DK: Arbeitsmarktmodell der "Flexicurity"</li> <li>• SE: Arbeitsplatz-Sicherungs Räte</li> <li>• FI: Arbeitsmarktmodell „Wandel in Sicherheit“</li> <li>• FR: Berufliche Übergangsverträge (CTP)</li> <li>• FR: Mobilitäts-Urlaub</li> <li>• NL: Mobilitäts-Zentren</li> <li>• BE: Outplacement und Beschäftigungszellen</li> <li>• LU: Arbeitsplatz-Sicherungspläne</li> <li>• DE: Transfergesellschaften</li> <li>• AT: Arbeitsstiftungen</li> <li>• IT: Integrationskasse</li> </ul>
<b>Fokus Berufsbildung und Kompetenzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausrichtung auf berufliche und beschäftigungspolitische Mobilität, die „Vermittlungsfähigkeit“ der Arbeitnehmer und effektive berufliche Übergänge</li> <li>• Im Kontext umfangreicher betrieblicher Restrukturierung sind von Arbeitslosigkeit betroffene Arbeitnehmer eine besondere Zielgruppe</li> <li>• Ansätze und Maßnahmen oftmals von öffentlichen Institutionen oder Sozialpartner initiiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ES: Beschäftigungs-Observatorien</li> <li>• NL: Branchen-Berufsbildungskasse</li> <li>• DK: Kompetenzentwicklungskasse</li> <li>• IT: Branchen-Berufsbildungskasse</li> <li>• IE: Bildungsnetzwerk</li> <li>• PL: Unternehmens-Berufsbildungskasse</li> <li>• RO: Unternehmens-Berufsbildungskasse</li> <li>• BG: Bildungsgutscheine</li> <li>• LV: Programm berufl. Bildung und Umschulung</li> </ul>
<b>Fokus Effizienz von Systemen und Institutionen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen im Kontext von Restrukturierung</li> <li>• Oftmals von Arbeitsverwaltungen selbst initiiert und getragen</li> <li>• Mittel- und Osteuropa: Europäische Förderung spielt wichtige Rolle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UK: Schnelle Reaktions-Service Teams</li> <li>• PT: Integrierte Interventionsdienste</li> <li>• EL: Effizienzsteigerung der Arbeitsverwaltung</li> <li>• CY: Individualisierung in der Arbeitsverwaltung</li> <li>• SK: Beschäftigungsinitiative für Benachteiligte</li> <li>• EE: Reaktion auf Massenentlassungen</li> <li>• LT: Mini Arbeitsamt</li> </ul>

**Ergebnisse der vergleichenden Analyse**

Die Analyse der Programme und Instrumente ergibt eine beeindruckende Vielfalt von Mechanismen in der Europäischen Union: Mechanismen, Förderprogramme und Instrumente, die bereits seit Jahrzehnten bestehen ebenso wie neuere Ansätze und eine relativ große Gruppe von Mechanismen, die immer wieder angepasst und verändert wurden, um neuen Herausforderungen (z.B. im Kontext der derzeitigen Wirtschaftskrise und Rahmenbedingungen besser zu entsprechen. So ergibt sich als Gesamtbild der vergleichenden Analyse ein ständig im Wandel begriffenes Gemengelage – nur wenige Programme bestehen bereits seit längerer Zeit.

Unsere Untersuchung ergibt auch, dass bei der Entwicklung, Organisierung und Finanzierung von

Beschäftigungstransfer und beruflicher Veränderung als Reaktion auf Restrukturierungen **kein gemeinsamer Pfad** besteht. Vielmehr verdeutlichen die 27 Instrumente unserer Studie jeweils besondere nationale Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik und der industriellen Beziehungen, insbesondere was den sozialen Dialog und soziale Partnerschaft angeht. Falls es einen grundlegenden Triebfaktor bei der Entwicklung bestimmter Typen und Modell von Transfermechanismen überhaupt gibt, dann sind es sicherlich der Soziale Dialog und die Arbeitsbeziehungen: Hier lässt sich feststellen, dass wesentliche Strukturmerkmale wie die Organisation der Tarifbeziehungen auf unterschiedlichen Ebenen, die Rolle der Sozialpartner in der Arbeitsmarktpolitik, Traditionen der

Mitbestimmung und Arbeitnehmerbeteiligung wichtige Einflußfaktoren für bestimmte Arten von Transferpraxis sind. Dies wird insbesondere an branchenspezifischen Initiativen und Förderinstrumenten zur beruflichen Bildung deutlich, die in mehreren Ländern bestehen. Hier ist es relativ offensichtlich, dass die meisten dieser Programme und Instrumente ohne das **aktive Engagement der Sozialpartner** gar nicht existieren würden.

Ein wichtiges Ergebnis der Studie ist, dass es eine **gemeinsame Zielsetzung** auf Seiten der nationalen Schlüsselakteure gibt: Überall in der EU lässt sich ein gemeinsamer Trend erkennen, wonach das Thema der Übergänge als wichtige Herausforderung der Arbeitsmarktpolitik im gegenwärtigen Kontext anerkannt wird. Gerade in Zeiten der Globalisierung und des beschleunigten Wandels in allen Teilen unserer Wirtschaft und Gesellschaft erscheint ein wirkungsvolles System der Organisation von Beschäftigungs- und Berufsübergängen wesentlich zu sein. Unsere Studie verdeutlicht, dass diese Herausforderung nicht nur in den bekannten Beispielen der arbeitsmarktpolitischen

Innovation in Nord- und Kontinentaleuropa anerkannt wird, sondern auch in Ländern, die in der Regel nicht in diesem Zusammenhang genannt werden.

Ein weiteres besonderes Ergebnis der Studie ist, dass beide Wirtschaftsparteien **Verantwortung übernehmen** und teilen, sowohl bei der Kofinanzierung (d.h. Arbeitgeber zahlen Abgaben oder Beiträge, Arbeitnehmer beteiligen sich durch Verzicht auf Abfindungszahlungen u.a.) als auch durch die aktive Beteiligung in der Organisation und dem Management der Mechanismen und Instrumente. In der Mehrzahl der Fälle beinhaltet dies auch **besondere Verpflichtungen auf Seiten der Unternehmen** in einer Restrukturierungssituation, z.B. die Einhaltung besonderer Regelungen und Vorschriften der finanziellen Beteiligung oder anderer Verpflichtungen. Jedoch ist auch festzustellen, dass es nur in wenigen Fällen eine wirkliche „Risikogemeinschaft“ gibt, das heißt eine permanente Ko-Finanzierung von Personal- und Beschäftigungstransfermechanismen oder Outplacementinstrumenten.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Obwohl die Studie erstmals einen umfassenden Überblick und eine Analyse von Programmen und Mechanismen zur Förderung von Arbeitsplatz und Bildungsübergängen im Kontext von Restrukturierung vorlegt, bleiben einige wichtige Fragen offen und sollten in weitergehenden Untersuchungen thematisiert werden.

Aus Sicht der Autorinnen und Autoren wären insbesondere zwei weitergehende Aktivitäten wichtig:

*Erstens*, eine genauere Analyse des Aspekts „Kosten und Effizienz“, um eine fundiertere Einschätzung des Erfolgs und der Wirkungen einer Maßnahme oder eines Förderinstruments treffen zu

können. Obwohl im Rahmen dieser Studie in einzelnen Fällen auch Finanzdaten und Evaluationsergebnisse (dort wo diese vorhanden sind) ausgewertet wurden, erfordert dieses Thema eine größere Aufmerksamkeit.

Ein zweites und vielleicht noch wichtigeres Thema besteht in der Organisation eines Erfahrungsaustausches zwischen Praktikern, insbesondere direkt an den Maßnahmen beteiligte Akteure. Ziel eines solchen Prozesses sollte auch die Identifikation gegenwärtiger Trends, der Austausch von Informationen und Schlussfolgerungen aus einer europapolitischen Sichtweise sein.