

Betriebliche Personalanpassungen

Strukturwandel aus Sozialkassen

Die Bundesrepublik hat im industriellen Strukturwandel Personalabbau im großen Stil erlebt. Dabei haben die Betriebs- und Sozialpartner den Sozialstaat intensiv für die Bewältigung von betrieblichem Personalabbau und wirtschaftlichen Strukturproblemen genutzt. Alle haben mitgewirkt und davon profitiert. Schon länger ist das System aus den Fugen geraten.

Von Christine Trampusch

Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Sie untersucht derzeit die Tarif-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland mit Blick auf das Verhältnis von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.

Kontakt:

Trampusch@mpi-fg-koeln.mpg.de

Homepage: [www.mpi-fg-](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/tr/index.html)

[koeln.mpg.de/people/tr/index.html](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/tr/index.html)

■ Der Skandal um die gefälschten Vermittlungsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit hat Kritik am Wirken der Sozialpartner in der Arbeitsmarktpolitik laut werden lassen. Die Kritik gilt vor allem der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge und dem Umfang der arbeitsmarktpolitischen Leistungen. Die hohen Sozialabgaben wirken beschäftigungshemmend und tragen zur Arbeitslosigkeit bei. Diese lässt wiederum die Beitragssätze noch weiter ansteigen. Ein Konsens zwischen Staat und Verbänden über die notwendige Strukturreform des Mo-

dells Deutschland scheint momentan jedoch in weite Ferne gerückt.

Doch was ist dran an dem Vorwurf, die Sozialpartner trügen für den desolaten fiskalischen Zustand des Wohlfahrtsstaates einen erheblichen Teil der Verantwortung? Unser Sozialversicherungssystem ist entstanden, um die Risiken der Industrialisierung und des Marktes für den einzelnen Arbeiter zu kompensieren. Als Reichskanzler Bismarck gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine gesetzliche Renten-, Kranken- und Unfallsversicherung gründete, hatte er

zudem im Auge, einer Radikalisierung der Arbeiterbewegung zuvorzukommen. Im Jahr 1927 wurde schließlich auch die Arbeitslosenversicherung eingerichtet. Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich zwischen den Sozialpartnern und den politischen Parteien ein wohlfahrtsstaatlicher Konsens, die sozialstaatlichen Leistungen weiter auszubauen. In der Bundesrepublik gibt es heute zahlreiche arbeitsmarkt- und rentenpolitische Maßnahmen und Leistungen, die durch die Sozialbeiträge finanziert werden.



Stahl- und Montanindustrie als Modellfabrik

Für die Bewältigung von wirtschaftlichen Strukturproblemen in der Bundesrepublik standen zwei Mittel zur Wahl: die Frühverrentung und die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Ein wesentlicher Faktor für diesen Politikpfad war, dass die Arbeitnehmervertreter zunächst in der Montanindustrie und ab 1972 für die gesamte Privatwirtschaft umfangreiche Mitbestimmungsrechte durchsetzen konnten. Im Gegensatz zu anglo-amerikanischen Ländern verfügt die Bundesrepublik über eine Reihe von gesetzlichen Regelungen, die Personalabbau, sprich: betriebliche Personalanpassungen zum Gegenstand kollektiver Vereinbarungen machen.

Wirtschaftliche und betriebliche Strukturprobleme sollen sozialverträglich bewältigt werden. Management und betriebliche Arbeitnehmervertreter bemühen sich gemeinsam um einen Interessenausgleich. Es wird geprüft, inwieweit durch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen die negativen Folgen eines Personalabbaus für die betroffenen Arbeitnehmer abgemildert werden können.

Um sozialverträglich zu reagieren, stehen den Betriebsparteien zum einen Instrumente der Arbeitszeitgestaltung, wie Kurzarbeit, und zum anderen personelle Maßnahmen zur

Verfügung. Zu Letzterem zählen die Frühverrentung, die berufliche Weiterbildung sowie der Transfer in eine Beschäftigungsgesellschaft. Diese Punkte werden zwischen Betriebsrat und Unternehmen oftmals in Kombination mit Sozialplänen vereinbart; sie enthalten Regelungen zu Abfindungszahlungen, über die Sicherung von betrieblichen Sozialleistungen oder zur Kostenübernahme, wenn sich der Arbeitnehmer auf Arbeitssuche begibt.

Die Idee des Sozialplans entstand in der Stahlindustrie bzw. der montanmitbestimmten Industrie. Freiwillig vereinbarte Sozialplanregelungen während der Zechenstilllegungen in den 60er Jahren gaben den Anstoß, den Sozialplan 1972 in das Betriebsverfassungsgesetz aufzunehmen und zum Bestandteil der erzwingbaren Mitbestimmung zu machen. Allein in der westdeutschen Stahlindustrie wurden 177 000 Arbeitnehmer zwischen 1975 und 1996 nach einem Sozialplan frühzeitig verrentet (Geisler 1997). Nach einer Studie des DIW betragen die Kosten für betriebliche Sozialpläne im Jahr 1994 im Durchschnitt 20 000 Mark pro Kopf, wobei jedoch bei einigen Großunternehmen auch Beträge in vier- bis achtfacher Höhe gezahlt wurden (Hemmer 1997).

Zunächst verbreiteten sich die arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Maßnahmen für betriebliche Personalanpassungen nur in bestimmten Krisenbranchen. So wurden Ende der 50er Jahre auf Betreiben der Bauergewerkschaft Sonderleistungen für die Bauwirtschaft in den Leistungskatalog der Arbeitsverwaltung aufgenommen. Der Krise im Steinkohlebergbau. Mitte der 60er Jahre wurde dann durch eine Ausweitung der Höchstbezugsdauer von Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld begegnet. Zehn Jahre später diente das Kurzarbeitergeld schließlich der Bewälti-

gung von Strukturkrisen in Maschinenbau, Elektrotechnik und Stahlindustrie.

Strukturprobleme bestimmten, wer „alt“ ist

Arbeitslosigkeit wurde – neben der Erwerbsunfähigkeitsrente – zum wichtigsten Frühverrentungsmotor. Man koppelte den Rentenbezug an eine vorhergehende Arbeitslosigkeit. Eine Studie von Edmund Hemmer (1997) weist darauf hin, dass dadurch durchaus Anreize geschaffen wurden, Arbeitslosigkeit – also den Bezug von Arbeitslosengeld – bewusst herbeizuführen, um so mit dem 60. Lebensjahr den Rentenbezug zu ermöglichen. Die Strukturprobleme bestimmten, wer als „alt“ galt.

Es entstanden Generationen von „Sozialplanarbeitslosen“, deren Frühverrentungsbiographie bereits mit 50 Jahren begann – das war in der Montanindustrie weit verbreitet. Eine empirische Studie von Rainer George (2000) zur Frühverrentungspraxis im verarbeitenden Gewerbe hat gezeigt, dass Unternehmen älteren Arbeitnehmern Auflösungsangebote oftmals bereits mit dem 55. Lebensjahr unterbreitet haben. Arbeitsmarktpartner und Staat arbeiteten Hand in Hand. So wurde diese Entwicklung dadurch vorangetrieben, dass Mitte der 80er Jahre die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer verlängert wurde – eine Rechtsänderung, die sowohl die CDU/CSU als auch die SPD befürwortet haben.

Beschränkte sich die arbeitsmarkt- und rentenpolitische Bewältigung von wirtschaftlichen Strukturproblemen in der alten Bundesrepublik auf relativ kleine regionale Räume, so vervielfachte sich mit der deutschen Wiedervereinigung der Einsatz von Weiterbildung, Frühverrentung, Ar-



➔ beitsmarktbeschaffungsmaßnahmen, von Beschäftigungsgesellschaften und Kurzarbeit.

Die Sanierung und Restrukturierung der ostdeutschen Volkswirtschaft wurde weitgehend über Sozialbeiträge finanziert und bewahrte so die damalige Bundesregierung vor unpopulären Steuererhöhungen. Bei der deutschen Wiedervereinigung griffen Management und Betriebsräte auf das Instrumentarium zurück, das sie bereits in der alten Bundesrepublik angewandt hatten. Das zunächst für den Chemiebereich und später auch für die Metallwirtschaft wichtige Instrument der ABS-Gesellschaften ging auf das Konzept der Beschäftigungsgesellschaften zurück, das die IG Metall in den 80er Jahren entwickelt hatte. Für die Sozialpartner bedeutsam war die Selbstverwaltung der Arbeitsämter, denn die paritätisch besetzten Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter entschieden über den Einsatz der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Bündnisse für Arbeit übernehmen Verantwortung

Doch verschärften sich die Finanzprobleme der Bundesanstalt für Arbeit und der Rentenversicherung seit Mitte der 90er Jahre erheblich. Es folgte eine Reihe von Reformen, die versuchten, die Frühverrentungspolitik zu Lasten der Beitragszahler

einzuschränken. In der Rentenversicherung wurde die Altersgrenze erhöht. Die Altersteilzeitreformen und die Rentenreform Riesters versuchen, die Kosten der Personalabbauwellen auch auf die Schultern der Tarifpartner zu verteilen. In den Tarifverträgen zur Altersteilzeit und zur Altersvorsorge sollen sich diese durch Entgeltumwandlung und durch in den Tarifverträgen festgelegten Arbeitgeberzuschüssen in Zukunft verstärkt an der Finanzierung der Rente beteiligen.

Auch in der Zielrichtung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zeichnet sich ein Wandel ab. Statt Abgang in den vorzeitigen Rentenbezug, sollen die betroffenen älteren Arbeitnehmer in eine andere Beschäftigung vermittelt werden. So sollen die von der Arbeitsverwaltung geförderten Transfersozialpläne dazu beitragen, dass betriebliche Sozialpläne weniger als Vereinbarungen zum vorzeitigen Ausscheiden als zur Qualifizierung und Wiedervermittlung der Arbeitnehmer eingesetzt werden. Statt Abfindungen soll die Einrichtung von Transfer- und Beschäftigungsgesellschaften gefördert werden.

Seit Mitte der 90er Jahre gehören zudem auch betriebliche Bündnisse für Arbeit, also zwischen Management und Betriebsrat geschlossene Betriebsvereinbarungen, zur betrieblichen Praxis der Bewältigung von Beschäftigungsproblemen. Diese versuchen durch die Verkürzung oder

Flexibilisierung der Arbeitszeit oder durch die Reduktion des Einkommens Beschäftigungsverhältnisse zu sichern. Auch die Verbreitung von Arbeitszeitkonten, die, insbesondere wenn sie als Langzeitkonten geführt werden, für betriebliche Personalanpassungen genutzt werden können, nahm in den 90er Jahren zu.

Damit ist in der Tat die Politik, mit denen die Betriebspartner wirtschaftlichen Strukturproblemen begegnen, differenzierter geworden. Zunehmend kommen genuin betriebliche und tarifliche Regelungen bei der Bewältigung betrieblicher Beschäftigungsprobleme zum Tragen – dies geschieht durch Härtefall- und Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen, durch betriebliche Standortsicherungsabkommen, Altersteilzeit und Arbeitszeitkonten. Doch immer noch haben das vorzeitige Ausscheiden (Altersteilzeit) und Kurzarbeit einen hohen Stellenwert.

Kosten des sozialverträglichen Strukturwandels

Auch wenn gesamtfiskalische Kostenrechnungen über die sozialpolitische Bewältigung von wirtschaftlichen Strukturkrisen bisher nicht vorliegen, werden doch in der öffentlichen Debatte immer wieder Zahlen genannt. Das vom Bundeskanzleramt Ende Dezember 2002 lancierte „Strategiepapier“, das drastische Ein-



schnitte im Sozialsystem forderte, bezifferte die jährlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und arbeitsmarktpolitisch motivierte Frühverrentung mit 75 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Die Ausgaben des Bundes für Investitionen betragen 2001 mit 23,9 Milliarden Euro gerade mal ein Drittel.

Mitte der 90er Jahre, als im Rahmen des Bündnisses für Arbeit in den Gesprächen zwischen der Bundesregierung, den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden die Reform der Frühverrentung zum Topthema wurde, erklärte der damalige Bundesarbeitsminister Norbert Blüm: 100 000 Frührentner würden die Rentenkasse jährlich mit 12,7 Milliarden Mark und die Bundesanstalt für Arbeit mit 9,2 Milliarden Mark belasten.

Die Lastenverteilung zwischen dem Betrieb und den Sozialkassen, so Blüm später, würde acht zu 92 Prozent betragen. Somit sind die Hauptkostenträger für den Strukturwandel von Unternehmen und Wirtschaft die Bundesanstalt für Arbeit, die Rentenversicherung sowie seit den 90er Jahren auch zunehmend der Bundeshaushalt, nachdem der Finanzierungsanteil des Bundes an den Renten- und Arbeitsförderungsausgaben gestiegen ist. Die arbeitsmarkt- und rentenpolitische Bewältigung von betrieblichen Strukturproblemen ist also teuer.

Wer zieht den Nutzen aus diesem System? Die Betriebs- und Tarifpartner sowie der Staat profitieren gleichermaßen von der sozialpolitischen Bewältigung von wirtschaftlichen Strukturproblemen. Weil der Sozialstaat den Tarifparteien überschüssige Arbeitskräfte, die auf das Lohnniveau drücken, durch Frühverrentung und Kurzarbeit abnimmt, konnten diese ihre Tarif- und Lohnpolitik in gewissem Umfang von Beschäftigungs- und Strukturkrisen abkoppeln. Vor allem die IG Metall und die ÖTV (ver.di) beschränkten sich in ihrer Tarifpolitik auf die klassischen Themen wie Entgelt und Wochenarbeitszeit.

Nur die Tarifparteien können umsteuern

Im Gegensatz zu Gewerkschaften in anderen Ländern, wie in den Niederlanden, übertrugen die deutschen Gewerkschaften die Finanzierungsverantwortung für Ersatz- und Aufgangleistungen für Beschäftigte, die von Rationalisierungsmaßnahmen betroffen waren, bis Mitte der 90er Jahre nahezu vollständig dem Sozialstaat. Erst in letzter Zeit gibt es Bemühungen, zu tarifpolitischen Branchenlösungen (Altersteilzeit, Altersvorsorge) zu gelangen. Die Entlastungswirkung für den Bund besteht darin, dass er Steuermittel für staatliche Beschäftigungs- und Konjunkturprogramme einspart. Zudem spart er umso mehr Mittel in der Finanzierung der Arbeitslosenhilfe ein, je mehr und je länger Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld bezogen wird.

Fazit: Wenn Betriebsräte und Unternehmen Personalanpassungen vornehmen (müssen) und dabei Sozialpläne entwerfen, steht die Nutzbarmachung von Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit an oberster Stelle der Checkliste. Die Kosten der

betrieblichen Personalanpassung wurden zu einem großen Teil in die Sozialversicherung externalisiert, sprich: ihr aufgebürdet. Zwischen 1990 und 1998 sind die Beitragssätze zur Sozialversicherung von 35,5 Prozent auf 42 Prozent gestiegen. In der Bewältigung von wirtschaftlichen Strukturproblemen haben sich in der Bundesrepublik Unternehmen, Betriebsräte und Gewerkschaften darauf verständigt, die Lasten auf Dritte, nämlich die Beitragszahler, abzuwälzen.

Das Problem ist nicht nur, dass sie das taten. Das Problem ist vielmehr, dass auch die politischen Eliten, also Staat und Parteien, diese Politik trugen und dass die Tarifpartner in der Tarifpolitik zu wenig arbeitsmarkt- und sozialpolitische Verantwortung übernommen haben. Weil die Tarifautonomie Interventionen der politischen Eliten in die Tarifpolitik verbietet, sind es allein die Tarifpartner, die dazu beitragen können, diesen für die Outsider des Arbeitsmarktes verhängnisvollen Pfad sozialstaatlicher Instrumentalisierung zu verlassen. Die Regierung wiederum sollte durch Kooperationsangebote und Anreize dazu beitragen, dass die deutschen Gewerkschaften diesen Weg auch gehen können. ■

Publikationen

- Günter Geisler: Ansätze zur Beschäftigungssicherung durch neuere Formen industrieller Organisation als einer Alternative zur bisherigen Vorruhestandsregelung in der deutschen Stahlindustrie. In: Sozialer Fortschritt, Heft 8, 1997, 178–183.
- Rainer George: Beschäftigung älterer Arbeitnehmer aus betrieblicher Sicht: Frühverrentung als Personalanpassungsstrategie in internen Arbeitsmärkten. München/Mering, Hampp 2000.
- Edmund Hemmer: Sozialpläne und Personalanpassungsmaßnahmen: eine empirische Untersuchung. Köln, Deutscher Instituts Verlag 1997.
- Hartmut Seifert (Hrsg.): Betriebliche Bündnisse für Arbeit: Rahmenbedingungen, Praxiserfahrungen, Zukunftsperspektiven. Berlin, edition Sigma 2002.
- Christine Trampusch: Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001. MPIfG Working Paper 02/5. Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 2002. Download unter <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-5/wp02-5.pdf>.

Foto: David Auserhofer

