



Arbeitspapier 5 | 2021

SICHERHEIT IM WANDEL

Instrumente für die Gestaltung
der Transformation

IG METALL-VORSTAND
Funktionsbereich Grundsatzfragen
und Gesellschaftspolitik

Impressum

Herausgeber: IG Metall, Wilhelm-Leuschner-Straße 79, 60329 Frankfurt
Vertreten durch den Vorstand, Erster Vorsitzender: Jörg Hofmann

V. i. S. d. P./Verantwortlich nach § 18 Abs. 2 MStV: Thorben Albrecht,
IG Metall-Vorstand, Leiter Funktionsbereich Grundsatzfragen und Gesellschaftspolitik,
Alte Jakobstraße 169, 10969 Berlin
thorben.albrecht@igmetall.de

Text und Redaktion: Katrin Mohr,
IG Metall-Vorstand, Funktionsbereich Grundsatzfragen und Gesellschaftspolitik
katrin.mohr@igmetall.de

Art-Direktion: Simone Metzger
design.kommunikation@email.de

Frankfurt, Januar 2021

Produktnummer: 47730-92005

INHALT

VORWORT	5
---------------	---

DER LANGE AUSSTIEG AUS DER STEINKOHLE

Ausgangslage	7
Ansätze und Instrumente	9
Anpassungsgeld	11
Qualifizierung und Vermittlung	12
Erfolge und Erfahrungen	13
Ausblick: der anstehende Ausstieg aus der Braunkohle	15
Was können wir daraus für die heutige Transformation lernen?	17

KRISENINTERVENTION UND ZUKUNFTSGESTALTUNG IN DEN 1980ER- UND 1990ER-JAHREN

Ausgangslage	20
Ansätze und Instrumente	2
Mobilisierung der Öffentlichkeit: Widerstand gegen die Krupp-Schließung in Rheinhausen	22
Beschäftigungs- statt Sozialpläne	25
Kaum gebremster Niedergang: Uhrenindustrie und Unterhaltungselektronik im Schwarzwald ...	29
Regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen	34
Erfolge und Erfahrungen	38
Was können wir daraus für die heutige Transformation lernen?	40

DIE TRANSFORMATION DER OSTDEUTSCHEN WIRTSCHAFT NACH DER VEREINIGUNG

Ausgangslage	42
Ansätze und Instrumente	43
Strukturkurzarbeitergeld als Instrument im Umbruch der ostdeutschen Wirtschaft	45
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ABS-Gesellschaften	47
Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen	49
Erfolge und Erfahrungen	52
Was können wir daraus für die heutige Transformation lernen?	53

BESCHÄFTIGUNGSSICHERUNG DURCH ARBEITSZEITVERKÜRZUNG IN DEN 1990ER-JAHREN

Ausgangslage	55
Ansätze und Instrumente	57
Erfolge und Erfahrungen	58
Was können wir daraus für die heutige Transformation lernen?	62

MIT ALLEN DURCH DIE KRISE: DIE BEWÄLTIGUNG DER FINANZMARKTKRISE

Ausgangslage	63
Ansätze und Instrumente	64
Kredite und Garantien für Banken und Unternehmen	64
Kurzarbeit	65
Nutzung interner Flexibilität: Abbau von Arbeitszeitkonten	66
Konjunkturpaket I und II	67
Erfolge und Erfahrungen	68
Was können wir daraus für die heutige Transformation lernen?	70

KRISE OHNE BEISPIEL: CORONA MEETS TRANSFORMATION

Ausgangslage vor Corona	71
Der Coronaschock als wirtschaftliche Jahrhundertkrise	75
Schutzschild für Deutschland – die Coronahilfspakete	78
Ausblick	82

TRANSFORMATION NACH CORONA: WAS WIR FÜR EINEN FAIREN WANDEL BRAUCHEN

Was Unternehmen, Staat und Gewerkschaften leisten müssen	83
Erfahrungen, die wir nutzen können	89

Danksagung	94
Literaturverzeichnis	95
Abbildungsverzeichnis und Fotonachweis	99

VORWORT

Als wir begannen, an dieser Broschüre zu arbeiten, konnte sich noch niemand vorstellen, was uns bald darauf ereilen würde: eine beispiellose globale Gesundheitskrise in Form der COVID-19-Pandemie, die in Deutschland und vielen anderen Ländern über Wochen zum weitgehenden gesellschaftlichen Stillstand und zur schwersten Wirtschaftskrise der jüngeren Geschichte geführt hat. Die langfristigen Folgen und sozialen Verwerfungen dieser Krise sind bis heute noch nicht vollständig absehbar – ebenso wenig wie eine Rückkehr zur Normalität in unserem Alltag, in der Wirtschaft und in unserem sozialen Leben.

Die Coronakrise hat innerhalb kürzester Zeit alte Dogmen über den Haufen geworfen und den Staat als mächtigen Krisenbewältiger aktiviert und rehabilitiert. Binnen Kurzem wurden in Deutschland milliardenschwere Hilfspakete für Unternehmen, Beschäftigte und Selbstständige auf den Weg gebracht. Die schwarze Null – das langjährige und grundgesetzlich verankerte Dogma, dass der Staat keine neuen Schulden aufnehmen dürfe – wurde von heute auf morgen hinfällig. Mehr denn je wurde die Coronakrise zur Stunde staatlichen Handelns, der kollektiven Mobilisierung von erheblichen Mitteln, der Regulierung zum Zwecke der Krisenintervention und des umfangreichen Einsatzes von wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zur Abfederung der sozialen Folgen. Dieses staatliche Handeln, auch das zeigt die Krise, entfaltet aber nur Wirksamkeit, wenn es eingebettet ist in einen zivilgesellschaftlichen Konsens darüber, wie die Wege aus der Krise gestaltet werden.

So beweist sich erneut in der Coronakrise, also der durch Corona vertieften Weltwirtschaftskrise, wie wichtig die Aushandlung von betrieblichen und tariflichen Regelungen zur Bewältigung schwieriger betrieblicher, branchenbezogener und gesamtwirtschaftlicher Situationen im Rahmen von Sozialpartnerschaft und Mitbestimmung ist. In Hunderttausenden von Betrieben haben die Betriebsparteien innerhalb kürzester Zeit Coronaschutzkonzepte entwickelt sowie Regelungen zu Kurzarbeit und Homeoffice getroffen, um auch in Zeiten der Pandemie möglichst gute Arbeitsbedingungen und Absicherungen für die Beschäftigten zu schaffen. Die IG Metall hat sich zusammen mit den anderen Einzelgewerkschaften und dem DGB für gesetzliche Regelungen zur Sicherung von Gesundheitsschutz, Beschäftigung und Einkommen eingesetzt und hier viel erreicht. In den kommenden Monaten wird es vor allem darauf ankommen, tariflich und betrieblich Beschäftigung zu sichern und da, wo es nötig ist, in harte Auseinandersetzungen mit Arbeitgebern zu gehen, die die Coronakrise für Kahlschlag und Verlagerungen nutzen wollen.

Gleichzeitig müssen Unternehmen, Staat und Gewerkschaften die grundlegenden und vielschichtigen Transformationsprozesse, die unsere Branchen bereits vor Corona erfasst haben, die weiterlaufen und durch die aktuelle Krise teilweise noch verschärft wurden, gemeinsam proaktiv gestalten.

Dafür lässt sich aus Krisen und Strukturwandelprozessen der Vergangenheit einiges lernen. Denn immer wieder hat es in der Geschichte der Bundesrepublik Strukturwandelprozesse einzelner Branchen sowie Transformations- und Krisenphasen der Gesamtwirtschaft gegeben, die sozialpartnerschaftlich gestaltet und sozialstaatlich flankiert worden sind mit dem Ziel, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und Beschäftigten Brücken in neue Tätigkeiten oder Bereiche zu bauen. Dabei wurden von unterschiedlichen Akteur*innen neue Ansätze und Instrumente entwickelt, um Krisen zu bewältigen und strukturelle Veränderungen sozial verträglich zu gestalten.

Diese Broschüre bietet einen Überblick über diese Ansätze, Instrumente und Erfahrungen. Sie behandelt den langen Ausstieg aus der Steinkohle, Krisen und Zukunftsgestaltung in verschiedenen Branchen in den 1980er- und 1990er-Jahren, den Umbruch der Wirtschaft im Osten nach der Vereinigung, Ansätze beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzung wie die Viertagewoche bei Volkswagen sowie die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009. Sie stellt diese Umbrüche anhand von Fallbeispielen vor und Rahmenbedingungen, Handlungsansätze sowie arbeitsmarkt- und strukturpolitische Instrumente dar, die bei ihrer Bewältigung zum Einsatz kamen. Ferner beschreibt sie Erfolge und Grenzen der jeweiligen Bewältigungsstrategien und diskutiert, was wir aus den historischen Beispielen für heutige Transformationsprozesse lernen können.

Für die Zeit nach Corona wird eines mehr denn je gelten: Wir müssen die Transformation unserer Branchen sozial gestalten, damit die Beschäftigten nicht unter die Räder kommen und ihre Interessen an beruflichen Perspektiven, guter Arbeit und sozialer Sicherheit trotz und angesichts der großen Umbrüche, mit denen wir konfrontiert sind, gewahrt bleiben.



Jörg Hofmann
Erster Vorsitzender der IG Metall

Die Verschärfung des europäischen Beihilferechts Anfang der 1990er-Jahre begrenzte die staatliche Unterstützung des Steinkohlebergbaus und wurde neben der Preisentwicklung auf dem Weltmarkt zu einem starken Treiber für einen Ausstieg.³ Die Beteiligten waren gezwungen, gemeinsam Lösungen zu erarbeiten.

STEINKOHLBAGGER IM TAGEBAU IN NORDRHEIN-WESTFALEN



2018 wurde der Steinkohleabbau in Deutschland endgültig eingestellt. Bis 2038 soll auch der Ausstieg aus dem Braunkohleabbau und der Kohleverfeuerung erfolgen.

▶▶▶▶▶▶▶▶

³ Ebd., S. 168.

Im Februar 2007 verständigten sich der Bund, Nordrhein-Westfalen und das Saarland sowie die RAG Deutsche Steinkohle AG, der alleinige Betreiber der letzten deutschen Steinkohlebergwerke⁴, und die Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) darauf, die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland zum Ende des Jahres 2018 sozial verträglich zu beenden.

Ansätze und Instrumente

Um dieses Ziel zu erreichen, trat Ende des Jahres 2007 das **Steinkohlefinanzierungsgesetz**⁵ in Kraft. Zusätzlich war im August zwischen dem Bund, den Revierländern und der RAG AG eine Rahmenvereinbarung „Sozial verträgliche Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus in Deutschland“ geschlossen worden.

Darin wurde die finanzielle Lastenverteilung zwischen Bund, Revierländern und RAG AG geregelt. Bund und Länder verpflichteten sich darin, die für den Zeitraum 2009 bis 2019 erforderlichen Finanzhilfen für Absatz, Stilllegungen und Altlasten zu gewähren. Für den Bund waren weitere Subventionen in Höhe von bis zu 15,6 Milliarden Euro vorgesehen, für das Land Nordrhein-Westfalen von insgesamt 3,9 Milliarden Euro. Die RAG AG wurde verpflichtet, für den Zeitraum 2009 bis 2012 einen jährlichen Eigenbeitrag in Höhe von 170 Millionen Euro zu leisten, für die Jahre 2014 bis 2019 von 192 Millionen Euro jährlich.⁶

Zur Abwicklung des deutschen Steinkohlenbergbaus und zur Finanzierung der Ewigkeitslasten⁷ wurde am 10. Juli 2007 die **RAG-Stiftung** gegründet. Sie ist Eigentümerin des Bergbauunternehmens RAG AG und der aus den am Markt tätigen ehemaligen RAG-Sparten Chemie, Energie und Immobilien hervorgegangenen Evonik Industries AG. Aufgabe der Stiftung ist neben der Bereitstellung der Mittel für die Finanzierung der Ewigkeitslasten vor allem die Förderung von Projekten aus den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Kultur in den ehemaligen Bergbauregionen. Auch die Qualifizierung und Unterstützung der Beschäftigten beim Finden neuer Beschäftigungsmöglichkeiten war Aufgabe der RAG-Stiftung.

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

⁴ Bereits 1968 waren 30 einzelne Bergwerksgesellschaften an Ruhr und Saar zur RAG Deutsche Steinkohle AG (RAG) gebündelt worden, um Kosten zu sparen und den sozial verträglichen Abbau der einst über 500 000 Kohlearbeitsplätze zu organisieren (vgl. Hennicke/Noll 2020, S. 1).

⁵ Vgl. Bundesgesetzblatt 2007: [Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 \(Steinkohlefinanzierungsgesetz\)](#) vom 20. Dezember 2007, Bundesgesetzblatt 2007 Teil I Nr. 68.

⁶ Siehe BMWi 2021: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: [Kohle](#).

⁷ Ewigkeitslasten sind Folgekosten, die zum Beispiel nach Beendigung des Bergbaus an bestimmten Orten entstehen oder bleiben und zumindest für längere Zeit anfallen.

Als der Ausstieg beschlossen wurde, gab es in der Steinkohleindustrie noch ungefähr 32 800 direkte Arbeitsplätze, die 43 Millionen Tonnen Steinkohle förderten. Ende 2016 waren es nur noch 7460 Beschäftigte, die im Schnitt 47 Jahre alt waren und von denen sich circa 1500 in Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie in Transferkurzarbeit befanden. Die Zahl der Beschäftigten wurde über **Frühverrentungen, konzerninterne Versetzungen** und **Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt** weiter reduziert, bis mit Prosper Haniel in Bottrop am 21. Dezember 2018 schließlich die letzte der ehemals über 3000 Zechen⁸ geschlossen und die über 300-jährige Geschichte des Steinkohlebergbaus im Ruhrgebiet endgültig beendet wurde.

ABB. 1: RÜCKGANG DER BESCHÄFTIGUNG IN DER STEINKOHLE

Anzahl der Beschäftigten im Steinkohlebergbau 1958 – 2008

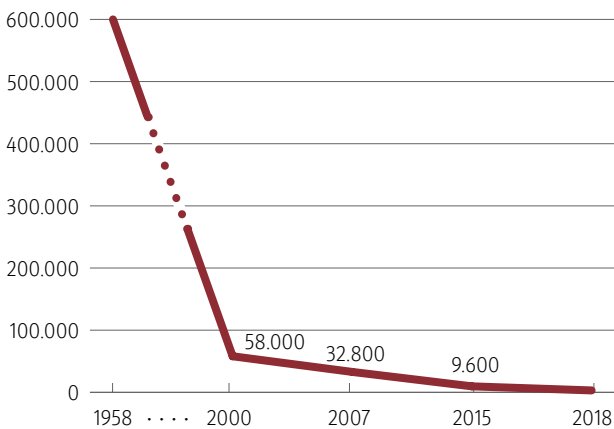
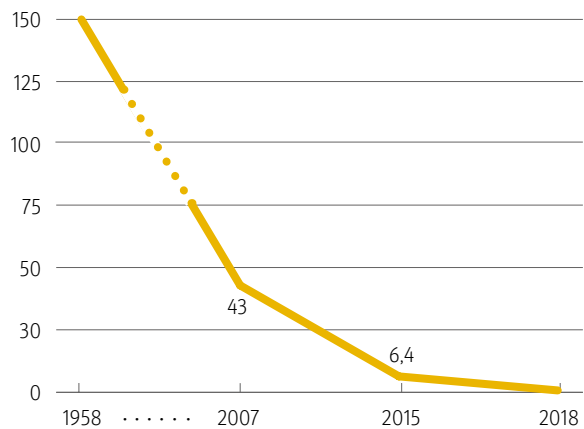


ABB. 2: RÜCKGANG DER FÖRDERUNG VON STEINKOHLE

Steinkohleförderung 1958 – 2018 (in Millionen Tonnen)



► **Quelle:** Oei/Lorenz/Schmalz und andere 2019: [Klimaschutz und Kohleausstieg: Politische Strategien und Maßnahmen bis 2030 und darüber hinaus](#). Abschlussbericht des Umweltforschungsplans des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, hrsg. vom Umweltbundesamt: Dessau-Roßlau, S. 59.

In den 1950er-Jahren waren in der Bundesrepublik Deutschland etwa 600 000 Menschen im Steinkohlebergbau beschäftigt, die jährlich 150 Millionen Tonnen Steinkohle förderten.

Der lange Ausstieg aus der Steinkohle wurde nicht nur arbeitsmarktpolitisch, sondern bereits seit den 1960er-Jahren auch strukturpolitisch unterstützt. Die dabei verfolgte **Strukturpolitik** durchlief verschiedene Phasen mit unterschiedlichen Schwerpunkten.⁹ Mit dem „Entwicklungsprogramm Ruhr“, das 1968 in Kraft trat, standen über fünf Jahre insgesamt 17 Milliarden Mark aus Mitteln des Landes, des Bundes, der Europäischen Gemeinschaft und der Arbeitsagentur zur Verfügung. Damit sollte im Rahmen einer integrierten Strukturpolitik die Kohlewirtschaft modernisiert, eine Bildungsoffensive,

► ► ► ► ► ► ► ►

⁸ Vgl. Hennicke/Noll 2020, S. 1.
⁹ Vgl. Oei/Lorenz/Schmalz und andere 2019, S. 168 ff.

die Ansiedelung neuer Industrien und die Verkehrsinfrastruktur gefördert sowie der Freizeitwert des Ruhrgebiets erhöht werden. In der zweiten Phase versuchte man mithilfe eines stärker zentralisierten Ansatzes gezielt **Schlüsseltechnologien und Innovationen zu fördern**.

Das „**Aktionsprogramm Ruhr**“, in das die Programme zu diesem Zweck aufgingen, war mit insgesamt 6,9 Milliarden Euro ausgestattet. In einer dritten Phase wurde der Fokus der Strukturpolitik auf Regionalisierung gelegt (siehe auch „Regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen“, S. 34). Um die Handelnden vor Ort stärker einzubinden, wurden **Regionalkonferenzen** mit allen wichtigen Akteur*innen eingerichtet. In diese Phase fiel auch die **Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park**, während der in 10 Jahren fast 130 Projekte in 17 Gemeinden mit rund 2,3 Milliarden Euro realisiert wurden, um neue Infrastruktur aufzubauen, den Naherholungswert der Region zu stärken und Renaturierungsprojekte durchzuführen. Die vierte Phase, die bis heute andauert, konzentriert sich stark auf sogenannte Kompetenzfelder und die Gründung oder Förderung von Clustern mit Wachstums- und Zukunftspotenzialen.

Arbeitsmarktpolitisch wurde der Ausstieg aus der Steinkohle durch einen Mix an Maßnahmen für **abgesicherte Übergänge in die Rente, Strukturkurzarbeit,¹⁰ Qualifizierung und Vermittlung** unterstützt. Eine zentrale Funktion übernimmt dabei bis heute das **Anpassungsgeld (APG)**.

Anpassungsgeld

Das Anpassungsgeld für ehemalige Beschäftigte des Steinkohlebergbaus ist eine Leistung, die aus Mitteln des Bundes sowie der Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland finanziert und über das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle verwaltet wird.¹¹ APG erhalten Arbeitnehmer*innen, die bis zu ihrer Entlassung bei einem Unternehmen tätig waren, das in der Bundesrepublik Deutschland Steinkohlebergbau betreibt oder in einer Bergbauspezialgesellschaft im oder für den deutschen Steinkohlebergbau tätig war, und die in einer knappschaftlichen Rentenversicherung versichert sind. Außerdem müssen sie in längstens fünf Jahren nach Beginn der Gewährung des Anpassungsgeldes die Voraussetzungen für die frühestmögliche Rentenleistung erfüllen.¹² Diese Leistung richtet sich also an ältere Beschäftigte.

Der Antrag wird bei dem Unternehmen gestellt, bei dem die Antragsteller*innen bis zur Entlassung tätig waren, wobei der Arbeitgeber unterstützt. Das APG wird monatlich für maximal fünf Jahre gezahlt, maximal jedoch bis zum Erreichen der Altersgrenze, um eine Versorgung aus der knappschaftlichen Rentenversicherung zu erhalten. Auf diese Art der Frühverrentung von Bergleuten, die schon auf das „Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus“ von 1968 zurückgeht, ist die Redewendung „in die Anpassung geschickt werden“ zurückzuführen.

▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶

¹⁰ Die Entwicklung des Strukturkurzarbeitergelds von der Unterstützung des Strukturwandels in der Montanindustrie zu einem allgemeinen Instrument der Arbeitsmarktpolitik wird im [Kapitel „Struktur-KuG als Instrument im Umbruch der ostdeutschen Wirtschaft“, S. 45 ff.](#), eingehender behandelt.

¹¹ Zu den genauen Regelungen siehe Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) 2020: [Anpassungsgeld Steinkohle](#).

¹² Aufgrund der spezifischen Regelaltersgrenzen in der für Bergleute zuständigen knappschaftlichen Rentenversicherung können Bergwerksbeschäftigte unter Tage das Anpassungsgeld ab 50 Jahren in Anspruch nehmen. Die, die über Tage arbeiten, müssen mindestens 57 Jahre alt sein.

Das Anpassungsgeld ist eine Ermessensleistung, über die das Bundesamt für Wirtschaft und Ausführung im Rahmen der zur Verfügung gestellten Mittel des Bundes und der beteiligten Länder entscheidet. Der Bund und die Länder beteiligen sich im Verhältnis zwei zu eins. APG kann noch bis Ende 2022 beantragt werden und wird dann längstens bis Ende 2027 gezahlt.

Das Anpassungsgeld für die ehemals im Steinkohlebergbau Beschäftigten ist steuerfrei und unterliegt nicht dem Progressionsvorbehalt.¹³ Seine Höhe bemisst sich nach den Ansprüchen an die gesetzliche Rentenversicherung zum Zeitpunkt der Entlassung. Entsprechend deckt es nur einen Teil des früheren Einkommens ab. Erreicht es nicht das sogenannte Garantieeinkommen von 60 Prozent des Bruttomonatseinkommens der letzten zwölf abgerechneten Monate vor dem Ausscheiden, wird es von der RAG durch einen tariflich vereinbarten Zuschuss aufgestockt.¹⁴ Wie bei Rentner*innen wird die Hälfte des Krankenkassenbeitrags von der Leistungsstelle getragen. Der Pflegeversicherungsbeitrag ist voll selbst zu entrichten. Ein Zuverdienst ist möglich, wird jedoch teilweise auf das APG angerechnet.

Für Anpassungsgelder im Rahmen der Abwicklung des Steinkohlebergbaus stellte die öffentliche Hand zwischen 2007 und 2018 gut zwei Milliarden Euro bereit.¹⁵

Qualifizierung und Vermittlung

Den zweiten Eckpfeiler des arbeitsmarktpolitischen Strangs, mit dem der Strukturwandel in den Steinkohleregionen unterstützt wurde, bildeten Maßnahmen zur Qualifizierung und Vermittlung auf Arbeitsplätze im allgemeinen Arbeitsmarkt. Ein Tarifvertrag zwischen RAG und IG BCE („TV Beendigung deutscher Steinkohlebergbau“) zurrte 2012 ein einheitliches Gesamtkonzept für dieses Bündel von Maßnahmen des sogenannten Transfers von Arbeit in Arbeit fest.

Durch diesen Tarifvertrag wurde auch das Mitarbeiter-Entwicklungs-Center (MEC) – quasi ein eigenes Arbeitsamt – unter dem Dach der RAG geschaffen, in das Beschäftigte, die nicht APG-berechtigt waren, ab 2012 grundsätzlich versetzt wurden. Dies betraf 1500 Bergleute, die von dort aus intern umgesetzt, auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt und/oder qualifiziert werden sollten.

Das MEC traf als Clearingstelle Entscheidungen über die Zumutbarkeit eines vermittelten Arbeitsplatzangebots, der konzerninternen und externen Arbeitnehmerüberlassung, einer internen Abordnung sowie der Notwendigkeit, Art und Dauer einer Qualifizierungsmaßnahme, die Arbeitgeber*in oder Arbeitnehmer*in verlangten. Dabei galten eigene, vom SGB III abweichende und vergleichsweise günstigere Zumutbarkeitskriterien. So musste die zumutbare Arbeit eine gleichwertige Tätigkeit darstellen und durfte nicht auf weniger als zwölf Monate befristet sein. Auch beim Lohn gab es Grenzen der Zumutbarkeit: Beim ersten Angebot galt eine Einbuße von 10 Prozent als hinnehmbar, beim zweiten von 20 Prozent des bisherigen Bruttoeinkommens. Gleichzeitig bestand bei Vermittlung auf externe

» » » » » » » » » »

¹³ Verlieren Beschäftigte der Braunkohlekraftwerke und -tagebaue sowie Steinkohlekraftwerke aufgrund des 2020 beschlossenen Ausstiegs aus der Braun- und Steinkohleverfeuerung ihren Arbeitsplatz, gilt für Anpassungsgelder, die künftig gezahlt werden (vgl. „Ausblick“, S. 15), in Analogie zu Abfindungen, Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld der Progressionsvorbehalt.

¹⁴ Jedoch höchstens auf 60 Prozent der im Zeitpunkt der Entlassung für Monatsbezüge in der knappschaftlichen Rentenversicherung geltenden Beitragsbemessungsgrenze.

¹⁵ Molitor, Carmen: [Kollektiver Kraftakt](#), in: Magazin Mitbestimmung Ausgabe 9/2015.

Arbeitsplätze das Recht auf eine Abfindung.¹⁶ Es bestanden aber auch klare Mitwirkungspflichten – auch hinsichtlich Qualifizierung – und deren Verletzung konnte Sanktionen von der Abmahnung bis hin zur fristgerechten Kündigung nach sich ziehen.

Die angebotenen Qualifizierungen reichten von der Begleitung der Einarbeitung in einem neuen Unternehmen in den ersten drei bis sechs Monaten über Kurzschulungen wie Computerlehrgängen, Staplerschein, Schweißzertifikaten und Ähnlichem mit einer Dauer von bis zu neun Monaten bis zu zweijährigen Umschulungen auf einen Beruf mit positiver Arbeitsmarktprognose. Als weitere Leistungen wurden Umzugskosten, Einrichtungsbeihilfen, Entfernungspauschalen, Reisekosten und Beihilfe zur doppelten Haushaltsführung gewährt. Auch bestand das Recht, innerhalb eines Jahres zur RAG zurückzukehren.

Von Mitgliedern des Betriebsrats und der Gewerkschaft IG BCE, die den „Tarifvertrag Beendigung“ ausgehandelt hatte, der das MEC etablierte, wurde der Ansatz als Erfolg gewertet.¹⁷ Nicht alle RAG-Beschäftigten waren jedoch zufrieden mit dem, was Gewerkschaft, Betriebsrat und Unternehmen zum Personalabbau vereinbart hatten. Rund 120 Mitarbeiter*innen aus mehreren Zechen klagten ab Oktober 2012 gegen eine Versetzung in das Mitarbeiter-Entwicklungs-Center. Sie bekamen in zweiter Instanz von den Landesarbeitsgerichten Düsseldorf und Hamm Recht. Die RAG zog ihre Revision dagegen zurück, als das Bundesarbeitsgericht einen Hinweisbeschluss erließ, dass es der Rechtsauffassung der Vorinstanz folgen würde. Die Richter sahen in den Vereinbarungen rund um das MEC einen Eingriff in den Kündigungsschutz. Arbeitnehmer*innen dürften nicht dazu verpflichtet werden, an ihrer eigenen Kündigung mitzuwirken. Vor diesem Hintergrund konnte der „TV Beendigung“ keinen Bestand haben und wurde kurz nach dem Rechtsstreit von den Tarifpartnern vorzeitig aufgehoben.

Erfolge und Erfahrungen

Wie erfolgreich das MEC letztendlich war, ist umstritten. Aus der Sicht von Norbert Maus, Vorsitzender des RAG-Gesamtbetriebsrats und Betriebsrat der Zeche Auguste Victoria in Marl, hat das MEC große Erfolge verzeichnet und Mitarbeiter*innen unter anderem in nahe Energieunternehmen, ins Handwerk oder in andere lokale Betriebe vermittelt. Jobsuchenden seien nötige Weiterbildungen und Qualifizierungen angeboten worden. „Von insgesamt 3000 nicht ruhestandsberechtigten Mitarbeitern im Jahr 2007 haben wir derzeit nur noch 700, der Rest ist vermittelt worden“, bilanzierte Maus in einem Artikel im Magazin Mitbestimmung im Herbst 2015.¹⁸ Auch aus Sicht der RAG hat das MEC seinen Zweck erfüllt und 2300 Beschäftigten Perspektiven außerhalb eröffnet.¹⁹

Insgesamt haben die arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die während des Ausstiegs aus der Steinkohle eingesetzt wurden, ganz sicher wesentlich dazu beigetragen, diesen sozial verträglich zu gestalten und dafür zu sorgen, „dass kein Bergmann ins Bergfreie fiel“. Mithilfe des Ausstiegs Älterer über das Anpassungsgeld und der damals noch bestehenden Möglichkeiten der Frühverrentung

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

¹⁶ Bei Annahme des ersten Angebots auf 48 Monate des ehemaligen Bruttoeinkommens als Einmalzahlung, beim zweiten auf 36 Monate.

¹⁷ Vgl. Molitor 2015.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Vgl. Bolsmann, Tobias: [Bergleute verbuchen im Streit mit der RAG juristischen Erfolg](#), in: Der Westen.

Zur erfolgreichen wirtschaftlichen Transformation der ehemals monostrukturierten Ruhrregion hat außerdem eine aktive regionale Strukturpolitik viel beigetragen, konstatieren zwei ehemalige Ministerialdirigenten aus der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die an der Umsetzung dieser Politik beteiligt waren, in einer Expertise für die Friedrich-Ebert-Stiftung.²¹ Mit Logistik, IT/Software, Gesundheitswirtschaft und Dienstleistungen konnten neue Wachstumsbranchen etabliert werden. Beim Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum wurde die Trendumkehr geschafft und die Ruhrregion verzeichnet heute mit 1,75 Millionen den höchsten Stand sozialversicherungspflichtig Beschäftigter seit 1982. Wirkliche Erfolgsgeschichten seien zudem der Ausbau der Wissenschaftsregion Ruhr mit 22 Universitäten und 11 außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie die Leistungen in der Städte- und Landschaftsreparatur.

Auch die Autor*innen eines Gutachtens für die „Kohlekommission“, die die im Ruhrgebiet verfolgten Ansätze untersucht haben, kommen zu dem Schluss, dass es „dem Ruhrgebiet im Laufe von 50 Jahren Strukturpolitik gelungen ist, eine diversifizierte Bildungs-, Forschungs- und Kulturlandschaft aufzubauen und Arbeitsplätze in zahlreichen neuen Feldern vor allem des Dienstleistungssektors zu schaffen“²² – auch wenn die Arbeitsplatzverluste durch den Niedergang der Montanindustrie nicht vollständig aufgefangen werden konnten.

Ausblick: der anstehende Ausstieg aus der Braunkohle

Aktuell steht der Ausstieg aus Braunkohle und Kohleverstromung – und damit der endgültige Ausstieg Deutschlands aus Kohleförderung und -nutzung zur Energiegewinnung – auf der Tagesordnung. Er ist notwendig, um die deutschen Klimaschutzziele zu erreichen, und die Bundesregierung hat im Rahmen des Klimaschutzplans 2050 im November 2016 ein schrittweises Vorgehen beschlossen.²³ Eine mit Vertreter*innen aus Politik, Wissenschaft, Wirtschafts- und Umweltverbänden besetzte Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ („Kohlekommission“) wurde beauftragt, die Pläne dazu konkretisieren und einen gesellschaftlichen Konsens herzustellen. Der daraus entstandene „Kohlekonsens“ sieht eine sukzessive Abschaltung der Kohlekraftwerke bis 2038 sowie eine schrittweise Stilllegung des verbliebenen Braunkohleabbaus vor.²⁴

Der Abbau und die Verstromung von Braunkohle spielen in Teilen des Rheinlands, der Lausitz und Mitteldeutschlands noch eine bedeutende Rolle und in den betroffenen Landkreisen ist häufig ein relevanter Teil der Arbeitsplätze und der Wertschöpfung direkt oder indirekt mit der Braunkohlewirtschaft verbunden.

Um die Struktur erfolgreich zu wandeln, schlägt die Kohlekommission eine Fülle von Maßnahmen vor. Sie reichen von der Förderung von Innovationen sowie der Ansiedlung neuer Unternehmen und Bundesbehörden über Raum-, Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung bis hin zum Erhalt und zur Schaffung guter Arbeits- und Ausbildungsplätze in den Regionen. Darüber hinaus setzen sie die gesamte Klaviatur der Arbeitsmarktpolitik ein – von der Vermittlung über Qualifizierung bis hin zur

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

²¹ Vgl. ebd.

²² Vgl. ebd.

²³ BMU 2016: [Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung.](#)

²⁴ Siehe Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“ 2019: [Abschlussbericht](#), Januar 2019.

Frühverrentung. Für ältere Beschäftigte fordert die Kommission eine besondere Sicherungszusage der Politik. Für sie wird es – angelehnt an die Regelungen in der Steinkohle – Anpassungsgeld geben.

Im Laufe des Jahres 2020 wurden zur Umsetzung dieser Vorschläge mehrere Gesetze beschlossen, die Mitte August in Kraft traten. Mit dem Strukturstärkungsgesetz wurden die strukturpolitischen Empfehlungen der Kohlekommission in Gesetzesform gegossen, mithilfe derer die Folgen des Ausstiegs aus der Kohleverstromung abgemildert und neue Perspektiven für die Kohleregionen geschaffen werden sollen. Diese erhalten dadurch bis zum Jahr 2038 Finanzhilfen von bis zu 14 Milliarden Euro für besonders bedeutsame Investitionen von Ländern und Gemeinden. Zudem unterstützt der Bund die Regionen bis 2038 durch weitere Maßnahmen in seiner eigenen Zuständigkeit mit bis zu 26 Milliarden Euro, etwa durch Erweiterung von Forschungs- und Förderprogrammen, den Ausbau von Verkehrsinfrastrukturprojekten oder die Ansiedelung von Bundeseinrichtungen. Unterstützung erhalten auch die strukturschwachen ehemaligen Standorte von Steinkohlekraftwerken und Braunkohlereviere Helmstedt und Altenburger Land. Insgesamt stehen somit für den Strukturwandel in den Braunkohlereviere zwischen 2020 und 2038 40 Milliarden Euro zur Verfügung.²⁵

Mit dem Kohleausstiegsgesetz²⁶ wurden dagegen die Verständigungen zum Braunkohleausstiegspfad sowie Regelungen zum Steinkohleausstieg und zum Ausbau der erneuerbaren Energien gesetzlich verankert. Auch die Ausgestaltung des Anpassungsgelds wurde darin geregelt. Im September wurde dazu eine Richtlinie des Bundeswirtschaftsministeriums verabschiedet, an deren Aushandlungen auch die betroffenen Gewerkschaften – vor allem IG BCE und Verdi, aber auch die IG Metall – beteiligt waren.²⁷

Danach gewährt der Bund Anpassungsgeld für Arbeitnehmer*innen des Braunkohletagebaus, der Braunkohleanlagen und der Steinkohleanlagen sowie von Tochter- und Partnerunternehmen. Voraussetzungen sind: Sie waren am 30. September 2019 nahezu ausschließlich und unmittelbar für ein Unternehmen, das Braunkohle abbaut oder durch den Einsatz von Braun- oder Steinkohle elektrische Energie erzeugt, tätig oder sie haben 2019 mindestens 80 Prozent ihres Jahresumsatzes mit einem solchen Unternehmen erwirtschaftet und sie verlieren durch die Stilllegungsmaßnahmen bis zum 1. Januar 2044 ihren Arbeitsplatz.

Die Beschäftigten müssen zum Zeitpunkt der Entlassung das 58. Lebensjahr vollendet haben und binnen fünf Jahren die Voraussetzungen für einen Rentenanspruch erfüllen.²⁸ Erklären sie sich bereit, vorzeitig in Rente zu gehen, werden die dadurch entstehenden Rentenabschläge durch entsprechende Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung ausgeglichen. Das Anpassungsgeld wird für maximal fünf Jahre gezahlt und kann frühestens 24 Monate vor der Stilllegung gewährt werden. Seine Höhe bemisst sich nach den Rentenanwartschaften der Antragsteller*innen in der

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

²⁵ Zur Ausrichtung der strukturpolitischen Maßnahmen und ersten Beobachtungen zu auf den Weg gebrachten Projekten vgl. Sander, Hendrik/ Siebenmorgen, Bastian/Becker, Sören 2020: [Kohleausstieg und Strukturwandel. Für eine sozialökologische Transformation im Rheinischen Revier](#), Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung: Berlin.

²⁶ Vgl. Bundesgesetzblatt 2020: [Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze \(Kohleausstiegsgesetz\)](#) vom 8. August 2020 Teil I Nr. 37.

²⁷ Vgl. BMWi 2020: [Richtlinien zur Gewährung von Anpassungsgeld an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Braunkohletagebaus und der Stein- und Braunkohleanlagen](#) vom 3. September 2020 sowie IG BCE und Verdi: [FAQ zum Anpassungsgeld](#).

²⁸ Hierzu zählen Regelaltersrente, Altersrente für besonders langjährig Versicherte, Altersrente für langjährig Versicherte, Altersrente für schwerbehinderte Menschen und Altersrente für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute nach dem SGB VI.

gesetzlichen Rentenversicherung zum Zeitpunkt ihrer Entlassung. Diese Anwartschaften werden nicht durch Abschläge gemindert. Zu den Beiträgen einer freiwilligen Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung während des Bezugs von Anpassungsgeld werden hälftige Zuschüsse gezahlt. Damit entspricht das Anpassungsgeld einer Regelaltersrente ohne Abschläge.²⁹

Da dies nur einen Teil des heutigen Einkommens abdecken würde, haben IG BCE und Verdi bereits angekündigt, Aufstockungen zum Gegenstand entsprechender Tarifverhandlungen zu machen.

Geplant ist, den Unternehmen den notwendigen Personalabbau in erster Linie über dieses Instrument zu ermöglichen. So soll auch eine Beschäftigungsbrücke zwischen Älteren und Jüngeren entstehen: Jüngere Kolleg*innen können innerhalb des Betriebs ihre Aufgabe wechseln, auch wenn ihr Bereich von Stellenstreichungen betroffen ist, während Ältere mit dem Anpassungsgeld abgesichert vorzeitig in den Ruhestand gehen können.

Für Anpassungsgeld im Rahmen des Ausstiegs aus der Braunkohle und der Kohleverstromung sieht die Bundesregierung bis 2048 ein Finanzvolumen von 5 Milliarden Euro vor.

Was können wir daraus für die heutige Transformation lernen?

Sicherlich ist jeder Strukturwandel spezifisch und nur in seinem eigenen historischen, politischen und soziokulturellen Kontext zu verstehen. Außerdem ist der Ausstieg aus der Steinkohle auch deshalb ein Sonderfall, weil sich der Prozess über viele Jahrzehnte erstreckte und das Überleben der Branche über lange Jahre mit hohen Subventionen gesichert wurde. Zusätzlich war der Strukturwandel regional begrenzt und durch die industrielle Monostruktur des Montankomplexes geprägt. Dennoch lassen sich einige Lehren ziehen und Erfahrungen auf heutige Strukturwandelprozesse anwenden. Laut Henicke und Noll sind dies:³⁰

- ▶ die Notwendigkeit eines gemeinsamen Leitbilds
- ▶ Kooperation und Koordination
- ▶ Sicherheit im Wandel für die Betroffenen
- ▶ leistungsfähige lokale und regionale Institutionen
- ▶ Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Betroffenen

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

²⁹ Im Gegensatz zur Rente ist es steuerfrei, unterliegt jedoch – anders als das Anpassungsgeld in der Steinkohle – dem Progressionsvorbehalt.

³⁰ Vgl. hierzu ebenfalls Henicke/Noll 2020.

Ein **Leitbild** ist nach Hennicke und Noll wichtig, um klarzumachen, „wohin die Reise geht“. Es soll Zuversicht vermitteln, zugleich jedoch ökonomisch fundiert sein und an den Chancen und Potenzialen der Regionen oder Branchen ansetzen. Möglichst viele Stakeholder sollten in seine Entwicklung einbezogen und breite **Beteiligungs- und Kooperationsprozesse** etabliert werden. Betroffene müssten zu Beteiligten gemacht und hierzu eine durchdachte und mit allen staatlichen Ebenen abgestimmte Strategie zur Förderung des Engagements entwickelt werden. Beispielhaft sei hierfür das Konzept der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen (siehe auch „Regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen“, S. 34 ff.), bei der die gemeinschaftliche Entwicklung von Regionalkonzepten zur Grundlage von Förderformaten gemacht wurde.

Kooperation und Koordination sind nach Ansicht der Autoren gerade angesichts der zersplitterten lokalen Institutionen und Zuständigkeiten zwischen den Akteur*innen eine unerlässliche Voraussetzung für erfolgreiche Strukturpolitik. Besonders gut konnte Kooperation im Ruhrgebiet durch große Gemeinschaftsprojekte wie das Konzept „Innovation City Ruhr“, das Großprojekt „Neues Emschertal“, die IBA Emscher Park oder das Ruhrgebiet als gemeinsame Kulturhauptstadt 2010 hergestellt werden. Die auf mehrere Jahre angelegten Projekte führten auch zu Lernprozessen in der Kooperationskultur und zu Prozessinnovationen in der Zusammenarbeit der Akteur*innen.

Leistungsfähige lokale und regionale Institutionen sind ebenfalls zentrale Eckpfeiler einer erfolgreichen Strukturpolitik. Daran habe es dem Ruhrgebiet mit seinen finanzschwachen und durch Transferzahlungen stark belasteten Kommunen bitter gemangelt und damit auch an der Fähigkeit, zu investieren. Hennicke und Wulf mahnen daher eine bessere Finanzausstattung der Kommunen an, damit diese in Transformationsprozessen handlungsfähig sind.

Sicherheit im Wandel für die Betroffenen wurde zwar im Ruhrgebiet insofern erreicht, als keiner der in der Montanindustrie Beschäftigten ins „Bergfreie“ fiel und der Stellenabbau durch Anpassungsgeld, Frühverrentung und Vermittlung in andere Jobs abgedeckt werden konnte. Allerdings wurde die Deindustrialisierung des Ruhrgebiets teilweise auch durch Beschäftigungsaufbau in schlecht bezahlten Dienstleistungsbereichen aufgefangen, was zu Einkommensverlusten, Abstiegserfahrungen, Frust und Unzufriedenheit führte. In der Folge ist die soziale Situation in manchen Teilen des Ruhrgebiets bis heute durch eine hohe verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit, Armut und Perspektivlosigkeit geprägt. Die durch gezielte Förderung neu entstandenen Technologiejobs konnten daran nur wenig ändern, weil sie eher anderen Beschäftigtengruppen zugutekamen.

Hennicke und Noll ziehen daraus den Schluss, dass „eine vorsorgende Arbeitsmarktpolitik bei zukünftigen Transformationsprozessen einen ganz anderen Stellenwert haben“³¹ muss. Leitlinie müsse dabei sein, dass die Beschäftigten von heute auch die Arbeitsplätze von morgen besetzen könnten. Umstrukturierungsprozesse in Unternehmen müssten so organisiert werden, dass die Beschäftigten frühzeitig auf neue Tätigkeiten vorbereitet werden und die Qualifizierung noch am alten Arbeitsplatz stattfinden kann.

Der Gesetzgeber hat – auch auf Ideen³² und Druck der IG Metall hin – Grundlagen dafür gelegt, die es nun in den Betrieben zur Wirkung zu bringen gilt. Das ist zum einen das Qualifizierungschancengesetz, mit dem die Weiterbildung von Beschäftigten gefördert werden kann, auch wenn sie noch nicht von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen sind. Dazu gehört aber auch das im November 2020 verabschiedete Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung (Beschäftigungssicherungs- oder „Arbeit-von-morgen-Gesetz“).

▶▶▶▶▶▶▶▶

³¹ Vgl. ebd., S. 3.

³² Die IG Metall hat zur Förderung der Qualifizierung von Beschäftigten 2019 den Vorschlag eines Transformations-Kurzarbeitergeldes in die politische Debatte gebracht (vgl. hierzu Bieback, Karl-Jürgen 2019: Zur Bewältigung des Strukturwandels: Transformations-Kurzarbeitergeld auf den Weg bringen. Warum eine neue Form des Kurzarbeitergeldes notwendig ist, in: Soziale Sicherheit 10/2019, S. 373 – 382). Elemente daraus sind im Qualifizierungschancen- und im Beschäftigungssicherungsgesetz aufgegriffen worden. Eine systematische Beteiligung der Betriebsparteien und verbindliche Qualifizierungspläne, wie sie die IG Metall befürwortet, stehen aber nach wie vor aus.

KRISENINTERVENTION UND ZUKUNFTSGESTALTUNG IN DEN 1980ER- UND 1990ER-JAHREN

Die 1980er- und 1990er-Jahre waren durch massive Umbrüche in verschiedenen Branchen wie der Stahlindustrie, der Unterhaltungselektronik sowie der Textil- und Uhrenindustrie gekennzeichnet.³³ Die beiden Hauptursachen dafür waren die fortgeschrittene Technologie und Produktivität sowie der verschärfte Wettbewerb auf sich globalisierenden Märkten. In dieser Zeit wurden auf Initiative und Druck der IG Metall neue Instrumente wie Beschäftigungspläne und -gesellschaften geschaffen und regionale Ansätze weiterentwickelt. Um die Sicherung und Schaffung von Beschäftigung zu erreichen, waren mitunter entschieden geführte Auseinandersetzungen nötig.

Ausgangslage

Ende der 1970er- und im Verlauf der 1980er-Jahre kam es in verschiedenen Branchen zu massivem Beschäftigungsabbau – neben der Kohle (siehe Kapitel „Der lange Ausstieg aus der Steinkohle“, S. 7 ff.) in besonderem Maß im Stahl, auf den Werften, in der Textilindustrie und in der Unterhaltungselektronik.³⁴ Auch die Uhrenindustrie im Schwarzwald (siehe Kapitel „Kaum gebremster Niedergang: Uhrenindustrie und Unterhaltungselektronik im Schwarzwald“, S. 29 ff.) erlebte in dieser Zeit ihren Niedergang.

▶▶▶▶▶▶▶▶

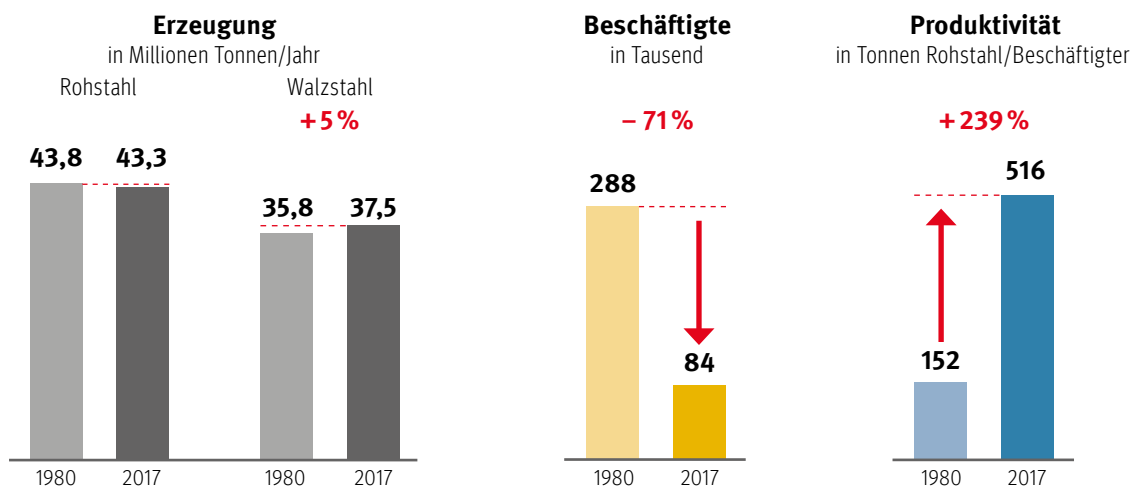
³³ Die folgenden Ausführungen basieren auf der angegebenen Literatur, auf Interviews mit Wolfgang Nettelstroth, Klaus Mertens, Rudi Lutz und Günter Güner sowie auf Informationen des Kollegen Heiko Reese, Leiter des Stahlbüros der IG Metall in Düsseldorf.

³⁴ In der Unterhaltungselektronik gingen von 1978 bis 1984 51 000 der 127 000 Arbeitsplätze verloren (vgl. hierfür sowie zu den folgenden Ausführungen Bosch, Gerhard 1990: Qualifizieren statt Entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis, Westdeutscher Verlag: Opladen, S. 58). Auch die Stahlindustrie und die Werften verloren einen erheblichen Anteil ihrer Arbeitsplätze.

Treibende Kräfte des Wandels waren – neben dem Umbau der Energiewirtschaft weg von der Steinkohle – die fortschreitende Entwicklung der Technologie und die Steigerung der Produktivität in der Stahlherzeugung (siehe Abb. 3), die dritte industrielle Revolution in Form von Automatisierung, Computerisierung, Entwicklungen in der Elektronik sowie eine neu entstehende Kostenkonkurrenz auf globalisierten Märkten. Mangelnde Innovationsfähigkeit in mittelständischen Unternehmen, aber auch in Regionen mit Dominanz altindustrieller Konzerne und tradierter Zulieferstruktur, wie etwa bei Kohle und Stahl im Ruhrgebiet, verschärften die schwierige Lage.

ABB. 3: PRODUKTIVITÄTSENTWICKLUNG IN DER STAHLINDUSTRIE

Entwicklung von Erzeugung, Beschäftigung und Produktivität 1980 – 2017



Quelle: [Wirtschaftsvereinigung Stahl 2019: Fakten zur Stahlindustrie in Deutschland 2019](#), Düsseldorf, S. 8.

Im Stahlbereich sorgten Technologieentwicklung und Produktivitätsfortschritte dafür, dass nur noch 84 000 Beschäftigte zur Erzeugung der Jahresproduktion von rund 43 Millionen Tonnen Rohstahl nötig sind. 1980 waren es noch 288 000.

In dieser Zeit mussten mehrere Stahlwerke schließen. Insgesamt waren in der Branche 200 000 Stellen bedroht. Noch mehr waren es im Bergbau. Die Werften sahen sich mit weltweiten Einbrüchen im Schiffsbau konfrontiert, die Textil- und Uhrenindustrie sowie die Unterhaltungselektronik mit neuen technologischen Entwicklungen und Wettbewerbern aus Fernost.

In dieser Situation stießen die im Rahmen von Sozialplänen vornehmlich genutzten Instrumente Abfindung und Frühverrentung zunehmend an ihre Grenzen. Weil ältere Beschäftigte schon in früheren Abbauwellen aus den Betrieben ausgeschieden waren und gesetzliche Vorruhestandsregelungen zunehmend zurückgenommen wurden, verloren diese Instrumente an Bedeutung und an ihrer Fähigkeit, Konflikte zu entschärfen. Außerdem war der externe Arbeitsmarkt angesichts gestiegener Arbeitslosigkeit nicht mehr so aufnahmefähig und waren alternative Beschäftigungsmöglichkeiten vermehrt nur noch in weniger attraktiven Dienstleistungsberufen oder atypischen Beschäftigungsverhältnissen zu finden. Dadurch entstanden im Zusammenhang mit Massenentlassungen vermehrt Konflikte.

DUISBURG-RHEINHAUSEN: BRÜCKE DER SOLIDARITÄT



© Manfred Vollmer

Bei einer Großkundgebung der Stahlbeschäftigten im Januar 1988 wurde die Rheinbrücke von Duisburg-Hochfeld nach Rheinhausen von den Demonstrant*innen auf den Namen „Brücke der Solidarität“ getauft, den sie bis heute trägt.

An den Aktionen beteiligten sich die betroffenen Beschäftigten in großer Zahl. Auch viele Einwohner*innen solidarisierten sich und nahmen an Demonstrationen und Aktionen teil.³⁶

Durch die breite Mobilisierung öffentlichen Widerstands gegen die geplante Schließung des Stahlwerks erlangte Rheinhausen große Medienpräsenz. Titel wie „Stahlkocher legen Revier lahm“ dominierten die Schlagzeilen.

Dies alles half, gesellschaftlichen Druck aufzubauen und die Schließung des Stahlwerks wenigstens um einige Jahre hinauszuzögern, Krupp zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen zu verpflichten und großzügige Vorruhestandsregelungen auszuhandeln.³⁷

In der „Düsseldorfer Vereinbarung“, die Anfang Mai 1988 zustande kam, verpflichtete sich Krupp, das Werk nicht auf einen Schlag, wie ursprünglich geplant, schon 1988 zu schließen, sondern teilweise bis 1990 weiter zu betreiben und dann eine Weiterführung zu überprüfen. Mannesmann, Krupp und

▶▶▶▶▶▶▶▶

³⁶ Nach einer Studie von Dieter Urban hatten in Duisburg bis Februar 1988 22 Prozent der Einwohner*innen an mindestens einer der vielen Aktionen teilgenommen, in Rheinhausen selbst waren es 45 Prozent. Unter den materiell betroffenen Beschäftigten und ihren Angehörigen lag der Anteil mit 56 Prozent noch einmal deutlich höher (vgl. Urban 1990, S. 81).

³⁷ Vgl. hierzu sowie den folgenden Ausführungen Steegmann, Theo 2017: „[Steeermann blickt zurück – von April 1988 bis heute](#)“, in: Neue Ruhr-Zeitung.

die Landesregierung sagten zu, am Standort Rheinhausen mindestens 1500 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dazu wurde unter anderem der Businesspark Niederrhein gegründet. Rund 3000 Stahlkocher sollten bis 1993 außerdem auf einen neuen Arbeitsplatz in anderen Stahlwerken, bei den neuen Hüttenwerken Krupp Mannesmann und der neu gegründeten Mannesmann Fahrzeugbau vermittelt werden. Auch ein Zentrum für Aus- und Weiterbildung wurde aufgebaut, um die Vermittlung der Beschäftigten auf andere Arbeitsplätze zu unterstützen.

Ein Teil der nach der Fusion mit Hoesch und der endgültigen Stilllegung des letzten Hochofens im Rheinhausener Werk 1993 verbliebenen rund 1900 Arbeiter*innen wechselte zum Hoesch-Stahlwerk nach Dortmund. Arbeitnehmer*innen ab dem 56. Lebensjahr wurden in den Vorruhestand geschickt, rund 200 Arbeiter*innen noch etwa fünf Jahre mit der Restabwicklung und Aufräumarbeiten beschäftigt. Ab 1997 wurden die meisten Gebäude des Hüttenwerks Rheinhausen gesprengt oder abgerissen und auf dem ehemaligen Werksgelände ein Logistikzentrum mit heute rund 5000 Arbeitsplätzen errichtet.

Auch wenn das Stahlwerk letztendlich doch geschlossen wurde, haben die Mobilisierung und der öffentliche Druck doch zumindest dafür gesorgt, dass unter dem Strich keine Kruppianer*innen arbeitslos geworden sind.

Der ehemalige Betriebsrat Theo Steegmann erinnerte sich 2017³⁸:

„ Der letzte Streik musste abgebrochen werden, das war Bedingung für die Moderation. Das hat Ärger gegeben – aber unter dem Strich sind wir da erhobenen Hauptes rausgekommen. Aus heutiger Sicht wird das Ergebnis von den meisten positiv gesehen, vor allem das Gefühl, Geschichte geschrieben zu haben. Widerstand lohnt sich, das ist ja gerade für die Jüngeren eine wichtige Botschaft. “

THEO STEEGMANN
Ehemaliger stellvertretender Betriebsratsvorsitzender
der Krupp Hütten- und Bergwerke Rheinhausen

Als Erfolgsfaktor wertet Steegmann auch die basisdemokratische Arbeit des Betriebsrats, die ihm das Vertrauen der Belegschaft gesichert hätte. Die Solidarität der ganzen Region sei auch deshalb so überwältigend gewesen, weil es so viele Formen und Gelegenheiten gegeben habe, sich zu beteiligen.

„ Ob es die Videowerkstatt, die Fraueninitiative, die Bürgerinitiative oder etwas anderes war – jeder konnte sich einbringen. All das hat uns geholfen, der Wut, der Empörung Ausdruck zu verleihen. “

Außerdem, ließe sich hinzufügen, gelang es durch Mobilisierung und öffentlichen Druck eine sozial verträgliche Gestaltung des Strukturwandels zu erreichen.

» » » » » » » » » »

³⁸ Ebd., Steegmann 2017.

Beschäftigungs- statt Sozialpläne

Eine weitere Innovation der Auseinandersetzung um den Strukturwandel der 1980er-Jahre war die **Weiterentwicklung von Sozial- zu Beschäftigungsplänen.**

In vielen Bereichen wurden in dieser Zeit auf Druck und Initiative von Gewerkschaften – wie etwa den von der IG Metall initiierten **Arbeitskreisen zur „Alternativen Produktion“** – Vorschläge zur Produktdiversifizierung und Konzepte für Beschäftigungspläne entwickelt, mit deren Hilfe individuelle und kollektive Rechte für die Gestaltung des Strukturwandels mobilisiert werden sollten. Damit versuchten Gewerkschaften Einfluss auf den wirtschaftlichen Strukturwandel zu nehmen und die Arbeitsmarktchancen gefährdeter Beschäftigter durch vorausschauende Qualifizierung und die rechtzeitige Entwicklung neuer Produkte an gefährdeten Standorten zu verbessern.³⁹ Auch forderten sie dazu eine aktive Struktur- und Regionalpolitik der öffentlichen Hand ein.

Die drei Grundgedanken dieser Beschäftigungspläne waren:

- ▶ Durch die Kombination betrieblicher Mittel für Sozialpläne mit zusätzlichen Mitteln der Arbeitsförderung (damals der Bundesanstalt für Arbeit, heute Bundesagentur für Arbeit) sollte der finanzielle Rahmen der betrieblichen Personalpolitik erweitert werden, damit Unternehmen, aber auch ganze Regionen Zeit für eine Diversifizierung und für die Qualifizierung der Beschäftigten für Anschluss Tätigkeiten gewinnen.
- ▶ Beschäftigte sollten im Betrieb gehalten und gerade gering Qualifizierten durch Weiterbildung und Qualifizierung für andere Tätigkeiten Perspektiven im Betrieb eröffnet werden.
- ▶ Der betriebliche Rahmen sollte genutzt werden, um Qualifizierungsmaßnahmen durchzuführen und berufliche Perspektiven gegebenenfalls auch auf dem externen Arbeitsmarkt zu entwickeln, statt Beschäftigte ins individuelle Schicksal der Arbeitslosigkeit zu entlassen.

Bei der Verfolgung dieser Ziele kamen verschiedene Strategien zum Einsatz:

- ▶ Qualifizieren und Diversifizieren: Bei dieser Strategie wurde die interne Weiterbeschäftigung durch eine Kombination von Qualifizierung der Beschäftigten und einer gleichzeitigen Ausweitung der Produktpalette angestrebt.
- ▶ Nur Qualifizierung: Hier sollte die interne Weiterbeschäftigung allein durch Qualifizierung gesichert werden, indem zum Beispiel Zeit gewonnen wurde, um eine Weiterbeschäftigung auf einem durch Fluktuation frei gewordenen Arbeitsplatz zu ermöglichen.
- ▶ Vermittlung auf externe Arbeitsplätze und Hilfen bei der Arbeitsplatzbeschaffung: Dabei diversifiziert der Betrieb selbst nicht, unterstützt aber die Neugründung von Betrieben und die Vermittlung in andere Unternehmen.
- ▶ Nur Vermittlung in externe Unternehmen: Dabei wird ausschließlich auf die Vermittlung auf einen anderen Arbeitsplatz außerhalb des bisherigen Betriebs gesetzt.

Die Strategien können für nicht mehr benötigte Beschäftigte eines einzelnen Betriebs, aber auch für ganze Regionen verfolgt werden. Im Gegensatz zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten

▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶

³⁹ Vgl. Bosch 1990: Qualifizieren statt entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis, S. 9.

Grundig war – wie viele Unternehmen der Unterhaltungselektronik – seit Mitte der 1980er in einer schwierigen Situation, weil der Wettbewerb aus Asien immer stärker wurde. Es gab immer wieder Entlassungen, auf die mit den klassischen Mitteln des Interessenausgleichs und mit Sozialplänen reagiert wurde.

„ Die Kolleginnen und Kollegen sind dann halt einfach mit mehr oder weniger Abfindung rausgegangen. Das Instrument Kurzarbeit war vom Arbeitsförderungsrecht nur zur Überbrückung konjunktureller Beschäftigungsprobleme vorgesehen und andere Instrumente gab es nicht. “

RUDI LUTZ,
Ehemaliger Zweiter Bevollmächtigter
der IG Metall Nürnberg

So beschreibt Rudi Lutz, langjähriger Gewerkschaftssekretär und ehemaliger Zweiter Bevollmächtigter der Geschäftsstelle Nürnberg, die damalige Lage.

„ 1984 hat Grundig dann angekündigt, von den rund 12 000 Beschäftigten in der Region weitere 2000 abzubauen. Und da haben dann Betriebsrat und IG Metall gesagt: Jetzt ist Schluss mit Personalabbau. Wir machen jetzt keinen Sozialplan mehr, sondern einen Beschäftigungsplan. Keiner wird entlassen! “

„Zunächst wurde das vom Unternehmen nicht ernst genommen“, erinnert sich Lutz weiter. Die Kolleg*innen hätten dann ein „Feuerwerk von Aktionen abgebrannt“. Durch einen umfassenden Einsatz von Informationsveranstaltungen und Sprechstunden an den Bändern wurde die Produktion stunden- oder sogar tageweise lahmgelegt und so Druck auf den Arbeitgeber aufgebaut. Die Solidarität der Region wurde mobilisiert, indem auf jeder öffentlichen Veranstaltung von Kirchen, Parteien oder Friedensbewegung über die Lage bei Grundig und den drohenden Verlust von Arbeitsplätzen informiert und so die Unterstützung der lokalen Bevölkerung durch Unterschriftenaktionen und Veranstaltungen mobilisiert wurde.

Der aufgebaute Druck führte dazu, dass 1985 ein Beschäftigungsplan in Form eines Interessenausgleichs abgeschlossen wurde. Er bestand im Wesentlichen aus zwei Elementen: Das erste war Qualifizierung, sowohl für den weiteren Einsatz bei Grundig als auch für die mögliche Bewerbung auf dem externen Arbeitsmarkt.

Im Rahmen des Qualifizierungselements verpflichtete sich Grundig zur Übermittlung der nötigen Planungsinformationen und zur Formulierung des Qualifikationsbedarfs sowie zur Aufstockung des Unterhaltsgelds des Arbeitsamts auf bis zu 100 Prozent des Nettolohns. Die Beschäftigten, die qualifiziert wurden, waren weiterhin Beschäftigte der Grundig AG. Die Maßnahmen liefen als betriebliche Qualifizierung mit allen Mitbestimmungsmöglichkeiten und Kontrollmechanismen des Betriebsverfassungsgesetzes. Die Bundesanstalt für Arbeit bezuschusste die Maßnahmen, die

teilweise von externen Weiterbildungsträgern, teilweise aber auch in den unternehmenseigenen Lehrwerkstätten durchgeführt wurden.

Nachdem die Umsetzung zunächst von der Unternehmensleitung blockiert wurde, konnten nach einem Wechsel der Leitung weitreichendere Vereinbarungen getroffen und umgesetzt werden. Dadurch wurden etwa 200 Beschäftigte qualifiziert, etwa ungelernete Arbeiter*innen zu Industriemechaniker*innen oder Bürokaufleuten.

Ungeachtet der niedrigen Zahl hatte der Grundig-Plan Pioniercharakter und „war in der Weiterbildungsfrage inhaltlich und praktisch ein großer Schritt nach vorn“.⁴³ Auch hatte er ein erweitertes Mitspracherecht des Betriebsrats bei der Qualifizierung und einen Ausbau der betrieblichen Weiterbildung bei Grundig über den eigentlichen Anlass des Personalabbaus hinaus zur Folge.

Der zweite Teil des Beschäftigungsplans bestand in der Schaffung einer Kommission, die Vorschläge für neue Produktlinien und eine Diversifikation der Produktpalette erarbeiten sollte. Gebildet wurde sie aus Mitgliedern des Betriebsrats, Arbeitgebervertreter*innen und Expert*innen aus dem Betrieb. Aufgegliedert war die Kommission in mehrere Arbeitsgruppen. Begleitet wurde sie durch einen gewerkschaftlichen Arbeitskreis „Neue Produkte“ sowie eine Arbeitsgruppe „Neue Produkte und Weiterbildung“ in der IG Metall-Verwaltungsstelle Nürnberg, die auch externe Beratung hinzuzog.⁴⁴ Aus den Arbeitsgruppen der Kommission heraus wurde etwa ein neuer Haustechnik- und Sicherheitsbereich aufgebaut, in den Beschäftigte aus der Unterhaltungselektronik teilweise transferiert wurden. Auch gelang es auf Arbeitnehmerinitiative, eine Diversifikation der Produktpalette in den Umweltbereich in der Unternehmensplanung zu verankern. Insgesamt entwickelte die Kommission 25 Produktideen und schuf bessere Voraussetzungen für die Arbeitnehmerseite, um etwa im Wirtschaftsausschuss Einfluss auf die Produktionspolitik des Unternehmens zu nehmen.⁴⁵

„ Wenn wir damals diese Beschäftigungspläne nicht gehabt hätten, wäre die Grundig AG 15 Jahre früher in die Insolvenz gegangen ... Wir haben es damals mit diesem Schritt geschafft, dass wir Grundig über die Auftragsschwelle gehoben haben, und hatten die Menschen weiterhin an Bord, die anders qualifiziert waren. Damit war die Grundig AG an dieser Stelle wettbewerbsfähig. “

RUDI LUTZ
Ehemaliger Zweiter Bevollmächtigter
der IG Metall Nürnberg

Auch führten die getroffenen Vereinbarungen dazu, dass statt 2300 geplanter Entlassungen zunächst nur etwa die Hälfte der Arbeitsplätze abgebaut wurde.⁴⁶

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

⁴³ Vgl. Bosch 1990, S. 65.

⁴⁴ Hierfür sowie für die Arbeit der Kommission vgl. Krippendorf 1990, S. 53 und 59.

⁴⁵ Vgl. ebd., S. 58.

⁴⁶ Vgl. ebd., S. 49.

Allerdings konnten diese Aktivitäten den Verlust von Wettbewerbsfähigkeit im Kerngeschäft der Unterhaltungselektronik nicht verhindern oder kompensieren, der durch strategische Kurzsichtigkeit und Fehlentscheidungen des Unternehmens entstanden war. Grundig hielt am Videorekorder fest, als die Entwicklung längst hin zu DVDs ging. Auch der MP3-Player wurde verpasst. Die IG Metall bemühte sich um neue Entwicklungen, hätte dafür aber Fördergelder von der Bayerischen Staatsregierung benötigt, die nicht bereit war, strukturellpolitisch zu agieren.

Das Instrument der Beschäftigungspläne wurde von der IG Metall auch in anderen Bereichen forciert und erfolgreich eingesetzt. In der zweiten Hälfte der 1980er gab es in der Bundesrepublik 20 bis 30 Beschäftigungspläne, in deren Rahmen geschätzt 2000 bis 3000 Beschäftigte qualifiziert wurden.⁴⁷ Im Prinzip sind sie Vorläufer der heutigen Zukunftsvereinbarungen, wie sie etwa bei Volkswagen abgeschlossen wurden. Sie enthalten Vereinbarungen zu Investitionen in neue Produkte und Technologien, aber auch zur Weiterbildung der Belegschaft. Auch die damaligen Bemühungen um Produktdiversifizierung, wie sie die Kommission Neue Produkte bei Grundig unternommen hat, zeigen Wirkung bis in die Gegenwart. So wurde etwa bei Siemens auf Initiative und Druck des Gesamtbetriebsrats zusätzlich zu einer Vereinbarung, die betriebsbedingte Kündigungen ausschließt, ein sogenannter Innovationsfonds geschaffen, der beim Vorstand angesiedelt ist und bei dem einzelne Standorte Fördermittel für Innovation, Produktentwicklung, Weiterentwicklung von Fertigungsmöglichkeiten und Ähnliches mehr beantragen können. Dies kann nur durch die örtliche Betriebsleitung und den Standortbetriebsrat gemeinsam erfolgen. Das Gremium, das über die Förderung entscheidet, ist ebenfalls paritätisch mit Vertreter*innen des Unternehmens und des Gesamtbetriebsrats besetzt. Über einen weiteren Zukunftsfonds, der ähnlich strukturiert ist, können außerdem Qualifizierungsmittel beantragt werden. Damit ist nicht nur eine Finanzierungsmöglichkeit für neue Ideen und zusätzliche Qualifizierungsmöglichkeiten geschaffen worden, sondern – so Rudi Lutz – „die Diskussion über Zukunftsstrategien im Betrieb verankert worden“.

Kaum gebremster Niedergang: Uhrenindustrie und Unterhaltungselektronik im Schwarzwald

Wie in Mittelfranken führte in den 1980er-Jahren auch im Schwarzwald eine Mischung aus mangelnder Innovationskraft, Verlust von Technologieführerschaft und fehlender staatlicher Flankierung zum Niedergang der Unterhaltungselektronik und der dort konzentrierten deutschen Uhrenindustrie.⁴⁸

Der Fernsehhersteller SABA (die Schwarzwälder Apparate-Bau-Anstalt August Schwer Söhne), der seinen Sitz im Schwarzwald-Baar-Kreis und in Hochzeiten 5200 Beschäftigte hatte, die Firma Dual, die Mitte der 1970er mit über 3500 Beschäftigten der weltweit größte Plattenspielerproduzent war, sowie viele kleine und mittlere sowie einige große, bekannte Uhrenhersteller, darunter Kienzle und Junghans, prägten die Industriestruktur der Region und hatten sie zum „Ruhrgebiet des Schwarzwalds“ gemacht (Günter Güner).

>>>>>>>>>

⁴⁷ Vgl. Bosch, Gerhard 1990, S. 7 f.

⁴⁸ Die folgenden Ausführungen basieren auf einem Interview mit Günter Güner, dem ehemaligen Ersten Bevollmächtigten der IG Metall-Geschäftsstelle Villingen-Schwenningen, Material, das er der Autorin freundlicherweise zur Verfügung gestellt hat, sowie auf Conradt-Mach, Annemarie: „Strukturwandel der Wirtschaft in Villingen-Schwenningen“, in: Bumiller, Casimir: Geschichte der Stadt Villingen-Schwenningen, Band II. Der Weg in die Moderne, Villingen-Schwenningen, Verlag der Stadt 2017.

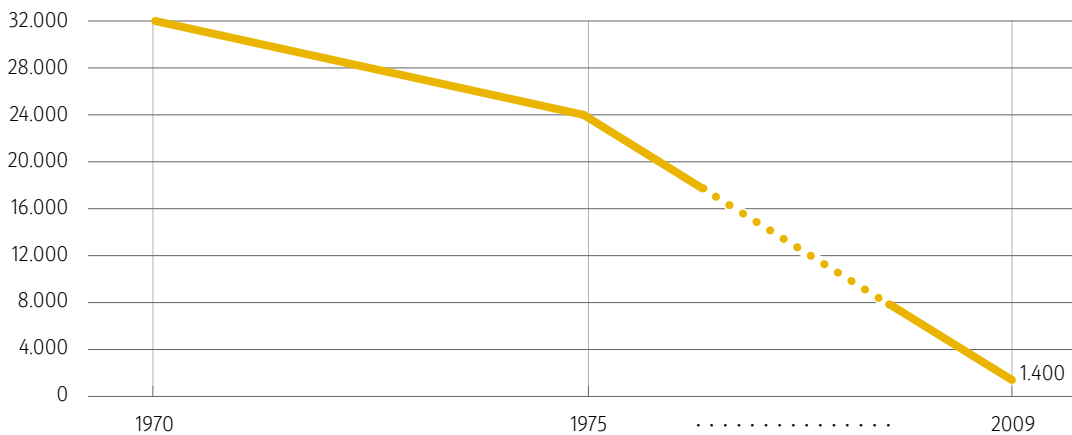
Mitte der 1960er-Jahre machten sich Sättigungserscheinungen auf dem Uhrenmarkt bemerkbar.⁴⁹ Große Wohnraumuhren gerieten aus der Mode. Neue Konkurrenten – insbesondere aus Japan und mehreren Ländern des damaligen Ostblocks – traten auf den Plan. Mechanische Uhren wurden durch Uhren mit Quarzlaufwerken verdrängt, bei denen Schweizer und asiatische Firmen die Nase vorn hatten. Externe Faktoren wie der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems⁵⁰ sowie steigende Energiekosten infolge des ersten Ölpreisschocks bereiteten der stark exportorientierten Uhrenindustrie zusätzliche Wettbewerbsschwierigkeiten.

Viele Uhrenfabriken, die den Trend zur Quarzuhr zu spät erkannt hatten, gingen in Konkurs. Von der IG Metall mit forcierte Versuche, die hohen Kosten für die Produktion von Quarzuhrwerken mit mehreren Unternehmen im Verbund zu stemmen oder einheitliche Grundkomponenten für neue Produkte herzustellen, scheiterten. Ein Grund dafür war Firmenegoismus, ein anderer, dass die Banken sich als Kreditgeberinnen aus der Uhrenindustrie zurückzogen und aus der Landesregierung wenig Unterstützung für eine strategische Neuorientierung und Diversifizierung kam.

All dies führte dazu, dass die Zahl der Beschäftigten in der traditionellen Uhrenbranche zwischen 1970 und 2009 massiv sank – von 32 000 auf knapp 1400, um ein Viertel allein zwischen 1970 und 1975 – und Zehntausende in der Region Arbeit und Einkommen verloren.

ABB. 4: RÜCKGANG DER BESCHÄFTIGUNG IN DER UHRENINDUSTRIE IM SCHWARZWALD

Anzahl der Beschäftigten 1970 – 2009



► **Quelle:** Günter Güner sowie Conrad-Mach 2017, S. 116 und 135.

Zwischen 1970 und 2009 ging die Beschäftigung in der Uhrenindustrie im Schwarzwald von 32 000 auf 1400 zurück, allein bis 1975 um ein Viertel.

► ► ► ► ► ► ► ►

⁴⁹ Vgl. Conrad-Mach 2017.
⁵⁰ 1973 wurde das nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffene Bretton-Woods-System einer festgelegten Bandbreite schwankender Wechselkurse zugunsten freier Wechselkurse aufgegeben, was die deutsche Währung und damit die Exporte verteuerte.

Überproportional waren ungelernete und weibliche Beschäftigte betroffen. Da der regionale Arbeitsmarkt die freigesetzten Arbeitskräfte viele Jahre lang nicht aufnehmen konnte, stieg die Arbeitslosigkeit im Schwarzwald-Baar-Kreis stark an und blieb lange sehr hoch. Die Region verlor Einwohner*innen und die Zahl der Auspendler*innen in den Raum Stuttgart stieg.

KUCKUCKSUHREN AUS DEM SCHWARZWALD



© ammach/stock.adobe.com

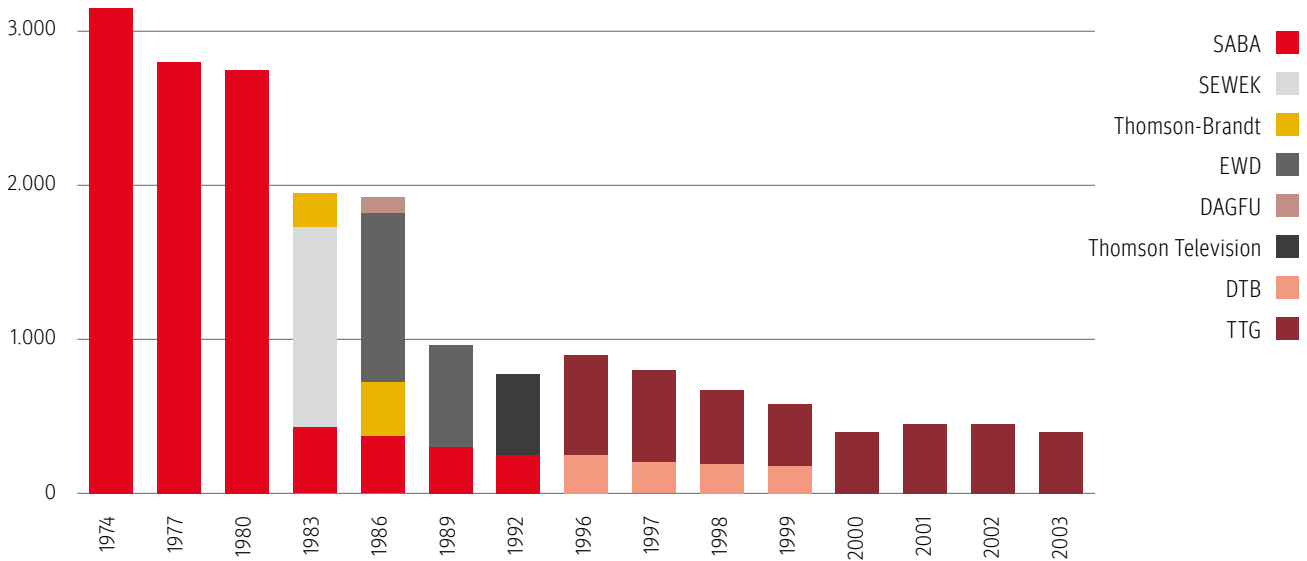
Bis zu ihrem Niedergang war die Industriestruktur der Region stark durch die Uhrenindustrie geprägt, die sie zusammen mit der Unterhaltungselektronik zum „Ruhgebiet des Schwarzwalds“ gemacht hatte.

Auch in der Unterhaltungselektronik verursachten verschärfter Wettbewerb, falsche Investitionen und fehlende Innovationen einen sukzessiven Niedergang.

Bei SABA führten technische Entwicklungen, die deutlich weniger Arbeitsstunden für die Produktion eines Fernsehers nötig machten, und Verlagerungsentscheidungen zu einem massiven Beschäftigungsabbau.

ABB. 5: DER NIEDERGANG VON SABA

Beschäftigungsentwicklung bei SABA und Nachfolgefirmaen 1974 – 2003



Quelle: Conradt-Mach 2017, S. 166.

Der massive Beschäftigungsabbau bei SABA ging mit häufigen Eigentümerwechseln einher – die den Niedergang nicht aufhalten konnten.

Dual musste 1982 Konkurs anmelden, weil die Geschäftsführung zu spät auf Veränderungen des Marktes – etwa die Entwicklung von CDs – reagiert und falsch investiert hatte. Die Weigerung der Banken, die Kreditlinie zu erhöhen, gab der Firma den Rest. Heute existiert vom einst weltgrößten Hersteller von Plattenspielern nur noch eine manufakturmäßige Fertigung von Geräten für Vinyl-Liebhaber*innen.

Die IG Metall in der Region stellten diese Entwicklungen vor große Herausforderungen:

„ In den 1980er- und 1990er-Jahren hatte die Verwaltungsstelle Villingen-Schwenningen fast jeden Monat ein bis zwei Sozialpläne auszuhandeln... Dabei haben wir in der Region eine eigene Handschrift in der Sozialplanpolitik entwickelt.

GÜNTER GÜNER
Ehemaliger Erster Bevollmächtigter
der IG Metall



Diese Aufgaben konnte die IG Metall nicht allein mit den klassischen Instrumenten Vorruhestand und Abfindung lösen. Deshalb entwickelte sie drei neue Elemente:

- ▶ Da die feinmechanische Industrie einen hohen Frauenanteil hatte, wurde für die weiblichen Beschäftigten in der Uhrenindustrie und Unterhaltungselektronik eine von drei auf sechs oder sieben Jahre verlängerte Erziehungszeit ausgehandelt. Das verknappte das Angebot an Arbeitskräften. Auch wurden vermehrt Angebote zu Teilzeitarbeit gemacht.
- ▶ Zur Abfederung des Beschäftigungsabbaus bei SABA wurde erstmals eine Ausbildungs- und Beschäftigungs-GmbH (AuB) gegründet, in der 350 Mitarbeiter*innen für neue Tätigkeiten auf dem externen Arbeitsmarkt qualifiziert werden sollten⁵¹. Dieses Instrument wurde nach der deutschen Vereinigung auch im Osten Deutschlands oft eingesetzt (siehe Kapitel „Die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft nach der Vereinigung“, S. 42 ff.). Das Besondere an dieser Beschäftigungsgesellschaft war: Die Beschäftigten, die dorthin wechselten, blieben weiterhin beim Unternehmen beschäftigt und behielten dadurch ein hohes Maß an Absicherung. Erst wenn sie aus der AuB ausschieden, wurde definitiv über die Beendigung des alten Arbeitsverhältnisses entschieden. Dadurch erhöhten sich ihre Chancen auf Rückkehr ins Unternehmen.
- ▶ Zusätzlich wurde Kurzarbeit genutzt und mit Qualifizierung verbunden.

Kurzarbeitergeld und der Förderbetrag des Arbeitsamts für die Beschäftigung in der AuB wurden vom Unternehmen auf bis zu 80 Prozent des letzten Nettolohns aufgestockt.⁵²

Die Uhrenindustrie war zu diesem Zeitpunkt schon nicht mehr liquide genug, um solche Modelle zu finanzieren. Die Banken hatten sich aus der Finanzierung von Innovation und Investitionen zurückgezogen, statt strukturpolitisch zu agieren. Die Landesregierung unter Erwin Teufel zeigte wenig Bereitschaft, den Wandel der Region strukturpolitisch zu flankieren, sondern hing der Philosophie eines wirtschaftspolitischen „Nachtwächterstaates“ an, der nicht eingreift und die Entwicklung den Märkten überlässt.

Als Hoffnungsträger der Region galt über einige Jahre die 1928 aus der Uhrenmarke ausgegründete Firma Kienzle Apparate, die in den 1970er-Jahren mit über 4800 Beschäftigten Großcomputer herstellte. Dieses Unternehmen geriet zu Beginn der 1980er-Jahre jedoch ebenfalls in schweres Fahrwasser, als der Siegeszug des Personal Computers aus den USA, den Kienzle nicht mitvollzogen hatte, unaufhaltbar wurde. Die Entlassungen bei Kienzle lösten erstmals Diskussionen über Arbeitszeitverkürzungen aus,⁵³ die später zu den bundesweiten Auseinandersetzungen um die 35-Stunden-Woche führten.

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

⁵¹ Vgl. Blank, Michael/Neumann, Horst 1988: Erste Beschäftigungsgesellschaft Thomson-Brandt, Villingen-Schwenningen, in: Der Gewerkschafter Heft 6, S. 44 – 47.

⁵² Vgl. Conradt-Mach 2017. Bei der AuB hat das Arbeitsamt noch „normales“ Kurzarbeitergeld gewährt. Später gelang es der IG Metall Villingen-Schwenningen, bei Binder Magnete zum ersten Mal in der Bundesrepublik Strukturkurzarbeitergeld in einem Sozialplan durchzusetzen. Das gab es bis dahin nur für die Bereiche Stahl und Steinkohle (siehe Kapitel „Der lange Ausstieg aus der Steinkohle“, S. 7 ff. Die Aktivitäten der IG Metall trugen dazu bei, das Kurzarbeitergeld auch für Strukturkrisen anderer Branchen zu nutzen. Dank dieses Erfolgs wurde das Instrument auch im Schwarzwald so weit wie möglich eingesetzt.

⁵³ Ebd., S. 150 ff.

Regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen war in den 1980er-Jahren nicht nur mit dem Verlust von Beschäftigung im Steinkohlebergbau (siehe Kapitel „Der lange Ausstieg aus der Steinkohle“, S.7), sondern auch mit einer Krise der Stahlindustrie konfrontiert, die durch Effizienzsteigerungen und verstärkten Wettbewerb aus Fernost getrieben war.⁵⁴ Ölkrise, schwankende Wechselkurse und mangelnde Innovationsfähigkeit vieler Firmen verschärften die Lage.

Im Jahr 1973 erschien der Bericht des Club of Rome, der die ökologischen Grenzen des Wachstums beschrieb und ein Umsteuern von Wirtschaft und Lebensweise forderte. Bereits seinerzeit formulierte der damalige Erste Vorsitzende Eugen Loderer auf dem ersten Zukunftskongress der IG Metall in Oberhausen den Anspruch, dass die IG Metall nicht einfach zusehen könne, wie sich der Wirtschaftsraum des Ruhrgebiets verändere, sondern Gestalterin und treibende Kraft dieses Wandels werden müsse.

Anfang der 1980er-Jahre begann die IG Metall in Nordrhein-Westfalen aus diesem Selbstverständnis heraus mit Oberbürgermeister*innen und Mitgliedern von Betriebsräten – teilweise auch an den Unternehmen vorbei – Gespräche über Zukunftsstrategien zu führen und Arbeitskreise zu gründen, in denen über Perspektiven für die Region beraten wurde.

Außerdem wurden Technologieberatungsstellen durchgesetzt, die Mitglieder von Betriebsräten im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung zu Zukunftsfragen und zur Humanisierung der Arbeit beraten konnten. Auch mehrere arbeitsorientierte Beratungsinstitute wie das Institut für Arbeit und Technik wurden in dieser Zeit gegründet, Programme zur vorausschauenden Technikgestaltung aufgelegt und von der IG Metall aktiv genutzt.

Die Beratung und Qualifizierung von Betriebsräten war in den Augen von Wolfgang Nettelstroth, heute politischer Sekretär in der Bezirksleitung Nordrhein-Westfalen, zentral für die aktive Gestaltung des Wandels.

„ Wir haben dadurch damals einen Sprung geschafft, sodass der Betriebsrat überhaupt in seiner Kompetenz wahrgenommen wurde ... Die Betriebsräte hatten ja auch damals ein immenses Wissen über die ganze Struktur und Perspektive des Betriebs, für das aber weder der Unternehmer noch die Politik eine Wahrnehmung hatte. “

WOLFGANG NETTELSTROTH
Politischer Sekretär in der
Bezirksleitung Nordrhein-Westfalen

» » » » » » » »

⁵⁴ Zentrale Grundlagen der folgenden Ausführungen sind ein Interview mit Wolfgang Nettelstroth aus der Bezirksleitung NRW sowie ein Interview mit und Material von Klaus Mertens, Berater des Betriebsrats von ZF Schweinfurt sowie Verfasser einer Magisterarbeit zum Strukturwandel im Siegerland.

Die Betriebsräte brachten ihre Expertise auch in die Großprojekte und Regionalkonferenzen ein, die in der dritten Phase der Strukturpolitik im Ruhrgebiet etabliert wurden (siehe Kapitel „Der lange Ausstieg aus der Steinkohle“, S. 7 ff.).

Ideen für regionale Entwicklungskonzepte und die Schaffung einer Beratungs- und Forschungsinfrastruktur waren zwar schon länger vorhanden, wurden jedoch erst durch die Zuspitzung des Stahlkonflikts politikfähig, erinnert sich Wolfgang Nettelstroth:

„ Ohne Rheinhausen, ohne den politischen Druck der Gewerkschaften wäre das viel weniger durchsetzbar gewesen, das Milliardenprogramm.⁵⁵ Weil man wusste, man muss jetzt etwas tun, damit der Lebensraum nicht zum Sterbensraum wird. “

Die Mobilisierung durch die IG Metall traf gleichzeitig auf eine günstige Akteurskonstellation in der Landesregierung Nordrhein-Westfalens. Diese hatte mit der Hochschulstrategie, einem großen Investitionsprogramm der 1960er- und 1970er-Jahre, bereits die Weichen gestellt, um das Ruhrgebiet von einem Industrie- zu einem Wissensstandort zu entwickeln. Im Wirtschaftsministerium, das lange rein FDP-geprägt war, fanden sich jetzt auf Leitungs- und Arbeitsebene Akteur*innen, die aufgeschlossen waren, unter Beteiligung der lokalen Stakeholder regionale Strukturkonzepte zu entwickeln. Mit der Zukunftsinitiative Montanregion (ZIM) und der Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens (ZIN) nahm die Landesregierung Geld in die Hand und mobilisierte zusätzlich Mittel aus den europäischen Strukturfonds, um diese Prozesse zu fördern.

In die Entwicklung regionaler Strukturkonzepte waren alle relevanten Akteur*innen auf betrieblicher und regionaler Ebene eingebunden. Neben den Betriebs- und Tarifparteien waren dies auch die lokale Politik und Verbände.

„ Das Politikverständnis hatte sich gedreht, dass Verantwortung dezentral zu übernehmen ist, dass die Beteiligung der Kommunen und der regionalen Akteure notwendig ist. “

Allerdings liefen diese Prozesse keineswegs konfliktfrei ab. In Dortmund etwa war die zukunftsorientierte Regionalentwicklung Ergebnis eines Konflikts um die Fusion von Thyssen und Krupp. Im Zuge der Fusion sollte nach den Vorstellungen des Unternehmens der Stahlstandort Dortmund „quasi plattgemacht werden“ (Wolfgang Nettelstroth). Die IG Metall lief dagegen Sturm und erreichte in einer tariflichen Vereinbarung, dass die Oberflächenveredelung und damit ein wichtiger Entwicklungspfad

▶▶▶▶▶▶▶▶

⁵⁵ Gemeint ist das mit 6,9 Milliarden Euro ausgestattete regionalpolitische „Aktionsprogramm Ruhr“ (siehe S. 11).

der Stahlindustrie in Dortmund belassen wurde. Außerdem wurde Thyssen-Krupp Steel darin verpflichtet, einen Beitrag zu einem Wirtschaftsprogramm zur Regionalentwicklung zu leisten.

Die IG Metall drängte darauf, wie auch später bei der Schließung des Opel-Standorts in Bochum, dass es nicht nur Geld für Sozialpläne für die Beschäftigten gab, sondern auch Konzepte entwickelt und Flächen für Neuentwicklungen zur Verfügung gestellt wurden, mit denen am Standort neue Industriearbeitsplätze geschaffen werden konnten.

ARBEITER IN EINER STAHLGIEßEREI



Nordrhein-Westfalen war besonders in den 1980er-Jahren nicht nur mit dem Verlust von Beschäftigung im Steinkohlebergbau, sondern auch mit einer Krise der Stahlindustrie konfrontiert. Produktivitätsfortschritte und verstärkter Wettbewerb aus Fernost führten zum Verlust von Arbeitsplätzen.

Die Aktivitäten der damaligen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung aufgrund des Rückzugs der Montanindustrie in Dortmund wurden dabei auf Wachstumspotenziale in ausgewählten Branchen wie industrienahen und konsumenten- sowie kulturorientierten Dienstleistungen ausgerichtet. Daneben wurden große Anstrengungen unternommen, den stahlorientierten Maschinenbau auf neue Geschäftsfelder zu führen. Diese Branchenfokussierung wurde durch eine Untersuchung des Instituts für Arbeit und Technik in Gelsenkirchen begleitet und bestärkt.

Nach der standortpolitischen Entscheidung des Thyssen-Krupp-Konzerns von 1998, die Stahlproduktion in Dortmund in wenigen Jahren auslaufen zu lassen, begann die Stadt Dortmund 1999 mit Unterstützung von Thyssen-Krupp, der Unternehmensberatung McKinsey sowie weiteren Dortmunder Institutionen mit den analytischen und konzeptionellen Vorarbeiten zum dortmund-project, wobei zunächst die wirtschaftliche Ausgangssituation der Stadt und die bisher verfolgten Konzepte auf den Prüfstand gestellt wurden.⁵⁶

LANDSCHAFTSPARK DUISBURG-NORD: EIN BEISPIELHAFTES PROJEKT DER IBA



© iStock.com/salk03p

Der Landschaftspark Duisburg-Nord wurde im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Emscher Park rund um ein stillgelegtes Hüttenwerk geschaffen. Er zählt eine Million Besucher pro Jahr und gehört zu den beliebtesten Natur- und Kulturlandschaften in Nordrhein-Westfalen und den schönsten Großstadtoasen der Welt. Die IBA Emscher Park war ein auf zehn Jahre angelegtes Zukunftsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen zur Bewältigung der Strukturkrise im nördlichen Ruhrgebiet.

„ *Diese Initiative kann als beispielhaft gelten, weil zuvor selten die Möglichkeiten von regionalwirtschaftlicher Entwicklung so systematisch ausgelotet und genutzt wurden, mit so klaren Zielen auch hinsichtlich der Vorteile für die Menschen, ihre beruflichen Entwicklungen und Einkommen.* “

WOLFGANG NETTELSTROTH
Politischer Sekretär in der
Bezirksleitung Nordrhein-Westfalen

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

⁵⁶ Vgl. Irle, Cornelia/Röllinghoff Stefan, 2008: Dortmund – eine Stadt im Aufbruch, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10 2008.

Zum anderen gelang es gerade im Ruhrgebiet, Politik und Unternehmen für eine Steuerung des Wandels in die Verantwortung zu nehmen und umfassende Programme und Ansätze zu entwickeln, um die Region zu einem modernen Wirtschaftsraum umzubauen.

„ Das war eine neue Qualität, weil eben nicht wie in Detroit ‚Die Industrie ist weg und die Politik machtlos!‘ gesagt wurde, sondern weil wir die Industrie in die Verantwortung genommen haben, sich an neuen Konzepten für den Standort zu beteiligen. “

WOLFGANG NETTELSTROTH
Politischer Sekretär in der
Bezirksleitung Nordrhein-Westfalen

Es zeigte sich aber auch, dass eine Bereitschaft des Staates, in den beschriebenen Fällen vor allem der Landesregierungen, vorhanden sein muss, steuernd in Strukturwandelprozesse einzugreifen und Mittel für Beratung, Entwicklungsprogramme und Beteiligungsprozesse bereitzustellen.

Diese Bereitschaft war in Nordrhein-Westfalen unter einer sozialdemokratischen Landesregierung mit einem aktiven Staatsverständnis gegeben. Die regionale Industriepolitik beschränkte sich hier auch nicht wie in Bayern oder Baden-Württemberg auf Standort- und Technologieentwicklung, sondern hatte auch Beschäftigung und soziale Folgewirkungen der Transformation im Blick.

Die beschriebenen Beispiele unterstreichen auch, wie zentral aktive und kompetente Betriebsräte sind, die die Diskussion über Zukunftsfragen in das Unternehmen tragen und sich nach außen aktiv an der Entwicklung von Zukunftskonzepten für die Region beteiligen. Die Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen zeigen weiterhin, dass eine wichtige Erfolgsvoraussetzung für die erfolgreiche gewerkschaftliche Gestaltung von Wandel die Beratung und Qualifizierung von Betriebsräten für solche Prozesse ist und wie wertvoll die seinerzeit geschaffenen Strukturen der Technologie- und arbeitnehmerorientierten Beratung hierfür waren.⁵⁹

In den 1980er-Jahren wurden mit den Beschäftigungsplänen und Arbeitskreisen Neue Produktion, die außer bei Grundig in Nürnberg auch in vielen anderen Unternehmen eingesetzt wurden, neue Instrumente geschaffen, um den Wandel von Betrieben proaktiv zu gestalten und Qualifizierung und Innovation Vorrang vor Entlassungen zu geben. Sie sind Vorbild für die Zukunftsvereinbarungen, mit denen sich die IG Metall in der aktuellen Transformation wiederum dafür einsetzt, Unternehmen unter Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretungen zum Nachdenken über Strategien, zukünftige Produkte und Geschäftsmodelle zu bewegen, um auf diesem Wege alternative Beschäftigungsfelder zu schaffen und Belegschaften für neue Tätigkeiten zu qualifizieren.

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

⁵⁹ In Teilen sind diese zwar bis heute existent. Mit dem Wechsel in der Führung der Landesregierung zur CDU unter Jürgen Rüttgers gingen Engagement und Unterstützung jedoch deutlich zurück. Von der breiten arbeitnehmerorientierten Technologieberatungs- und Forschungslandschaft ging dadurch ein großer Teil wieder verloren.

Die Fallbeispiele aus den 1980er-Jahren zeigen, dass es in vielen Fällen gelungen ist, zumindest einen Teil der Belegschaft, die abgebaut werden sollte, für neue Tätigkeiten zu qualifizieren und den Kolleg*innen so neue berufliche Perspektiven zu eröffnen. Auch ist es in einigen Fällen gelungen, über die Arbeitskreise Neue Produktion Ideen zur Produktdiversifizierung oder teilweisen Konversion in den Betrieben zu entwickeln und neue Geschäftsfelder zu begründen. Zumindest wurde auf diesem Weg die Diskussion über Zukunftsstrategien in die Betriebe getragen.

Diese Beispiele zeigen aber auch, wie stark der Erfolg solcher Strategien von der Bereitschaft der Unternehmen abhängig ist, sich auf solche Projekte einzulassen und Belegschaften und Betriebsräte zu beteiligen. Teilweise mussten ihnen Beschäftigungspläne und die Beteiligung an der Entwicklung von Zukunftsstrategien auch in Auseinandersetzungen und mit dem Aufbau öffentlichen Drucks hart abgerungen werden. Das zeigen sowohl die Erfahrungen bei Grundig als auch bei Thyssen-Krupp in Dortmund.

Was können wir daraus für die heutige Transformation lernen?

Heute stellt sich in vielen unserer Branchen erneut die Frage, mit welchen Produkten, Geschäftsmodellen und Fertigungsprozessen die Betriebe zukunftsfähig bleiben beziehungsweise werden und so weiterhin gute berufliche Perspektiven für die Beschäftigten bieten können. Die Beispiele der Unterhaltungs- und der Uhrenindustrie zeigen, dass für den Erhalt der Betriebe **zukunftsweisende Konzepte** und **Unternehmensstrategien** unverzichtbar sind. CD, MP3-Player, PC und Quarzuhr – all diese technologischen Entwicklungen wurden von den deutschen Firmen verpasst oder viel zu spät ernst genommen. Dadurch gingen große Beschäftigungsfelder verloren.

Wenn wir nicht aufpassen, droht uns auch heute wieder ein Verlust der **Innovationskraft und Technologieführerschaft** in Leitbranchen wie der Automobilindustrie oder dem Maschinenbau und damit der Verlust von Hunderttausenden gut bezahlten Industriearbeitsplätzen. Auch wenn wir ins Hintertreffen bei der Entwicklung von Zukunftstechnologien wie der Robotik oder der Wasserstofftechnologie geraten, gefährdet dies den Erhalt und Aufbau zukunftsfähiger Beschäftigung in Deutschland.

Deshalb setzt sich die IG Metall auch so vehement dafür ein, die Unternehmen unter Beteiligung von Belegschaften und Betriebsräten zur Entwicklung von Zukunftsstrategien für die Transformation zu drängen. Wie kann ein Unternehmen in Zukunft auf den globalen Märkten erfolgreich sein? Mit welchen Produkten, welchen Technologien? In welchen Bereichen muss es dafür investieren und welche Qualifikationen brauchen seine Beschäftigten dafür? Das sind die Fragen, die wir den Arbeitgebern und Geschäftsführungen mit zunehmender Dringlichkeit stellen müssen und vielerorts schon längst stellen. Denn die Beispiele der Vergangenheit lehren uns, wie wichtig es ist, diese Diskussionen in die Betriebe zu tragen und als IG Metall treibende Kraft zu sein.

In vergangenen Krisen- und Entwicklungsprozessen haben wir gelernt, dabei immer wirksamer zu werden, weil wir immer konsequenter:

- ▶ **Betroffene zu Mitgestaltenden machen** über Mitgliederversammlungen, betriebliche Tarifkommission und Aktionen
- ▶ **in Zukunftsszenarien denken** und vorausschauend analysieren, planen und handeln
- ▶ **Zukunfts- statt Verzichtsvereinbarungen** abschließen

Aktive Betriebsräte, die sich um Wirtschafts- und Zukunftsfragen kümmern, sind dafür immens wichtig. Auch gibt uns die **betriebliche Tarifpolitik** Instrumente an die Hand, flexibel auf betriebliche Krisen zu reagieren und Abbaudiskussionen für zukunftsgerichtete Vereinbarungen zu nutzen.

Aus den Beispielen der Krisenintervention und Zukunftsgestaltung der 1980er- und 1990er-Jahre wissen wir auch, dass es ohne den Staat nicht geht. Die **industrie- und strukturpolitische Unterstützung durch Bundes- und Landesregierungen** ist extrem wichtig, um Transformationsprozesse von der Dimension des Ausstiegs aus der Steinkohle, der Stahlkrise oder der aktuellen Transformation der Automobilindustrie bewältigen zu können.

Mindestens ebenso wichtig wie eine aktive Rolle des Staates ist die **Verlässlichkeit staatlicher Rahmensetzung**. Zögerlichkeit in der Förderpolitik oder gar ein Stop and Go, wie wir es in jüngerer Vergangenheit in der Solar- und Windenergie erlebt haben und teilweise immer noch erleben, ist zutiefst schädlich für die Entwicklung neuer industrieller Wertschöpfung und Beschäftigung. Der Staat muss daher Ziele so bestimmen und Förderkulissen so entwickeln, dass die Unternehmen ihre Strategien und Investitionen an einem klar umrissenen und langfristig verlässlichen Rahmen ausrichten können.

Die Beispiele in diesem Kapitel lehren uns nicht nur, wie zentral eine aktive Rolle des Staates in der Unterstützung des Strukturwandels überhaupt ist, sondern auch, wie wichtig die **Region als Handlungsfeld** und die Zusammenarbeit der lokalen Akteur*innen ist. Die Beispiele Dortmunds und des gesamten Ruhrgebiets oder des Siegerlands zeigen, wie wichtig regionale Entwicklungskonzepte und die koordinierte Einbindung aller regionalen Akteur*innen in Versuche der Weiterentwicklung von Industriestandorten sind.

Diese Prozesse sind jedoch keine Selbstläufer und erfordern einen langen Atem. So materialisieren sich Überlegungen zur Bildung von Wirtschaftsklustern, die bereits in den 1980er-Jahren angestellt wurden, teilweise erst heute in der konkreten Umsetzung. Die Bildung von regionalen Akteursnetzwerken, die Entwicklung von regionalen Wirtschaftskonzepten und ihre Umsetzung sind keine Ergebnisse einer schnellen Kampagne, sondern Aufgaben, die viele Jahre in Anspruch nehmen werden.

DIE TRANSFORMATION DER OSTDEUTSCHEN WIRTSCHAFT NACH DER VEREINIGUNG

Das Ende der DDR hatte den Zusammenbruch einer ganzen Volkswirtschaft und eine beispiellose „Beschäftigungskatastrophe“ zur Folge. Unter Aufbietung aller wirtschafts-, arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Instrumente gelang es in einzelnen Bereichen, Industriearbeitsplätze zu sichern und neue Kompetenzfelder aufzubauen. Initiativen der IG Metall und regionale strukturpolitische Handlungsansätze spielten dabei eine wichtige Rolle.

Ausgangslage

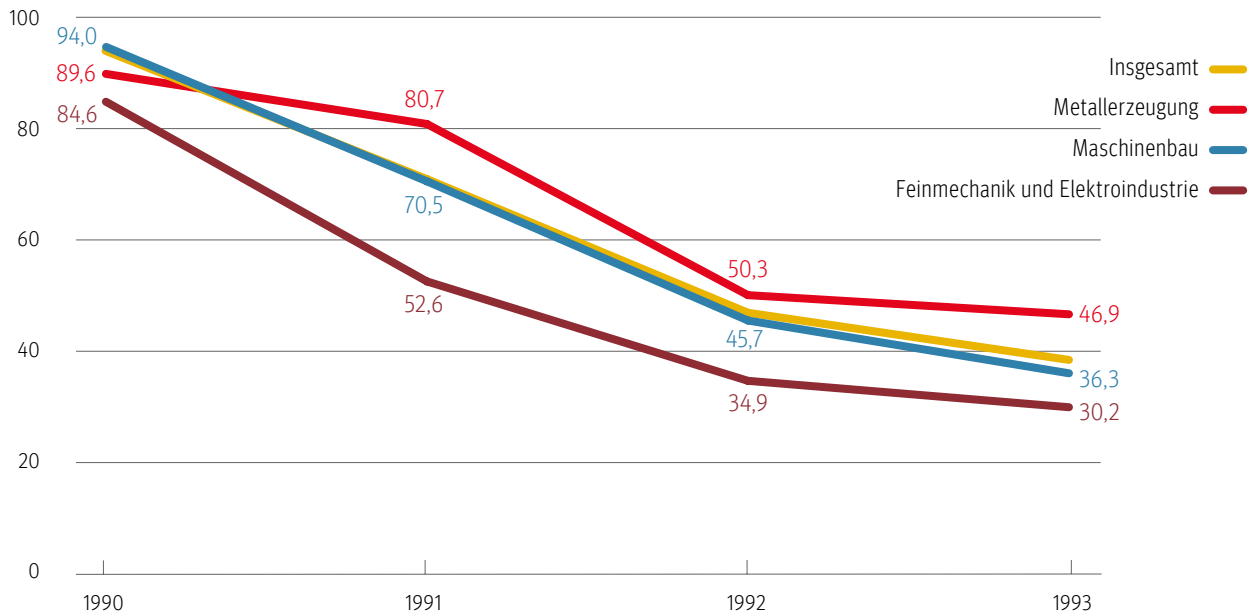
Der wirtschaftliche und politische Zusammenbruch der DDR und die ihr folgende Vereinigung der beiden deutschen Landesteile brachte eine dramatische Transformation der ostdeutschen Wirtschaft mit sich. Innerhalb kürzester Zeit wurden Tausende von Betrieben geschlossen. Viele andere wurden privatisiert und wirtschafteten nur mit einem Bruchteil der früheren Beschäftigtenzahl weiter. Die Zahl der Erwerbstätigen im Osten halbierte sich zwischen 1989/1990 und 1993 auf circa 3 Millionen.⁶⁰ Hunderttausende Menschen verloren durch diese „Beschäftigungskatastrophe“ (Heinelt/Bosch/Reissert) ihre berufliche und wirtschaftliche Existenz und hatten oftmals Schwierigkeiten, eine neue aufzubauen.

▶▶▶▶▶▶▶▶

⁶⁰ Vgl. Heinelt, Hubert/Bosch, Gerhard/Reissert, Bernd (Hg.) 1994: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin: edition sigma, S. 7 und 76.

ABB. 6: DIE BESCHÄFTIGUNGSKATASTROPHE IM UMBRUCH DER OSTDEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Beschäftigungsentwicklung im Osten 1990 – 1993 (insgesamt und ausgewählte Branchen, Basiswert 100)



► **Quelle:** eigene Darstellung nach Daten aus: Lutz, Burkhart/Grünert, Holle 1996: Der Zerfall der Beschäftigungsstrukturen der DDR 1989 – 1993, in: Lutz, Burkhart und andere (Hg.), Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe, Opladen 1996, S. 69 – 120.

Im Umbruch der Wirtschaft im Osten nach der deutschen Vereinigung gingen massiv Arbeitsplätze verloren – auch in der Metallherzeugung, dem Maschinenbau, der feinmechanischen und der Elektroindustrie. Insgesamt ging die Beschäftigung zwischen 1990 und 1993 um mehr als die Hälfte zurück.

Ansätze und Instrumente

Um den Umbau der Wirtschaft und den damit verbundenen Arbeitsplatzabbau zu flankieren, wurden staatliche Unterstützungsprogramme für den Osten Deutschlands aufgelegt.⁶¹ **Mit Investitionszuschüssen, -zulagen, Sonderabschreibungen und Darlehen** zu günstigen Konditionen wurden Unternehmensinvestitionen unterstützt. Auch **Forschung und Entwicklung, Innovationen, Unternehmenskooperationen, Netzwerke und Clusterinitiativen, Beratungsleistungen für KMU sowie Umweltschutz** wurden gefördert. Für den Umbau der ostdeutschen Wirtschaft kam ferner der **Treuhandanstalt** und den von ihr für die Sanierung und Privatisierung der ehemals volkseigenen Betriebe verausgabten Mitteln eine wichtige Rolle zu.

Da der Verlust von Arbeitsplätzen dennoch erheblich war und sich schneller vollzog als der Aufbau neuer Beschäftigung, kam drittens auch der **Arbeitsmarktpolitik** eine sehr große Bedeutung in der

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

⁶¹ Vgl. dazu wiederum Oei/Lorenz/Schmalz und andere 2019, S. 166 ff.

Transformation zu. Um soziale Härten und Spannungen zu vermeiden, wurden Lohnersatzleistungen wie **Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Kurzarbeitergeld und Insolvenzgeld** ebenso in großem Stil eingesetzt wie **vorzeitiger Ruhestand,⁶² Arbeitsbeschaffungs-,⁶³ Umschulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.⁶⁴**

KUNDGEBUNG IM NOVEMBER 1990



Über 2000 Beschäftigte der Metall- und Elektroindustrie in Berlin und Brandenburg verlangen im November 1990 auf einer Kundgebung die Sanierung ehemaliger DDR-Betriebe und den Erhalt ihrer Arbeitsplätze.

▶▶▶▶▶▶▶▶

⁶² Im Mai 1993 gab es 220 000 Empfänger*innen von Vorruhestandsgeld und 646 000 von Altersübergangsgeld, sodass 79 „Vorrentner*innen“ auf 100 registrierte Arbeitslose entfielen. Vorruhestandsregelungen zählten damit – Übersiedlung, Abwanderung und Pendeln in den Westen im Umfang von einer weiteren Millionen – zu den wichtigsten Bewältigungsformen der „Beschäftigungskatastrophe“ (Kühl, Jürgen 1994: Die Veränderung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, in: Heinelt/Bosch/Reissert (Hg.) 1994, S. 13).

⁶³ Auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) spielten mit knapp einer Viertelmillion Teilnehmenden oder 22 auf 100 Erwerblosen eine große Rolle für die Entlastung des ostdeutschen Arbeitsmarktes (ebd., S. 21).

⁶⁴ Über die arbeitsmarktpolitische Flankierung der Vereinigung sind zahlreiche Bücher und Aufsätze verfasst worden. Beispielhaft sei hier auf den oben zitierten Sammelband von Heinelt/Bosch/Reissert (1994) verwiesen.

Strukturkurzarbeitergeld als Instrument im Umbruch der ostdeutschen Wirtschaft

Als arbeitsmarktpolitisches Instrument spielte insbesondere die Kurzarbeit eine wichtige Rolle beim Umbau der ostdeutschen Wirtschaft. Dieses „Kerninstrument aktiver Arbeitsmarktpolitik“⁶⁵ war ursprünglich zur Überbrückung vorübergehender, durch zyklische Wirtschaftsabläufe verursachter Nachfrage- und Produktionseinbrüche geschaffen worden.⁶⁶ Daher rührt das heutige Konjunkturkurzarbeitergeld (KuG, Paragraf 95 ff. SGB III).

1988 wurde im Rahmen der 8. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) jedoch ein neues Instrument geschaffen, das ausdrücklich die Unterstützung von strukturellem Wandel zum Ziel hatte: das Strukturkurzarbeitergeld – Vorläufer des heutigen Transferkurzarbeitergelds. Anlass war der Umbruch in der Eisen- und Stahlindustrie sowie im Steinkohlebergbau (siehe Kapitel „Der lange Ausstieg aus der Steinkohle“, S.7 ff.), der sozial verträglich abgefedert werden sollte. Die Regelung war zunächst bis Ende 1995 befristet und in den alten Bundesländern auf die genannten Branchen beschränkt. Ende 1992 wurde auch die Bergbaumaschinenindustrie einbezogen. In den neuen Bundesländern ermöglichte zunächst eine Sonderregelung den Einsatz von struktureller Kurzarbeit über alle Branchen hinweg. Später wurde Struktur-KuG regulär nach Paragraf 63 Absatz 4 AFG gewährt, das Vorliegen einer schwerwiegenden Strukturkrise jedoch weiterhin für fast alle Wirtschaftsbereiche anerkannt.

Im Gegensatz zu Konjunktur-KuG wurde Struktur-KuG geleistet, wenn der Arbeitsausfall nicht nur vorübergehend war, sondern auf schwerwiegenden strukturellen Verschlechterungen der Lage des gesamten Wirtschaftszweigs beruhte oder, wie in Ostdeutschland, durch einen Systemwechsel verursacht war.

Anders als bei regulärer konjunktureller Kurzarbeit konnten bei struktureller Kurzarbeit auch Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt werden.⁶⁷ Wenn dies geschah, wurde die Lohnersatzleistung des KuG, die regulär bei alleinstehenden Beschäftigten 60 Prozent des Nettolohns und bei Kurzarbeiter*innen mit Kindern 67 Prozent betrug, durch das etwas höhere Unterhaltsgeld ersetzt. Zudem wurden in einigen Betrieben und Branchen tarifliche oder betriebliche Leistungen zum Kurzarbeiter- beziehungsweise Unterhaltsgeld gezahlt.⁶⁸

Nach Seifert⁶⁹ hat strukturelle Kurzarbeit zwei Funktionen: Sie soll erstens den struktur- oder systemwandelbedingten Personalabbau strecken (Fallschirmfunktion). Zweitens soll die Phase des strukturellen Umbruchs für eine möglichst bedarfsgerechte Qualifizierung genutzt werden, um die Kurzarbeiter*innen

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

⁶⁵ Vgl. hierzu und auch zu den folgenden Ausführungen: Seifert, Hartmut 1994: Kurzarbeit und Qualifizierung – ein neues Instrument zur Förderung des Strukturwandels?, in: Heinelt/Bosch/Reissert (Hg.) 1994, S. 100.

⁶⁶ Kurzarbeitergeld in dieser Form wurde bereits 1927 im Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) kodifiziert.

⁶⁷ Die Grundprinzipien des Struktur-KuGs blieben im Zuge verschiedener Reformen erhalten und finden sich im heutigen Transfer-Kurzarbeitergeld wieder, das im Jahr 2004 mit einer Reform des SGB III geschaffen wurde. Transfer-KuG ist allerdings nicht mehr auf bestimmte Wirtschaftszweige oder besonders extreme wirtschaftliche Systembrüche beschränkt. Auch muss eine Strukturkrise nicht mehr zwangsläufig eine Betriebsänderung nach sich ziehen, damit KuG gewährt werden kann. Damit wurde das Instrument nutzbar, um alle betrieblichen Restrukturierungsprozesse zu begleiten. Wesentlich stärker als das Struktur-KuG ist das Transfer-KuG außerdem auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ausgerichtet.

⁶⁸ Nach einer Untersuchung von Hartmut Seifert für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung wurden in gut einem Drittel der Betriebe solche Leistungen gezahlt, im Metallgewerbe sogar fast in zwei Dritteln der Betriebe (Seifert, Hartmut 1993: Kurzarbeit und Qualifizierung – Bedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Kurzarbeit zur Nutzung der beruflichen Qualifizierung, S. 9).

⁶⁹ Ebd., S. 2.

auf neue Tätigkeiten vorzubereiten. Das ist die Strukturfunktion – man könnte auch sagen Brückenfunktion, da auf diese Weise Beschäftigten Brücken in neue Arbeitsfelder und Tätigkeiten gebaut werden sollen. Die Qualifizierungsaktivitäten können dabei betriebsinterne Umstellungen und Anpassungen fördern, indem Beschäftigte für neue oder qualitativ verbesserte Produkte und Produktionsverfahren qualifiziert werden, um so das Überleben des Betriebs oder von Betriebsteilen und von Beschäftigung im Betrieb zu sichern. Sie können aber auch der Unterstützung externen Strukturwandels dienen, indem sie Beschäftigten, die auf Dauer nicht im Betrieb gehalten werden können, die Möglichkeit geben, ihre Qualifikationen an den Bedarf des externen Arbeitsmarkts anzupassen und damit ihre berufliche Mobilität und Beschäftigungsfähigkeit für einen anderen Arbeitgeber zu erhöhen.

Nicht zuletzt haben Strukturkurzarbeitergeld und auch das heutige Transferkurzarbeitergeld eine wichtige gesellschaftliche Funktion: den Beschäftigungsabbau sozial verträglich beziehungsweise sozial friedlich zu gestalten. Gerade im Umbruch der ostdeutschen Wirtschaft nach der Vereinigung kam dieser Funktion eine besonders hohe Bedeutung zu.

In Ostdeutschland schnellten mit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes der DDR zum 1. Juli 1990 die Kurzarbeiterzahlen rasch in die Höhe – von 650 000 erreichten sie im April 1991 den Höchststand von 2,019 Millionen. Danach fiel die Zahl kontinuierlich und halbierte sich mit Auslaufen der erwähnten Sonderregelung zum Jahreswechsel 1991/1992 nahezu. 1993 hatte sie sich im ersten Halbjahr auf einen Durchschnittswert von 230 000 eingependelt.⁷⁰ Die Kurzarbeiterquote in den neuen Bundesländern betrug im April 1990 22,6 Prozent – in Treuhandunternehmen sogar 47,6 Prozent. Sie fiel bis April 1993 auf 4,3 Prozent.⁷¹

Der durchschnittliche Arbeitszeitausfall bei Kurzarbeit lag 1991 bei 56 Prozent und verringerte sich bis 1993 auf circa 45 Prozent. Vor dem Hintergrund des Zusammenbruchs der ostdeutschen Wirtschaft war die Beendigung der Kurzarbeit in der Regel nicht mit einer Rückkehr zur Normalbeschäftigung im bestehenden Betrieb verbunden, sondern mündete in vielen Fällen in Betriebswechsel, Arbeitslosigkeit, Maßnahmen der Arbeitsförderung oder Frühverrentung. In der Regel war sie eine Vorstufe für Entlassungen, insbesondere wenn die Arbeitszeit stark reduziert wurde.

Wie häufig wurde nun die Möglichkeit zur Qualifizierung während struktureller Kurzarbeit genutzt? Etwa die Hälfte der Betriebe mit Kurzarbeiter*innen, die Seifert untersucht hat, haben den Beschäftigten eine Qualifizierung angeboten. 17 Prozent der in seiner Erhebung erfassten Kurzarbeiter*innen haben dieses Angebot zu einem Stichtag genutzt. Über einen längeren Zeitraum betrachtet dürfte die Zahl deutlich höher gelegen haben. Das lässt sich auch daraus ableiten dass 1991 von den Einritten in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung 31 Prozent auf Kurzarbeit entfielen.

Wie stark Kurzarbeit zur Qualifizierung genutzt wurde, hing dabei zum einen von der zurückliegenden Beschäftigungsentwicklung und den zukünftigen Beschäftigungsperspektiven des jeweiligen Betriebs ab. Je ungünstiger diese waren, desto häufiger kam die Weiterbildungsoption zum Einsatz, was auch daran lag, dass Kurzarbeit in Betrieben mit guter Perspektive häufig nur in geringem zeitlichem Umfang genutzt wurde, sodass für Qualifizierung wenig Raum blieb. Umgekehrt war

▶▶▶▶▶▶▶▶

⁷⁰ Vgl. Seifert 1994, S. 105.

⁷¹ Vgl. Kühl 1994, S. 18.

die Weiterbildungsintensität dort höher, wo auch der Arbeitsausfall besonders hoch war (75 – 100 Prozent = Kurzarbeit null), da hier die zeitlichen Möglichkeiten und die Planbarkeit von Qualifizierungen eher gegeben waren, insbesondere auch für umfangreichere Maßnahmen oder Umschulungen. Zum anderen spielte die Betriebsgröße eine Rolle. In größeren Betrieben nahm eine höhere Quote an Beschäftigten an Weiterbildung teil, weil diese sie aufgrund ihrer höheren organisatorisch-administrativen Kapazitäten besser durchführen konnten.

Starke Unterschiede in den Qualifikationsaktivitäten zeigten sich im Vergleich der Wirtschaftszweige. Im vor allem durch Großbetriebe gekennzeichneten metallverarbeitenden Gewerbe waren diese mit 23 Prozent etwa deutlich höher als im kleinbetrieblich geprägten Nahrungs- und Genussmittelgewerbe (3 Prozent). In Treuhandbetrieben haben 20 Prozent der Beschäftigten in Kurzarbeit an Weiterbildungen teilgenommen – im Gegensatz zu 11 Prozent in den übrigen Betrieben. Dies lag wohl vor allem daran, dass Treuhandbetriebe eher Großbetriebe waren und schlechte Beschäftigungsperspektiven boten. Schließlich hing die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen auch stark von der Alters- und Qualifikationsstruktur der Kurzarbeiter*innen ab. Unter den Jüngeren und besser Qualifizierten war die Weiterbildungsbeteiligung deutlich höher als unter Älteren und gering Qualifizierten.

Als Hinderungsgrund, Kurzarbeit für Qualifizierung zu nutzen, gaben die befragten Betriebe am häufigsten die unklare Dauer und Entwicklung der Kurzarbeit an (71 Prozent). Für 51 Prozent war der unklare Bildungsbedarf der entscheidende Grund, für 45 Prozent die als zu hoch eingeschätzten Kosten und für 41 Prozent die als nicht geeignet angesehenen Bildungsinhalte der angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen.⁷²

Die qualitative Wirkung von Kurzarbeit und Qualifizierung im Umbruch der ostdeutschen Wirtschaft einzuschätzen fällt schwer. Der Schwerpunkt der Weiterbildungsmaßnahmen lag angesichts der schlechten Perspektive vieler Betriebe auf der Qualifizierung für den externen Arbeitsmarkt – und hier vor allem für den in Ostdeutschland unterentwickelten Dienstleistungssektor. In dem einen Viertel der Betriebe, das die Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung vor allem für den internen Bedarf nutzte, waren die Perspektiven besser. Es blieb aber in der Regel auch weniger Zeit für Weiterbildung, sodass die verbliebenen Arbeitskräfte durch kürzere Maßnahmen für neue Aufgaben qualifiziert wurden. Die Ausgangssituation war angesichts der Umstellung eines ganzen Wirtschaftssystems auch besonders schwierig.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ABS-Gesellschaften

In großem Umfang zur Abfederung des Arbeitsplatzverlusts in den neuen Ländern eingesetzt wurden neben dem Struktur-KuG auch sogenannte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die bereits seit Schaffung des Arbeitsfördergesetzes 1969 zum Instrumentenkasten der Arbeitsförderung gehörten. Zeitweise erreichte das Volumen 400 000 Ersatzarbeitsplätze in ABM.⁷³

Mit ABM sollte Arbeitslosigkeit abgebaut und arbeitslosen Arbeitnehmer*innen zumindest vorübergehend eine Beschäftigung ermöglicht werden. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten in den

▶▶▶▶▶▶▶▶

⁷² Ebd., S. 110.

⁷³ Vgl. hierzu Kühl 1994, S. 21 ff. Mitte 1993 nahmen 22 von 100 Erwerbslosen an ABM teil.

Problemschwerpunkten der regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkte eingesetzt werden und zur Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit von arbeitslosen Arbeitnehmer*innen beitragen.⁷⁴ Mit der Beschäftigung in ABM sollten zugleich berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten erhalten oder verbessert sowie Motivationsverlusten infolge der Dauer der Arbeitslosigkeit entgegengewirkt werden.

ABM waren zeitlich befristete Tätigkeiten im Umfang von mehreren Wochen oder Monaten⁷⁵ und umfassten in der Regel qualifikationslose oder sehr niedrig qualifizierte Jobs. ABM wurden hauptsächlich bei den Kommunen und in Vereinen zu zusätzlichen gemeinnützigen Arbeiten eingesetzt. Sogenannte ABM-Träger waren kommunale Beschäftigungsgesellschaften, Vereine, Sozialverbände oder Institutionen, die besonders in den 1990er-Jahren entstanden.

ABM waren grundsätzlich nur förderungsfähig, wenn die zu verrichtenden Arbeiten zusätzlich und im öffentlichen Interesse waren. Wurden ABM-Beschäftigte bis in die 1990er-Jahre noch in Anlehnung an tarifliche Standards eingruppiert und entlohnt, wurde die Förderung in den 1990er-Jahren sukzessive eingeschränkt, bis Zuschüsse nur noch in Höhe des monatlich ausgezahlten Arbeitslosengelds gezahlt wurden. Auch war ab 2004 entgegen früheren Regelungen im Rahmen von ABM kein neuerlicher Erwerb des Anspruchs auf Arbeitslosengeld mehr möglich. Da Evaluationen ABM keine positiven Beschäftigungswirkungen bescheinigten – was sicher zu einem guten Teil auch den schwierigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen geschuldet war –, wurde ihre Förderung im SGB II 2009 und im SGB III ab 2012 zugunsten anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie Ein-Euro-Jobs oder direkter Lohnkostenzuschüsse an Unternehmen gänzlich aufgegeben.

Mangels einer Trägerlandschaft für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entstanden nach der Wende im Osten zahlreiche Unternehmen, die allein zur Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen geschaffen wurden und befristete Arbeit und/oder berufliche Qualifizierung umfassten: „Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“ – ABS-Gesellschaften.⁷⁶ Sie wurden ursprünglich von Gewerkschaften gefordert und in Auseinandersetzung mit der Treuhand in einer Rahmenvereinbarung abgesichert. Ihre Wurzeln hatten sie in den vor allem von der IG Metall bei regionalen Beschäftigungskrisen befürworteten und in einigen Fällen erfolgreich umgesetzten Beschäftigungsgesellschaften.⁷⁷

Bis 1994 entstanden etwa 400 dieser ABS-Gesellschaften, was ohne das Engagement und die Aktivitäten von Betriebsräten, Gewerkschaftssekretär*innen, Geschäftsleitungen, Kommunalpolitiker*innen und Einzelpersonen vor Ort nicht möglich gewesen wäre. Die ABS führten Großprojekte mit sogenannten Mega-ABM⁷⁸ im Bereich Industriedemontage, Altlastenbeseitigung und Landschaftsgestaltung durch. Sie waren aber auch in der Erfassung von kommunaler Infrastruktur, Gebäuden,

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

⁷⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008: [Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Träger und Arbeitnehmer, Merkblatt](#), Nürnberg.

⁷⁵ Zuletzt lag die maximale Förderdauer bei 24 Monaten, bei über 55-Jährigen bei 36 Monaten.

⁷⁶ Vgl. hierzu sowie zu den folgenden Ausführungen: Knuth, Matthias 1994: ABS-Gesellschaften als dezentrale Akteure der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik: Problemlösung „vor Ort“?, in: Heinelt/Bosch/Reissert (Hg.) 1994, S. 172 ff.

⁷⁷ Vgl. hierzu Bosch 1990 sowie das Kapitel „Krisenintervention und Zukunftsgestaltung in den 1980er- und 1990er-Jahren“, S. 22 ff.

⁷⁸ Mega-ABM waren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit einem Volumen von über 3 Millionen Mark, die vom Präsidenten der damaligen Bundesanstalt für Arbeit (heute Bundesagentur für Arbeit) freigegeben werden mussten (vgl. Kühl 1994, S. 21).

Gewerbeflächen etc., in Projektierungsarbeiten für Gewerbe- und Technologieparks, Planungsarbeiten in den Bereichen Verkehr, Stadt- und Dorferneuerung, in der Wirtschaftsförderung und Tourismusentwicklung, im Recycling und in Einzelfällen auch in der Produktentwicklung oder Fortführung von Projekten der Altbetriebe aktiv. Ihrem Auftrag aus der Rahmenvereinbarung mit der Treuhand gemäß engagierten sie sich auch in der regionalen Strukturentwicklung. Ihre „Macher*innen“ waren häufig ehemalige mittlere Führungskräfte der Altunternehmen, für die die ABS-Gesellschaft ebenso wie für ihre Zielgruppe eine Übergangslösung sein sollte.

Nach Knuth haben die ABS-Gesellschaften „einen ganz erheblichen Beitrag dazu geleistet, den Personalabbau in Treuhand-Unternehmen sozialfriedlich (...) abzuwickeln“.⁷⁹ Dass sie über „den unumgänglichen Personalabbau hinaus eine verhängnisvolle Deindustrialisierung begleiten mussten“, sei nicht ihnen anzulasten. Seiner Einschätzung nach ist es den ABS als spezialisierten Unternehmen auch besser als anderen Maßnahmeträgern gelungen, ABM unter widrigen Förderbedingungen effizient und erfolgreich einzusetzen. Ob sie auch bessere Integrationserfolge auf dem Arbeitsmarkt erzielten, ließ sich angesichts mangelnder Vergleichsforschung nicht sicher feststellen. Immerhin fand aber ein Drittel der ABS-Abgänger*innen Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt.⁸⁰ Plausibel sei auch, dass die ABS wegen vorhandener Unternehmensfunktionen und ihres Charakters als „Übungsfirmen“ sowie ihrer stärkeren regionalen Vernetzung bessere Ergebnisse beim Übergang in reguläre Beschäftigung erzielten. Die strukturpolitischen Potenziale der ABS-Gesellschaften wurden jedoch laut Knuth zu wenig genutzt, weil die Wirtschaftspolitik insgesamt die Potenziale der Arbeitsmarktpolitik für die Strukturentwicklung nicht erkannte und nutzte.⁸¹

Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen

Mit der Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen (IAS)⁸² wurde in diesem industriell traditionsreichen Bundesland ein anderer Ansatz verfolgt und ein eigenes Konstrukt geschaffen, um Betriebe bei der Erschließung neuer Produkte, Verfahren und Märkte zu unterstützen und so eine Perspektive für sie zu entwickeln. Es sollte erst gar nicht so weit kommen, dass sie geschlossen oder stark verkleinert würden und Beschäftigte auf Ersatzarbeitsplätze in ABM und Ersatzarbeitsmärkte in Beschäftigungsgesellschaften angewiesen wären. Durch Förderung regionaler Wirtschaftskooperationen und Einflussnahme auf Investitionsentscheidungen sollten Arbeitsplätze in den Betrieben erhalten und neue geschaffen werden.

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

⁷⁹ Knuth 1994, S. 178.

⁸⁰ Vgl. hierzu Kühl 1994, S. 26.

⁸¹ Ebd., S. 182.

⁸² Die folgenden Ausführungen gehen auf ein Interview mit den ehemaligen Geschäftsführern der Stiftung IAS, Gerhard Richter und Volker Renke, sowie dem Berater Walter Krippendorf vom IMU-Institut Berlin zurück und auf Materialien, die sie freundlicherweise zur Verfügung gestellt haben.

Zurück ging der Ansatz auf Erfahrungen, die man in der Bundesrepublik in den 1980er- und 1990er-Jahren mit Beschäftigungsplänen und Versuchen, über die Arbeitskreise Neue Produkte Einfluss auf Unternehmensstrategien und Investitionsentscheidungen zu nehmen, gemacht hatte (siehe Kapitel „Krisenintervention und Zukunftsgestaltung in den 1980er- und 1990er-Jahren“, S. 20 ff.). Protagonisten dieser Ansätze übertrugen diese Erfahrungen nach der Wende auf Sachsen. Dort schrumpfte die Beschäftigung – mitverursacht durch die brutale Sanierungspolitik der Treuhand – nach 1990 innerhalb weniger Jahre von ursprünglich 800 000 auf 80 000.

UNTERZEICHNUNG VON VERTRÄGEN ZUM VERKAUF EHEMALIGER DDR-BETRIEBE BEI DER TREUHAND



Die Vorsitzende der Treuhandgesellschaft Birgit Breuel, der damalige Bundeswirtschaftsminister Jürgen Möllemann und der französische Elf-Präsident Loïk Le Floch-Prigent bei der Vertragsunterzeichnung zum Verkauf mehrerer ehemaliger DDR-Betriebe im Juli 1992.

Die IG Metall wollte der Filetierung und dem schnellen Verkauf der Betriebe, wie er von der Treuhandanstalt betrieben wurde, etwas entgegensetzen und übte Druck aus. Dieser führte dazu, dass unter dem Dach der Treuhand ein Betriebsräteberatungsfonds geschaffen wurde und in allen fünf neuen Bundesländern Projekte zur Rettung industrieller Kerne initiiert wurden.

In Sachsen lief dieses Projekt unter der Überschrift „Ausgewählte Treuhandunternehmen, vom Land angemeldet zur Sanierung“ (ATLAS). In Zusammenarbeit von Gewerkschaften, Land und Arbeitgebern wurden darin Erhaltungs-, Sanierungs- und Privatisierungskonzepte für regionale Treuhandunternehmen entwickelt und realisiert. Wissenschaftlich betreut wurde das Projekt vom IMU-Institut für arbeitsorientierte Forschung und Beratung, das in Nürnberg beim Umbruch der Unterhaltungselektronik Erfahrungen mit solchen Ansätzen gesammelt hatte.

Die Idee dieses Projekts war es, Betriebe zu identifizieren, die sanierungsfähig sind, in einer paritätisch oder tripartistisch durch Arbeitgeber, Gewerkschaften und Landesregierung besetzten Kommission für diese Perspektiven zu entwickeln und damit die industriellen Strukturen in Ostdeutschland zu erhalten. Von der Kommission wurden 215 strukturbedeutsame Betriebe identifiziert, denen man durch die Entwicklung von Unternehmenskonzepten, durch Beratung von Branchenkenner*innen und Sachverständigen helfen und Zeit geben wollte, sich zu sanieren und zu entwickeln.

1997 wurde dieser Ansatz auf Betreiben des konservativen Ministerpräsidenten und Mitbestimmungsbefürworters Kurt Biedenkopf in der Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen (IAS) institutionalisiert. Ihre Struktur war wiederum paritätisch besetzt. Als Stiftungsgeschäftsführer fungierten ein Gewerkschafts- und ein Arbeitgebervertreter. Auch die fünf eingerichteten Regionalforen und die ihnen zugeordneten, mit ein bis zwei Stellen ausgestatteten Regionalstellen wurden nach diesem Prinzip besetzt. In den Regionalforen saßen Vertreter*innen der örtlichen IG Metall, des DGB, der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände sowie der regionalen Gebietskörperschaften. Angesiedelt war die Stiftung unter dem Dach des sächsischen Wirtschaftsministeriums und finanziert wurde sie durch Landes- und EU-Mittel. Die beiden Geschäftsführer fungierten laut Visitenkarten als „Beauftragte des sächsischen Staatsministers für Wirtschaft und Arbeit“, was den Zugang zu vielen Prozessen und Akteur*innen erleichterte und beschleunigte.

Auftrag der Stiftung war es, Firmenkooperationen zur Erschließung neuer Produkte, Verfahren und Märkte zu unterstützen und damit betriebliche und strukturelle Defizite in Forschung und Entwicklung sowie im Export abzubauen. Zu diesem Zweck wurden 114 Projekte identifiziert und 26 Leitprojekte ausgewählt. Für 19 dieser Projekte wurden Förderanträge gestellt, von denen 15 bewilligt wurden und deren Fördervolumen sich auf 9,9 Millionen Mark belief. Des Weiteren wurden 21 Unternehmenskooperationen von über 200 Betrieben initiiert mit dem Ziel, regionale Kompetenzfelder auf- oder auszubauen. Über 100 Unternehmen wurden in Fragen der Standortsicherung, bei innovativen Projekten zur Produkt- und Verfahrensentwicklung sowie zur Markterschließung durch Sachverständige beraten, die die Stiftung finanzierte. Außerdem half die Stiftung dabei, regionale Maßnahmen anderer Akteure wie der Treuhand, der Bundesagentur für Arbeit, der Banken et cetera abzustimmen.

Sie verfolgte dabei einen Netzwerk- beziehungsweise Clusteransatz, „der damals in der regionalwirtschaftlichen Theoriediskussion, aber nicht in der Realität vorhanden war“ (Walter Krippendorf), und versuchte, Betriebs- und Strukturpolitik miteinander zu verbinden.

Erfolge und Erfahrungen

Da es keine Endbilanz der Stiftung IAS gibt, lassen sich die Erfolge ihrer Arbeit nur grob skizzieren. In ihren sechs aktiven Jahren betreute sie 200 bis 250 Unternehmen und trug dort maßgeblich zur Standorterhaltung und Arbeitsplatzsicherung bei.

Aus den damals geschaffenen Kompetenzfeldern und Netzwerken im Waggon- und Maschinenbau in Ostsachsen, in der Mikrosystemtechnik und Stahlindustrie im Raum Dresden oder der Textil- und Automobilindustrie in Südwestsachsen und weiteren regionalen Wirtschaftskooperationen entwickelten sich die heute erfolgreichen Cluster der Bahnindustrie und des Automobilbaus mit Volkswagen in Zwickau als Zentrum der Elektromobilität.

Die proaktive Rolle der IG Metall in den durch die Stiftung initiierten Prozessen trug wesentlich zur Konsolidierung und Festigung der Mitbestimmung in den sächsischen Betrieben bei. Über einen langen Zeitraum konnte die IG Metall sich „branchen- und innovationstechnisch ganz vorne profilieren“ (Walter Krippendorf). Außerdem wurde im Rahmen der Stiftung ein Beratungsnetzwerk geschaffen und Sachverständige wurden systematisch für betriebliche Restrukturierungsprozesse genutzt:

„ Und dieses Beratungsnetz, das die IG Metall nutzen konnte und intensiv genutzt hat, hat sich nicht nur auf die Verteidigung und den Ausbau der Mitbestimmung der Betriebsräte konzentriert, sondern darüber hinaus eigene Sanierungsprozesse angestoßen ... Die IG Metall und der Betriebsrat waren dadurch in der Lage, eigenständige betriebliche Konsolidierungsprozesse zu initiieren und über die Stiftung finanzieren zu lassen. Die Vorgaben haben wir als Stiftung gemacht und hatten dadurch natürlich auch das Definitionsrecht.

GERHARD RICHTER
Ehemaliger Geschäftsführer der Stiftung
Innovation und Arbeit Sachsen

Auch Betriebsrätenetzwerke konnten aus diesem Topf initiiert und begleitet werden: „ein wesentliches Instrument, das gerade im Hinblick auf Innovations- und Vernetzungsprozesse in der Region eine wesentliche Rolle gespielt hat“ (Gerhard Richter).

2002 folgte auf den Mitbestimmungsbefürworter Biedenkopf Georg Milbradt als Ministerpräsident, der ein völlig anderes Verhältnis zu Gewerkschaften, Industrie- und Strukturpolitik und staatliche Interventionen in der Wirtschaft hatte. Die Bedeutung der Stiftung wurde unter seiner Ägide haushalts- und förderteknisch rasch reduziert. 2005 wurde sie endgültig zerschlagen. Dass dies möglich war, lag auch daran, dass die Stiftung immer aus aktuellen Haushalts- und notorisch knappen Projektmitteln finanziert worden und es nicht gelungen war, die Arbeit stärker zu institutionalisieren und in halbstaatliche oder öffentliche Strukturen zu überführen.

Was können wir daraus für die heutige Transformation lernen?

Das Beispiel der Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen zeigt, welchen wertvollen Beitrag **koordinierte regionale Entwicklungsprozesse** zur Schaffung von betrieblichen und regionalen Perspektiven leisten können. Wichtig ist dabei eine **Leitmarktorientierung** und -bestimmung sowie die Analyse regionaler Möglichkeiten und Kompetenzen:

„ Was haben wir für Kompetenzen in diesen Bereichen? Wie können wir das in Arbeitsgruppen umsetzen? Wie können wir Fachkräftesicherung betreiben? Wie können wir die Wissenschaft einbinden? „

WALTER KRIPPENDORF
IMU-Institut Berlin

Das sind Fragen, die man nach Krippendorf auch in heutigen regionalen Entwicklungsprojekten und -prozessen stellen muss, die auf einen ökologischen Umbau der Wirtschaft zielen.

Wichtig für die erfolgreiche Arbeit der Stiftung war eine **starke Verankerung in der Landespolitik** und die **treibende Rolle der IG Metall**, die in den paritätisch besetzten Strukturen zusammen mit den Arbeitgebern eine herausgehobene Rolle einnahm und nicht nur eine lokale Akteurin unter vielen war. Anzustreben wäre laut Protagonisten der Stiftung, in den heutigen Prozessen dieser Art erneut eine **stärkere Rolle der Sozialpartner** zu etablieren. Das Beispiel der Stiftung zeigt aber auch, wie wichtig es ist, solche Strukturen und Prozesse stärker zu institutionalisieren und zumindest perspektivisch unabhängig von Projektfinanzierung und aktuellen Haushaltsbudgets zu machen.

Der Umbruch der Wirtschaft im Osten nach der Vereinigung war sicher ein Strukturbruch von besonderer Tragweite. Um seine sozialen Folgen abzufedern, kamen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des **Strukturkurzarbeitergelds** und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in einem nie gekannten Umfang zum Einsatz und haben in beträchtlichem Ausmaß dazu beigetragen, die damit einhergehenden Arbeitsmarktprobleme sozial verträglich abzufedern.⁸³ Massive Einbrüche und sich nur langsam entwickelnde Beschäftigungsalternativen erschwerten es zusätzlich, die Instrumente **gezielt für Qualifizierung und regionale Entwicklung zu nutzen**. Angesichts der massiven Struktur-schwäche dienten viele Qualifizierungen und ABMs eher der sozialen Befriedung. Die besondere Lage damals erschwert Rückschlüsse auf die heutige Situation.

Strukturwandelprozesse treten im Gegensatz zur Situation nach der Wende, in der der massive Umbruch einer ganzen Volkswirtschaft bewältigt werden musste, in der Regel eher sektoral und/oder regional begrenzt auf. In solchen Konstellationen, mit denen wir es heute etwa in den vom Verbrennermotor

▶▶▶▶▶▶▶▶

⁸³ Zu diesen und den folgenden Ausführungen und Zahlen vgl. Seifert 1994.

BESCHÄFTIGUNGS- SICHERUNG DURCH ARBEITSZEITVERKÜRZUNG IN DEN 1990ER-JAHREN

Ein weiteres wichtiges Mittel, um in Krisen- und Strukturwandelsituationen Beschäftigung zu sichern, ist neben Kurzarbeit und Qualifizierung die Verkürzung von Arbeitszeit. Sie wurde in der Vergangenheit bereits mehrfach erfolgreich genutzt, um Industriearbeitsplätze zu sichern, und wird es aktuell wieder.⁸⁵ Nach dem Motto „Stunden entlassen statt Menschen“ wird dabei das geschrumpfte Arbeitsvolumen solidarisch auf die vorhandene Belegschaft verteilt. Das prominenteste Beispiel für diesen Ansatz ist die Viertagewoche bei Volkswagen in den 1990ern.⁸⁶

Ausgangslage

Der Abschluss des „Tarifvertrags zur Sicherung der Standorte und Beschäftigung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“, mit dem in den westdeutschen Werken der Volkswagen AG die jahresdurchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit auf 28,8 Stunden abgesenkt wurde, markiert das Ende einer Krisenphase des VW-Konzerns, die von 1988 bis 1993 dauerte.⁸⁷ Ihren Hintergrund hatte diese

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

⁸⁵ Im Frühsommer 2020 wurde etwa bei ZF eine Arbeitszeitverkürzung um bis zu 20 Prozent mit teilweise Lohnausgleich vereinbart und dadurch wurden 10 000 Arbeitsplätze gesichert (vgl. Buchenau, Martin-W./Tyborski, Roman: [ZF kürzt Arbeitszeit und verzichtet auf Kündigungen – Druck auf Conti wächst](#), in: Handelsblatt, 24. Juli 2020).

⁸⁶ Die folgenden Ausführungen basieren auf der im Weiteren angegebenen Literatur sowie einem Interview mit Stephan Krull, ehemaliger Betriebsrat und Mitglied der Tarifkommission bei Volkswagen.

⁸⁷ Vgl. Hielscher, Volker/Hildebrandt, Eckhart 1999: Zeit für Lebensqualität: Auswirkungen verkürzter und flexiblierter Arbeitszeiten auf die Lebensführung, Berlin: edition sigma, S. 29 – 31, sowie Peters, Jürgen 1994: Modellwechsel. Die IG Metall und die Viertagewoche bei VW, Göttingen: Steidl-Verlag.

in Investitions- und Absatzstrategien der multinationalen Automobilkonzerne, die weltweit zu Überkapazitäten und Verdrängungswettbewerb geführt hatten. Verschärft wurde diese Strukturkrise durch eine akute Konjunkturkrise, die 1993 in Westeuropa zu einem Absatzeinbruch von circa 20 Prozent führte. Der Konzern erlitt daraufhin einen Rekordverlust von 2 Milliarden Mark.

DAS VOLKSWAGEN-WERK IN WOLFSBURG



Hier bestimmte in den 1990er-Jahren die Viertageweche den Takt des Werks und der gesamten Stadt.

Das Grundproblem des Unternehmens wurde seitens des Managements in einem hohen Personalüberhang gesehen, der allerdings nicht allein durch die wirtschaftliche Rezession begründet war, sondern sich durch verstärkte Rationalisierungsinvestitionen seit Ende der 1980er-Jahre, die Verringerung der Fertigungstiefe und vielfältige Maßnahmen der Produktivitäts- und Ablaufverbesserung aufgebaut hatte. Analysen des Personalmanagements unter Vorstand Peter Hartz ergaben im Sommer 1993, dass in den kommenden zwei Jahren rund 30 000 der 108 000 Beschäftigten überflüssig sein würden, davon allein 15 000 am Stammsitz Wolfsburg.

Dieses Problem war für die Unternehmensleitung nicht einfach mit der Entlassung einer entsprechenden Zahl von Beschäftigten zu lösen, weil im kooperativen Steuerungsmodell des Konzerns unter Beteiligung der Landesregierung und der Spitze der IG Metall eine schlichte Abwälzung der Krise auf die Beschäftigten nicht durchsetzbar gewesen wäre. Massenentlassungen hätten zudem das betriebliche Vertrauens- und Kooperationsverhältnis auf längere Zeit zerstört und die Motivation der Beschäftigten beeinträchtigt, der gerade in dieser Phase der Umstrukturierung besondere Bedeutung beigemessen wurde. Innerbetrieblich wäre außerdem aufgrund der notwendigen Sozialauswahl eine vorrangige Entlassung der jungen (und höher qualifizierten) Beschäftigten und damit eine Verschlechterung der Qualifikationsstruktur und Leistungsfähigkeit zu erwarten gewesen. Zudem wären kurzfristige Sozialplanausgaben in Milliardenhöhe angefallen.

Ansätze und Instrumente

In dieser Situation einigten sich Konzernspitze und gewerkschaftliche Verhandlungspartner*innen in kurzer Zeit auf das Konzept der „**beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzung**“ – bekannt geworden als VW-Modell oder **Viertagewoche**.

Der zunächst auf eine Laufzeit von zwei Jahren befristete **Tarifvertrag** enthielt im Wesentlichen folgende sechs Grundelemente:

- ▶ Die tariflichen Arbeitszeit wurde um 20 Prozent von 36 auf durchschnittlich 28,8 Wochenstunden gesenkt.
- ▶ Die 28,8 Wochenstunden sollten laut Vertragstext auf vier Tage in der Woche verteilt werden. Je nach betrieblichem Bedarf wurden jedoch in den einzelnen Werken andere Varianten der Verkürzung der Tages-, Wochen- oder Monatsarbeitszeit ermöglicht.
- ▶ Es gab einen teilweisen Lohnausgleich mit konstanten Monatsentgelten bei Verringerung des Jahreseinkommens um durchschnittlich 16 Prozent.
- ▶ Um die Monatsentgelte nicht absenken zu müssen, wurde die 35-Stunden-Woche vorgezogen, Tariferhöhungen verschoben und das Urlaubsgeld sowie die Jahressonderzahlungen auf die Monatsentgelte umverteilt.
- ▶ Die Arbeitszeiten wurden durch die Möglichkeit der Ausdehnung individueller wöchentlicher Arbeitszeit auf bis zu 38 Stunden ohne Überstundenzuschläge flexibilisiert.
- ▶ Betriebsbedingte Kündigungen wurden für die zweijährige Laufzeit des Tarifvertrags ausgeschlossen.⁸⁸

Ferner umfasste die Tarifvereinbarung ein Blockzeitmodell, das die Nutzung freier Zeitblöcke für Qualifizierung vorsah. Diese Vereinbarung wurde jedoch nicht umgesetzt, weil sich die Arbeitsverwaltung seinerzeit nicht darauf einließ, die Qualifizierung der Beschäftigten in den Freistellungszeiten über Kurzarbeitergeld zu finanzieren. Auch das sogenannte Stafettenmodell, das einen gleitenden Einstieg

▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶ ▶

⁸⁸ Siehe IG Metall-Vorstand 2003: Unternehmenskrise = Arbeitsplatzabbau ... „Es geht auch anders!“ Der Tarifvertrag Beschäftigungssicherung in der Praxis, Diskussionsbeiträge zur Tarifarbeit im Betrieb, Grüne Reihe Nr. 11, S. 6 ff.

In der Umbruchphase der 1990er-Jahre war der 28,8-Stunden-Tarifvertrag in den westdeutschen Werken der Volkswagen AG „ein in der Großindustrie einmaliges Beispiel für die betriebliche Umverteilung von Arbeit und Einkommen und die Sicherung von Arbeitsplätzen. Er knüpft an die sozialpartnerschaftliche Tradition im Unternehmen an und gilt auch international als ein Modell für eine gelungene solidarische Beschäftigungssicherung in der Krise“, urteilten Ende der 1990er-Jahre zwei renommierte Forscher des Wissenschaftszentrums Berlin.⁹¹ Die Reaktionen auf den Abschluss in der Öffentlichkeit waren denn auch durchweg positiv. Das „VW-Modell“ oder die Viertageweche galt weithin als „beispielhaftes Krisenmanagement in arbeitsmarktpolitisch schwierigen Zeiten“.⁹² Auch in der Belegschaft war die Akzeptanz gegenüber der Viertageweche hoch.⁹³

Mit der Vereinbarung wurden verschiedene Ziele erreicht:

- ▶ Mit Inkrafttreten der Arbeitszeitverkürzung wurden die Personalkosten mit sofortiger Wirkung gesenkt und das Unternehmen entlastet.
- ▶ Kosten für Aufhebungsverträge, Kurzarbeit oder betriebsbedingte Kündigungen wurden vermieden.
- ▶ Eingespielte Produktionsstrukturen und leistungsfähige junge Mitarbeiter*innen blieben dem Unternehmen erhalten.

Eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg und die Akzeptanz der Viertageweche unter den VW-Beschäftigten war, dass die Monatseinkommen trotz nicht unbedeutender Einbußen bei anderen Einkommensbestandteilen stabil gehalten wurden. Die Einkommensverluste wurden von den Beschäftigten und ihren Familien wesentlich durch eine sparsame und planerische Haushaltsführung aufgefangen, ohne dass das Konsumniveau wesentlich abgesenkt werden musste. Der relativ hohe Lebensstandard gerade der VW-Beschäftigten in den mittleren Altersgruppen wurde durch die Einkommensverringering nicht grundsätzlich infrage gestellt.⁹⁴

Zwei weitere Merkmale des VW-Modells trugen dazu bei, dass es in der Belegschaft und in der Öffentlichkeit eine breite Unterstützung fand: Zum einen betraf die Absenkung von Arbeitszeiten und Einkommen alle Mitarbeiter*innen und wurde damit als Modell für eine solidarische Umverteilung von Arbeitszeit und Einkommen verstanden. Eine Spaltung der Belegschaft in Gewinner*innen und Verlierer*innen wurde vermieden.

„ Das war ein Muss für die IG Metall – und das ist, glaube ich, auch für die Gegenwart wichtig –, dass alle Beschäftigten einbezogen werden sollten. Es sollte keine Mehrklassengesellschaft im Betrieb entstehen... Es sollte nicht jene geben, die lange arbeiten, möglicherweise auch weiter ihr altes Entgelt bekommen, und andere, die kürzer arbeiten müssen und weniger Geld bekommen. Das war eine der Bedingungen von IG Metall und Betriebsrat und das ist auch durchgesetzt worden.

STEPHAN KRULL
Ehemaliger Betriebsrat und Mitglied der
Tarifkommission bei Volkswagen Wolfsburg



▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

⁹¹ Vgl. Hielscher/Hildebrandt 1999.

⁹² Vgl. Jürgens, Kerstin/Reinecke, Karsten 1998: Zwischen Volks- und Kinderwagen. Auswirkungen der 28,8-Stunden-Woche bei der VW AG auf die familiäre Lebensführung von Industriearbeitern, Berlin: edition sigma.

⁹³ Vgl. Promberger, Markus/Rosdüscher, Jörg/Seifert, Hartmut u. a. 1996: Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverkürzung, Berlin: edition sigma.

⁹⁴ Vgl. Hielscher/Hildebrandt 1999, S. 247 f.

Nr. 3

metall nachrichten

Für die Beschäftigten der VW AG November 1993

Einigungsvorschlag bei VW: 4-Tage-Woche ab 1. Januar 1994

Sichere Jobs für zwei Jahre

Es wird bei VW keine betriebsbedingten Kündigungen geben! Die Arbeitsplätze der 100 000 VW-Beschäftigten bleiben 1994 und 1995 gesichert! Durch die Einführung der 4-Tage-Woche am 1. Januar 1994 werden Massenentlassungen verhindert!

Das ist die wichtigste Botschaft der insgesamt 40stündigen Marathonverhandlungen mit VW. Der Durchbruch kam im fünften Tarifgespräch am 25. November in Hannover morgens gegen 4 Uhr. Noch tags zuvor standen die Verhandlungen durch unterschiedliche Kostenbewertungen kurz vor dem Scheitern.

Doch dann lenkte VW ein und war bereit, einen eigenen Beitrag zu leisten, um die 20prozentige Einkommenslücke durch die radikale Arbeitszeitverkürzung auf 28,8 Stunden die Woche zu füllen: Etwa die Übernahme des vollen Lohnausgleichs durch das Vorziehen der 35-Stunden-Woche, wobei ein Teil mit den Erholungsfreizeiten verrechnet wird.

Dabei ist es der Verhandlungskommission der IG Metall gelungen, das monatliche Einkommen der Arbeiter und Angestellten zu sichern. Es wird trotz der gewaltigen Verkürzung der Arbeitszeit um über sieben Stunden die Woche auf einen Streich keine Abstriche beim Monatsentgelt geben!

Bezirksleiter Jürgen Peters: „Unser Ansatz war es, die Arbeitszeit abzukaufen und alle tariflichen Regelungen, die wir für geeignet halten, um Beschäftigung zu sichern, in die Waagschale zu werfen.“

Wichtige Voraussetzung: Die Regelungen gelten für alle. Mit diesem Einigungsvorschlag sind die Eckpunkte zur Verhinderung von 30 000 Massenentlassungen gesetzt. Eine Reihe von Einzelfragen müssen noch geklärt und verhandelt werden. Die Tarifkommission wird am 29. November zusammenkommen und über das Ergebnis beraten.

Die wichtigsten Veränderungen in der Grafik unten auf einen Blick. (Fortsetzung auf der Rückseite)

Die Lücke gefüllt

20 Prozent Absenkung der Arbeitszeit bedeutet nicht 20 Prozent Absenkung des Einkommens: Wie das Monateinkommen erhalten bleibt, zeigt das Beispiel der Entgeltgruppe F.

4099 DM	Monatsentgelt F bei 36 Stunden
3279 DM	bei 28,8 Stunden
820 DM	20 Prozent Einsparung
+143 DM	3,5 Prozent Tarifierhöhung vom 1. 11. 1993
+ 41 DM	ein Prozent vorgezogene Tarifierhöhung
+204 DM	Vorziehen 35-Stunden-Woche + VW-Beitrag
+274 DM	Umverteilung Jahressonderzahlung
+158 DM	Umwandlung Urlaubsgeld
4099 DM	Monatslohn ab 1. 1. 1994

Ziel erreicht: Monatsentgelt + Beschäftigungssicherung

Die Elemente auf einen Blick, die das Monateinkommen absichern.

1. 3,5 Prozent: Für die fällige Tarifierhöhung zum 1. 11. 1993 wird Arbeitszeit gekauft.
2. Ein Prozent: Vorgriff auf die Tarifierhöhung zum 1. 8. 1994.
3. 35 Stunden: Die 35-Stunden-Woche mit vollem Lohnausgleich wird vorgezogen.
4. Erholungsfreizeiten: Die Erholungsfreizeiten werden ausgekauft und mit einem Teil des Lohnausgleichs der 35-Stunden-Woche verrechnet.
5. Jahressonderzahlung: Sie wird ab 1. 1. 1994 in monatliche Zahlungen umgewandelt.
6. Urlaubsgeld: Ein Teil des Urlaubsgeldes wird ab 1. 1. 1994 in monatliche Zahlungen umgewandelt. Der restliche Teil wird als einheitlicher Betrag für alle in gleicher Höhe von 764 Mark pro Jahr 1994 und 1995 ausbezahlt.

FLUGBLATT DER IG METALL ZUR TARIFEINIGUNG AUF DIE VIERTAGEWOCHE

Mit diesem Flugblatt wurden die VW-Beschäftigten im November 1993 über die Tarifierhöhung zur Viertagewoche informiert. Die Berechnung zeigt, wie die Monatsentgelte stabil gehalten werden konnten.

unvermeidbar wären – im entscheidenden Unterschied zum VW-Modell jedoch ohne verbindlichen teilweisen Entgeltausgleich. Auf Basis dieses Tarifvertrags wurden betriebliche Lösungen möglich, die in vielen Unternehmen der IG Metall erfolgreich genutzt wurden und werden, um Beschäftigung zu sichern oder Belegschaften durch die Ermöglichung von Neueinstellungen zu verjüngen.⁹⁷

⁹⁷ Zur Nutzung des Tarifvertrags zur Beschäftigungssicherung (TV Besch) allgemein vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen 2012: „Weniger ist mehr!“ Aktuelle Modelle gelungener Arbeitszeitverkürzung, S. 87 ff., zum Beispiel Thyssen-Krupp Steel, wo Arbeitszeitabsenkung genutzt wurde, um die Belegschaft zu verjüngen, vgl. ebd., S. 81 ff.

Was können wir daraus für die heutige Transformation lernen?

Die **Verkürzung der Wochenarbeitszeit** bei Volkswagen Mitte der 1990er-Jahre im Schnitt auf vier Tage hat sich als **effektives Mittel zur Beschäftigungssicherung** erwiesen. Das gesunkene Beschäftigungsvolumen konnte solidarisch umverteilt, die Personalkosten kurzfristig gesenkt werden. Betriebsbedingte Kündigungen und Kosten für Entlassungen wurden vermieden, Fachkräfte im Unternehmen gehalten, eingespielte Produktionsstrukturen und personelle Flexibilitätsreserven erhalten. Auch gesellschaftlich betrachtet war der Tarifvertrag zur Viertageweche ein Erfolg: Denn 30 000 Entlassungen hätten ganze Regionen um die westdeutschen VW-Werke schmerzhaft getroffen, zum Verlust von Kaufkraft geführt und die öffentlichen Kassen infolge Arbeitslosigkeit erheblich belastet. Das konnte durch das VW-Modell verhindert werden.

Eine Voraussetzung für sein Zustandekommen war: Beide Seiten mussten bereit sein, sich zu bewegen und mit Tabus zu brechen:⁹⁸ Die IG Metall musste zugunsten der Beschäftigungssicherung vom bis dahin verfolgten arbeitszeitpolitischen Prinzip des vollen Lohnausgleichs abrücken. Volkswagen hingegen erkannte im Gegensatz zur damaligen Politik der Unternehmerverbände die Beschäftigungswirksamkeit von Arbeitszeitverkürzung an.

Für die Akzeptanz der Viertageweche bei den Beschäftigten war wichtig, dass die **Arbeitszeitverkürzung für alle** galt und die **Monatsentgelte** durch Teillohnausgleich und Umwandlung anderer Entgeltbestandteile und Verteilungskomponenten **stabil** gehalten werden konnten.

Der **Gewinn an Zeit** durch Viertageweche beziehungsweise Sechsstudentag und die damit verbundene andere zeitliche Lage von Schichten wurde von den Beschäftigten als **subjektiver Zugewinn an Lebensqualität** erlebt, vor allem in der Phase und den Bereichen, in denen eine längerfristige Verlässlichkeit und Planbarkeit des Zeitgewinns gegeben war. Bei aktuellen Modellen der Arbeitszeitverkürzung ist es deshalb wichtig, dies im Auge zu behalten und durch die Ausgestaltung neuer betrieblicher Arbeitszeitmodelle zu gewährleisten.

Das Beispiel der Viertageweche bei Volkswagen zeigt schließlich, dass Arbeitszeitverkürzung zur Beschäftigungssicherung auch trotz einer politisch ungünstigen „Großwetterlage“ möglich ist, wenn die betrieblichen und tarifpartnerschaftlichen Akteur*innen bereit sind, gemeinsam alternative Wege zu Massenentlassungen zu gehen. Denn zum Zeitpunkt der Vereinbarung der Viertageweche bei VW wurde aus dem Lager der Arbeitgeber*innen und von der Bundesregierung eher eine Verlängerung der Arbeitszeiten, eine Senkung des Lohnniveaus und die sozialstaatliche Deregulierung als Weg zu Wachstum und zur Lösung der Arbeitsmarktkrise favorisiert.⁹⁹ Davon hob sich der von den Akteur*innen aufseiten des Unternehmens, des Betriebsrats und der IG Metall **kooperativ ausgehandelte und solidarische Weg** der Beschäftigungssicherung bei Volkswagen als überraschende und erfreuliche Innovation ab, die auch heute noch Modellcharakter für andere Betriebe haben kann.

▶▶▶▶▶▶▶▶

⁹⁸ Vgl. wiederum Hielscher/Hildebrandt 1999, S. 33.

⁹⁹ Vgl. ebd., S. 32 f.

MIT ALLEN DURCH DIE KRISE: DIE BEWÄLTIGUNG DER FINANZMARKTKRISE

Die Auswirkungen der Finanzmarktkrise 2008/2009 auf die Realwirtschaft konnten dank entschiedener wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer staatlicher Interventionen begrenzt werden. Konjunkturimpulse, eine offensive korporatistische Krisenbewältigung und Kurzarbeit halfen Beschäftigung zu sichern, Fachkräfte in den Betrieben zu halten und Beschäftigte vor Arbeitsplatzverlust zu bewahren.

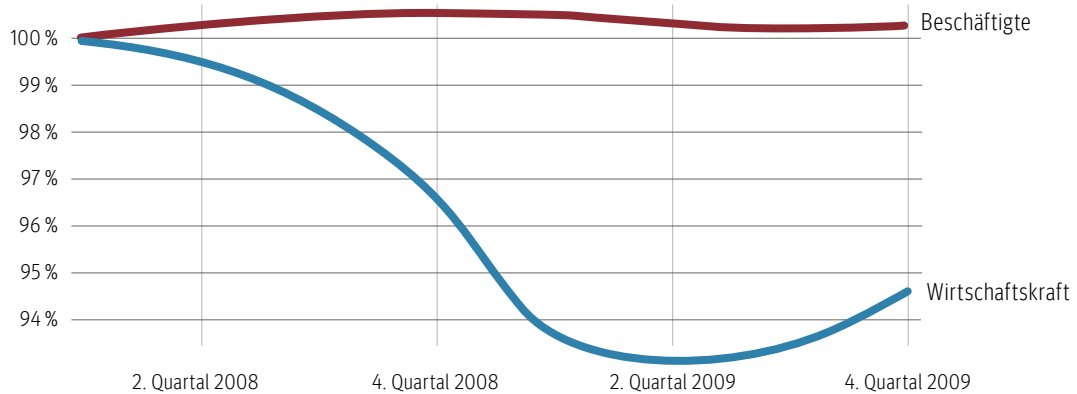
Ausgangslage

Als im September 2008 die US-amerikanische Investmentbank Lehman Brothers infolge einer durch den Handel mit faulen Immobilienkrediten ausgelösten Kettenreaktion zusammenbrach, löste dies in vielen Industriestaaten eine tiefe Rezession aus. Auch in Deutschland war der Wirtschaftseinbruch heftig. Das Bruttoinlandsprodukt schrumpfte 2009 um fast sechs Prozent. Es war bis dahin die heftigste Rezession seit Ende des Zweiten Weltkriegs.

Doch der Arbeitsmarkt überstand die Krise relativ gut. Die Zahl der Arbeitslosen erhöhte sich im Jahresdurchschnitt nur um 150 000 und ging ab 2010 wieder deutlich zurück.

ABB. 7: WIRTSCHAFTSKRAFT UND BESCHÄFTIGUNG IN DER FINANZMARKTKRISE

Entwicklung 2008/2009 von Basiswert 100 %



► **Quelle:** Diekmann, Florian/Bidder, Benjamin 2020: [Kurzarbeit gegen die Coronakrise. Die Angst vor der Rückkehr der Arbeitslosigkeit](#), in: Der Spiegel, 10. März 2020.

Die Abbildung zeigt, dass die Beschäftigung trotz des deutlichen wirtschaftlichen Einbruchs fast stabil gehalten werden konnte. Dazu trug Kurzarbeit ganz wesentlich bei (siehe auch Abb. 8, S. 66).

Ansätze und Instrumente

Dass der Arbeitsmarkt von der Krise wenig betroffen war, lag an wirtschaftlichen Stabilisatoren und Unterstützungsmaßnahmen, die der Staat erfolgreich einsetzte: **Kredite und Bürgschaften, Kurzarbeit** und **betriebliche Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung** sowie **Konjunkturprogramme** kamen dabei in großem Stil zum Einsatz.

Kredite und Garantien für Banken und Unternehmen

Unter dem Dach des „Wirtschaftsfonds Deutschland“ (Deutschlandfonds) wurden insgesamt 115 Milliarden Euro bereitgestellt, um der stockenden Darlehensvergabe von Banken an Unternehmen wieder Schwung zu verleihen. Davon waren 40 Milliarden Euro für Kredite vorgesehen, die von der bundeseigenen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) refinanziert wurden, und 75 Milliarden Euro für vom Bund gedeckte Bürgschaften, die von den Förderbanken der Länder vergeben wurden.¹⁰⁰

► ► ► ► ► ► ► ►

¹⁰⁰ Vgl. Haas, Christine/Seibel, Karsten 2020: [Viel soll viel helfen – was uns die letzte große Krise lehrte](#), in: Die Welt, 13. März 2020.

Nach KfW-Angaben nahmen in den Jahren 2009 und 2010 insgesamt 4830 vor allem kleinere und mittlere Unternehmen Kredite in Höhe von 13,5 Milliarden Euro in Anspruch, wodurch insgesamt 1,2 Millionen Arbeitsplätze gesichert worden seien.

Dass es nicht mehr waren, lag unter anderem an den strikten Förderbedingungen: Unternehmen mussten nachweisen, dass sie zum 1. Juli 2008 noch keine wirtschaftlichen Probleme hatten und über eine ausreichende Bonität verfügten.

Kurzarbeit

Der zweite wichtige Stabilisator für die Wirtschaft war die Kurzarbeit, deren Inanspruchnahme in der Finanzkrise deutlich erleichtert wurde, sodass das Instrument in großem Umfang zum Einsatz kam und helfen konnte, Beschäftigte in den Betrieben zu halten.

Kurzarbeit verfolgt im Kern eine doppelte Zielsetzung: In konjunkturbedingten Krisenphasen unterstützt sie einerseits die Arbeitgeber, indem statt des Entgelts ganz oder anteilig Kurzarbeitergeld gezahlt wird und so die Arbeitgeber finanziell entlastet werden. Andererseits hilft sie den Beschäftigten, indem Arbeitsplätze erhalten und Einkommen gesichert werden können. Insgesamt sollen so die Voraussetzungen geschaffen werden, um bei verbesserter Wirtschaftslage mit der eingearbeiteten Belegschaft wieder zur alten vollen Leistung zurückzukehren (siehe Kapitel „Die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft nach der Vereinigung“, S. 42 ff.).

Bedingung für Kurzarbeitergeld ist normalerweise, dass es sich um einen vorübergehenden Arbeitsausfall aus wirtschaftlichen Gründen handelt und mindestens ein Drittel der Beschäftigten von einem Entgeltausfall betroffen ist, der mehr als 10 Prozent des monatlichen Bruttoentgelts beträgt. Dann zahlt die Bundesagentur für Arbeit (BA) Beschäftigten aus der Arbeitslosenversicherung bis zu zwölf Monate 60 Prozent des Verdienstausfalls (bei Alleinstehenden) oder 67 Prozent (bei Beschäftigten mit Kindern). Plötzlich beginnende – und vom einzelnen Betrieb nicht zu verantwortende – Konjunkturdellen gehören zu den klassischen Fällen, für die das Kurzarbeitergeld geschaffen wurde.

Im Finanzkrisenjahr 2009 wurden – auch auf massives Betreiben der IG Metall, die das Motto „Mit allen durch die Krise“ ausgegeben hatte – die Regelungen für das Konjunktur-KuG deutlich erleichtert.

Damit war nicht mehr erforderlich, dass mehr als ein Drittel der im Betrieb Beschäftigten von erheblichem Arbeitsausfall betroffen war. Das Kurzarbeitergeld konnte für einzelne Beschäftigte beantragt werden, wenn diese infolge des Arbeitsausfalls einen Entgeltausfall von mehr als 10 Prozent des Bruttoentgelts erlitten. Minusstunden auf Arbeitszeitkonten waren keine Voraussetzung für die Gewährung des Kurzarbeitergelds mehr. Ab dem 1. Januar 2008 durchgeführte vorübergehende Änderungen der Arbeitszeit aufgrund von Beschäftigungssicherungsvereinbarungen wirkten sich nicht negativ auf die Höhe des Kurzarbeitergelds aus. Auch der Einsatz von Leiharbeiter*innen musste nicht beendet werden und befristete Arbeitsverträge nicht auslaufen, um für die Stammebelegschaft Kurzarbeitergeld zu erhalten. Leiharbeiter*innen erhielten mit den neuen Regelungen

Nahezu ein Drittel aller Betriebe nutzt diese Strategie. Erst an zweiter Stelle folgt die Kurzarbeit in der Häufigkeitsverteilung der Maßnahmen, die von fast jedem fünften Betrieb eingesetzt wurden. Auch über andere Veränderungen der Arbeitszeit (in 8 Prozent der Betriebe) und Regelungen zur Urlaubsnahme (13 Prozent) erfolgte eine Anpassung des Arbeitsvolumens.

Tarifliche Freistellungstage, wie sie heute in der Metall- und Elektroindustrie und einigen anderen Branchen vereinbart sind und in der Coronakrise in manchen Betrieben zur Beschäftigungssicherung genutzt werden, existierten zu dieser Zeit noch nicht.

Konjunkturpaket I und II

Neben Kurzarbeit und betrieblichen Strategien haben in der Finanzmarktkrise die beiden Konjunkturpakete wesentlich zur Beschäftigungssicherung beigetragen, die die Bundesregierung in Reaktion auf die wirtschaftlichen Verwerfungen auflegte. Das Konjunkturpaket I „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ vom 5. November 2008 hatte einen Umfang von 50 Milliarden Euro und umfasste unter anderem verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen, Erhöhungen der Finanzmittel des Gebäudesanierungsprogramms, ein Investitionsprogramm Verkehr, die Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld sowie den Ausbau des Sonderprogramms für ältere und gering qualifizierte Arbeitnehmer*innen (WeGebAU).

Das Konjunkturpaket II „Entschlossen in der Krise, stark für den nächsten Aufschwung“ vom 12. Januar 2009 sollte die sich abzeichnende Rezession im Jahr 2009 abmildern und erreichte erneut ein direktes Fördervolumen von 50 Milliarden Euro.

Wichtige Maßnahmen waren unter anderem:

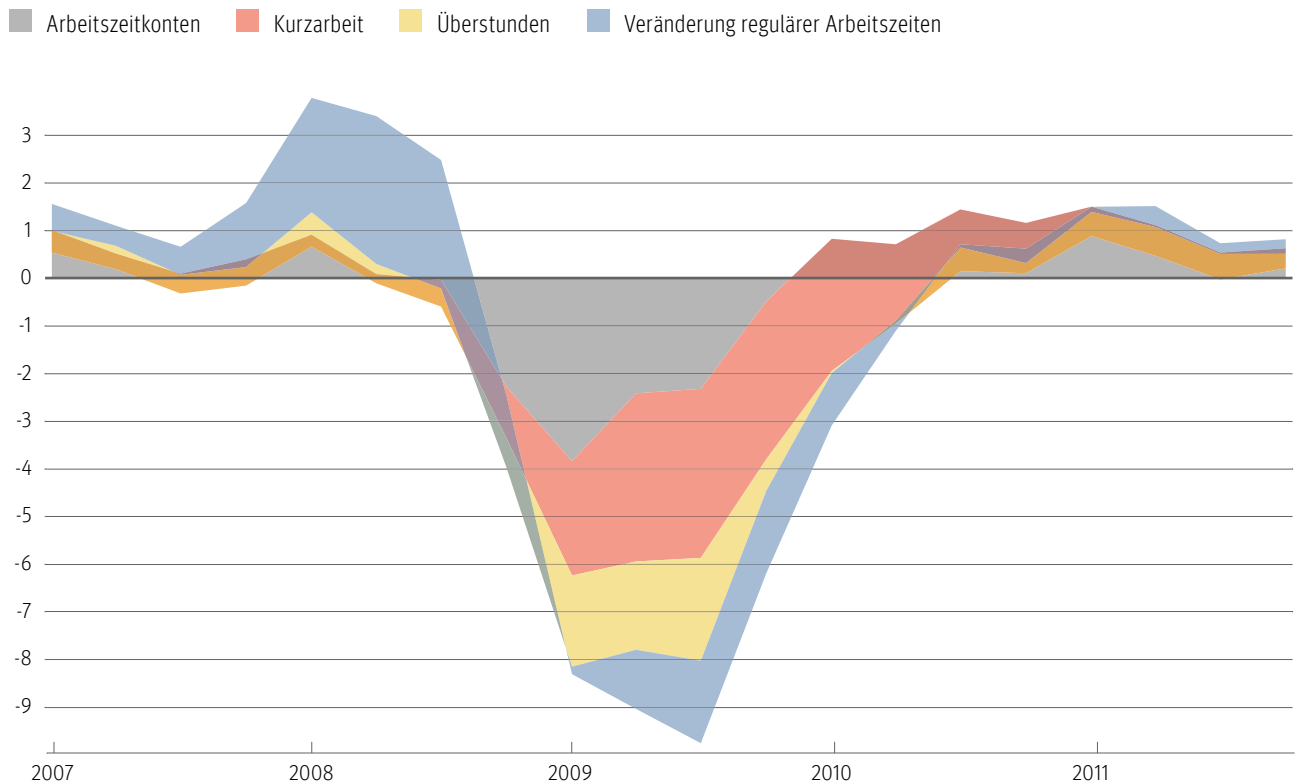
- ▶ ein Programm für öffentliche Investitionen in Bildung, Infrastruktur und Informationstechnologie von insgesamt 14 Milliarden Euro
- ▶ ein Kredit- und Bürgschaftsprogramm der KfW-Bankengruppe für eine bessere Kreditversorgung von Unternehmen im Umfang von 100 Milliarden Euro
- ▶ die Erhöhung der Mittel für Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit
- ▶ die Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung von 3,2 auf 2,8 Prozent und zur Krankenversicherung von 15,5 auf 14,9 Prozent
- ▶ die Verringerung des Eingangssteuersatzes und Erhöhung des Grundfreibetrags beim Einkommenssteuertarif
- ▶ die Reform der Kraftfahrzeugsteuer und die befristete Einführung einer Umweltprämie für Pkw-Käufe – bekannt geworden unter dem Namen „Abwrackprämie“

Diese trug mit ihren Konjunkturimpulsen für die Leitbranche der Automobilindustrie und deren mittelbaren Wirkungen auf andere Branchen wie den Maschinenbau neben dem Kurzarbeitergeld ganz wesentlich zur Stabilisierung der deutschen Wirtschaft bei.

Mit der erleichterten Kurzarbeit gelang es, die Beschäftigten in den Betrieben zu halten sowie einen Anstieg der Arbeitslosigkeit und einen Rückgang der Kaufkraft weitgehend zu verhindern, zumal von der IG Metall in vielen Betrieben und im Tarifgebiet Baden-Württemberg mit den Arbeitgebern Aufzahlungen auf das Kurzarbeitergeld tarifvertraglich vereinbart wurden. Den meisten Beschäftigten aus den Stammelegschaften blieben Entlassungen und große Einbußen erspart, wenngleich Leiharbeiter*innen oder befristet Beschäftigte durchaus unter den Folgen der Krise zu leiden hatten.

ABB. 9: BEITRAG UNTERSCHIEDLICHER INSTRUMENTE ZUR ENTWICKLUNG DES ARBEITSVOLUMENS IN UND NACH DER FINANZMARKTKRISE

Veränderung in Prozent



► **Quelle:** Herzog-Stein, Alexander/Lindner, Fabian/Sturm, Simon 2018: The German employment miracle in the Great Recession: the significance and institutional foundations of temporary working-time reductions, Oxford Economic Papers, Volume 70, Issue 1, January 2018, S. 206 – 224.

Wie die Abbildung zeigt, hat die Kurzarbeit einen großen Teil zur Absenkung des Arbeitszeitvolumens in der Finanzkrise beigetragen. Andere Instrumente, die halfen, den wirtschaftlichen Schock abzufedern, waren Arbeitszeitkonten und Überstundenabbau.

Die Arbeitgeber konnten nach Abklingen der Krise sofort wieder auf ihre Fachkräfte zurückgreifen. Die Gesamtwirtschaft in Deutschland erholte sich von der Finanzkrise zügig. Schon für die Jahre 2010 und 2011 wies die Statistik nach dem deutlichen Einbruch 2009 ein Wirtschaftswachstum von jeweils vier Prozent aus.

Was können wir daraus für die heutige Transformation lernen?

Die Finanzmarktkrise und die durch sie ausgelöste Rezession war keine klassische Strukturwandelkrise, bei der sich die Substanz ganzer Branchen und mit ihnen Regionen grundlegend verändern. Die Turbulenzen an den Finanzmärkten schlugen nur temporär auf die Realwirtschaft durch und hatten für weite Teile der Beschäftigten keine schweren langfristigen Folgen. Insofern sind die Erfahrungen aus der Finanzmarktkrise nur bedingt übertragbar auf die heutigen Transformationsprozesse unserer Branchen – und auf die beispiellose Krise, ausgelöst durch die Coronapandemie (siehe Kapitel „Krise ohne Beispiel: Corona meets Transformation“, S. 71 ff.).

Eines zeigt sich jedoch ganz deutlich: Eine **schnelle und massive staatliche Intervention** kann schlimmere und dauerhafte Folgen für die Realwirtschaft verhindern. Mit der beschriebenen **Mischung aus Krediten und Bürgschaften, Arbeitsmarktpolitik und einer antizyklischen Konjunkturpolitik** gelang es, die Finanzmarktkrise schnell und ohne größere wirtschaftliche Schäden und soziale Verwerfungen zu überwinden.

Eine entscheidende Bedeutung für ihre Bewältigung wie für den folgenden Aufschwung kam auch der internen Flexibilität in den Betrieben zu. Gerade in Sektoren mit **starken Tarifparteien, hoher Bindekraft** ihrer Vereinbarungen sowie **funktionierender Mitbestimmung** auf Betriebs- und Unternehmensebene gelang es, über die Nutzung interner Flexibilitätsreserven industrielle Wertschöpfungsstrukturen zu bewahren, Fachkräftepotenziale in einem spezialisierten, beruflich organisierten Arbeitsmarkt zu erhalten und weiterzuentwickeln. Auch die erleichterte Nutzung von Kurzarbeit trug dazu einen wesentlichen Teil bei. Durch die **offensive korporatistische Krisenbewältigung** wurde erreicht, dass sich die Arbeitslosigkeit trotz tiefer Konjunkturkrise kaum erhöhte, die Konsumstärke erhalten wurde und als Wachstumsfaktor für den folgenden Aufschwung wirken konnte.

Nicht umsonst dienen viele Instrumente dieser **koordinierten makroökonomischen Steuerung** und Krisenbewältigung nun als Vorlage in der aktuellen, historisch beispiellosen Gesundheitskrise durch das COVID-19-SARS-CoV-2-Virus, die sich längst zu einer massiven weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Krise ausgewachsen hat.

KRISE OHNE BEISPIEL: CORONA MEETS TRANSFORMATION

Wir erleben gegenwärtig infolge der Coronapandemie die größte wirtschaftliche Krise seit dem Zweiten Weltkrieg und eine beispiellose Mobilisierung finanzieller Mittel und staatlicher Interventionen. Was gestern noch kaum vorstellbar erschien – etwa die Aussetzung der Schuldenbremse –, ist heute Realität. Die weitere Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft ist noch kaum absehbar. Fest steht jedoch: Corona beschleunigt und verschärft die Transformation unserer Branchen deutlich. Umso dringender brauchen wir verantwortungsbewusste Unternehmen und eine staatliche Flankierung des Wandels.

Ausgangslage vor Corona

Die Coronakrise erreicht die Branchen der IG Metall mitten in einer grundlegenden und vielschichtigen Transformation, die unsere Gestaltungsmacht auf vielerlei Weise herausfordert und der Entwicklung von Strategien, Gestaltungsansätzen sowie der staatlichen Flankierung bedarf.

Verschiedene Treiber wirken dabei:

- ▶ Die **Digitalisierung von Produkten** und Prozessen bringt neue Geschäftsmodelle und Produkte hervor und verändert alte grundlegend. Sie strukturiert Produktions- und Arbeitsprozesse neu, schafft neue Berufsbilder und wird zu erheblichen Verschiebungen am Arbeitsmarkt führen.
- ▶ Auch die **Globalisierung** erlangt durch die Digitalisierung eine neue Qualität, weil Wertschöpfungsketten und Märkte sich stark verändern, globale Vernetzung und Outsourcing in noch stärkerem Maße möglich werden. Zudem kommt es durch den Aufstieg von Schwellenländern zu verschärfter Konkurrenz auch im mittleren Qualitätssegment. Parallel dazu agieren auf den globalen Märkten

mit den USA und China zwei wirtschaftliche Mächte die entschlossen sind, die Position ihrer Volkswirtschaften mittels staatlicher Eingriffe in das Marktgeschehen zu verbessern.

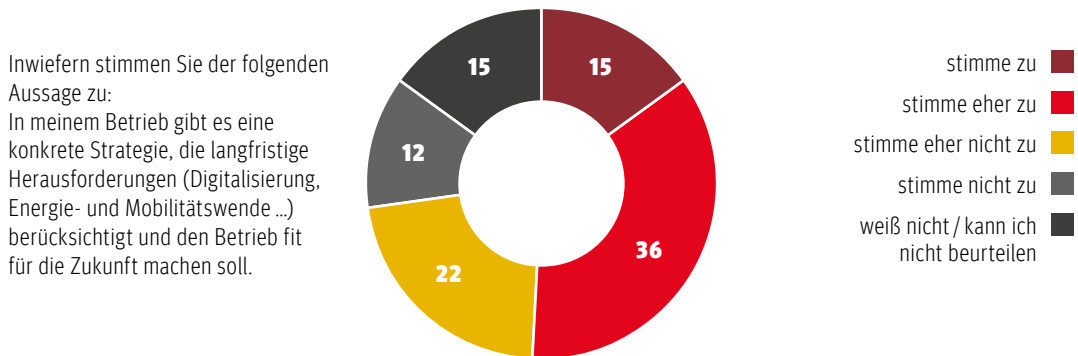
- Schließlich treibt der drohende Klimawandel eine grundlegende **ökologische Transformation** unserer Wirtschaft voran. Der Klimawandel ist eine existenzielle Gefahr für uns und folgende Generationen, der schnelle ökologische Umbau der Industrie eine notwendige Reaktion darauf. Dieser stellt uns vor große Herausforderungen und wird in manchen Sektoren Arbeitsplätze kosten. In der ökologischen Transformation liegen aber auch große Chancen für die deutsche Industrie sowie den Erhalt und Aufbau von Beschäftigung. Sie hinauszuzögern oder zu blockieren wäre der falsche Weg und würde die Zukunft Deutschlands als Industriestandort gefährden.

All diese grundlegenden Wandlungsprozesse wollen und müssen wir als IG Metall aktiv im Interesse der Beschäftigten und mit ihnen gemeinsam gestalten. Das wird nicht ohne neue Ansätze und Ideen gehen, aber auch nicht ohne die Reflexion von Erfahrungen aus vergangenen Strukturwandelprozessen. Konflikte sind dabei unvermeidlich.

Wir müssen die Unternehmen drängen, Strategien für zukunftsfähige Produkte, für Innovationen, Investitionen sowie die Qualifizierung und Entwicklung ihrer Belegschaften zu entwickeln. Das haben der Transformationsatlas, mit dem wir im vergangenen Jahr den Stand und die Auswirkungen der Transformation in unseren Betrieben vermessen haben, sowie die Beschäftigtenbefragung 2020 deutlich gezeigt.

ABB. 10: IN VIELEN BETRIEBEN GIBT ES KEINE STRATEGIE FÜR DIE TRANSFORMATION

Ergebnisse der IG Metall-Beschäftigtenbefragung 2020, Anteil an Betrieben in Prozent



► **Quelle:** IG Metall-Beschäftigtenbefragung 2020.

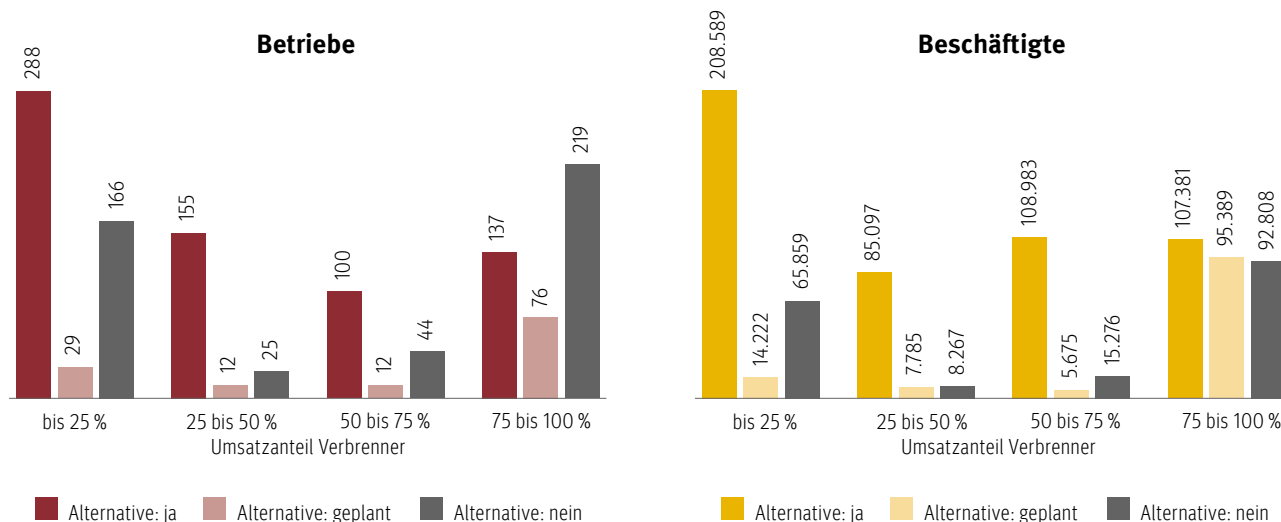
34 Prozent der Befragten der IG Metall-Beschäftigtenbefragung 2020 erkennen in ihrem Betrieb keine konkrete Strategie zur Bewältigung langfristiger Herausforderungen wie Digitalisierung oder Energie- und Mobilitätswende. Die für den Transformationsatlas im Frühjahr 2019 befragten Betriebsräte stellen sogar in mehr als der Hälfte der Betriebe einen Mangel an Strategie fest (nicht abgebildet, vgl. IG Metall-Vorstand 2019: [Transformationsatlas – wesentliche Ergebnisse](#), Material zur Pressekonferenz der IG Metall am 5. Juni 2019, S. 16).

Keine Strategie für die Transformation zu haben ist fahrlässig, denn dadurch stehen unzählige Arbeitsplätze und damit die beruflichen Perspektiven vieler Kolleg*innen auf dem Spiel.

Allein der Umstieg vom Verbrennermotor auf batterieelektrische Antriebe kann verschiedenen Studien zufolge in der Automobilindustrie Hunderttausende Arbeitsplätze kosten.¹⁰³

ABB. 11: VIELEN BETRIEBEN FEHLEN DIE PRODUKTALTERNATIVEN

Ergebnisse des Transformationsatlases, Sondererhebung Verbrenner (nach Zahl der Betriebe und der betroffenen Beschäftigten)



► **Quelle:** IG Metall-Vorstand 2019a: Transformationsatlas, Sondererhebung Verbrenner, Dezember 2019.

Die Erhebung „Automobil“ der IG Metall – eine Sonderbefragung zum Transformationsatlas von Ende 2019 – hat ergeben, dass 263 Betriebe mit über 108 000 Beschäftigten mit mehr als der Hälfte ihres Umsatzes von der Verbrennertechnologie abhängig und damit akut gefährdet sind.

Beschäftigungseffekte in anderen Branchen oder aufgrund anderer Treiber der Transformation wie Digitalisierung oder globalen Outsourcings sind dabei noch gar nicht in Rechnung gestellt.

Zwar gehen Studien wie die des IAB zu den Beschäftigungseffekten der Digitalisierung¹⁰⁴ davon aus, dass es durch den hierdurch ausgelösten Strukturwandel insgesamt zu keinem großen Abbau von

▶▶▶▶▶▶▶▶

¹⁰³ Die sogenannte ELAB-2.0-Studie „Elektromobilität und Beschäftigung“ des Fraunhofer-Instituts für Arbeitswirtschaft und -organisation geht auf Basis eines Elektrifizierungsszenarios von 45 Prozent aller Neuzulassungen im Jahr 2030 im Saldo von Beschäftigungsverlusten von 90 000 Arbeitsplätzen in der Produktion des Antriebsstrangs aus (vgl. Bauer, Wilhelm/Riedel, Oliver/Hermann, Florian und andere 2018: [ELAB 2.0. Wirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung am Standort Deutschland](#), Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation: Stuttgart). Eine Studie zur Elektromobilität des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung im Auftrag der Nationalen Plattform Mobilität befürchtet noch gravierendere Einschnitte: Sie geht aus von 10 Millionen batterieelektrisch betriebenen Fahrzeugen im Jahr 2030 und einem Anteil batteriebetriebener E-Fahrzeuge an den Neuzulassungen von 61 Prozent sowie von einer sehr geringen Quote importierter E-Autos. Nach dieser Studie drohen 240 000 Arbeitsplätze in der Automobilindustrie und 410 000 in der Gesamtwirtschaft verloren zu gehen (vgl. Nationale Plattform Zukunft der Mobilität 2020: [1. Zwischenbericht zur strategischen Personalplanung und -entwicklung im Mobilitätssektor](#), Januar 2020).

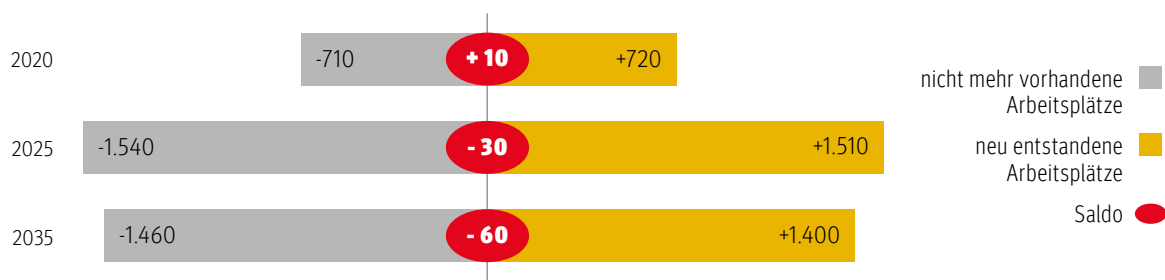
¹⁰⁴ Vgl. Zika, Gerd/Helmrich, Robert/Maier, Tobias/Weber, Enzo/Wolter, Marc 2018: [Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035: Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle](#), IAB-Kurzbericht 9/2018, Nürnberg: IAB.

Arbeitsplätzen kommen wird. Demnach würden bis 2035 aufgrund der Digitalisierung zwar etwa 1,46 Millionen Arbeitsplätze wegfallen, aber auch etwa 1,4 Millionen neue geschaffen.

Das mag auf den ersten Blick beruhigend wirken. Die Verschiebungen, die dahinterstehen, sind jedoch enorm und bedeuten vor allem eine Verlagerung von Arbeitsplätzen zwischen Branchen, die zudem regional unterschiedlich stark ausfallen wird. Vor allem das produzierende Gewerbe sowie das „sonstige verarbeitende Gewerbe“¹⁰⁵ werden nach dieser Studie von einem Abbau von Arbeitsplätzen betroffen sein. Zahlreiche neue Arbeitsplätze werden dagegen in anderen Branchen geschaffen – vor allem in der Information und Kommunikation, sozialen Dienstleistungen im Gesundheitswesen, in der Bildung sowie in privaten Haushalten.

ABB. 12: GESAMTZAHL DER ARBEITSPLÄTZE – KAUM VERÄNDERUNG DURCH DIGITALISIERUNG

Gewinn und Verlust an Arbeitsplätzen im Wirtschaft-4.0-Szenario im Vergleich zur Basisprojektion (in 1.000)



► **Quelle:** Zika, Gerd/Helmrich, Robert/Maier, Tobias/Weber, Enzo/Wolter, Marc 2018: [Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035. Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle](#), IAB-Kurzbericht 9/2018, Nürnberg: IAB.

Nach Prognosen des IAB verändert sich die Gesamtzahl der Arbeitsplätze durch die Digitalisierung kaum. Es kommt jedoch zu großen Verschiebungen.

Bestimmte Beschäftigtengruppen sind stärker von der Digitalisierung bedroht als andere. Denn Berufe, in denen viele Tätigkeiten von Computern oder Maschinen erledigt werden können, sind in besonderem Maße ersetzbar. Laut einer weiteren Studie des IAB¹⁰⁶ arbeitet ein Viertel der in Deutschland sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Berufen, in denen dieses Substituierbarkeitspotenzial hoch ist. Da in der Studie lediglich das technisch Mögliche erhoben wurde, bedeutet das jedoch nicht, dass tatsächlich 25 Prozent der Arbeitsplätze in Deutschland wegfallen werden.¹⁰⁷ Das wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es gelingt, Berufsbilder weiterzuentwickeln, Beschäftigte für neue Aufgaben zu qualifizieren und Übergänge am Arbeitsmarkt abzusichern.

► ► ► ► ► ► ► ►

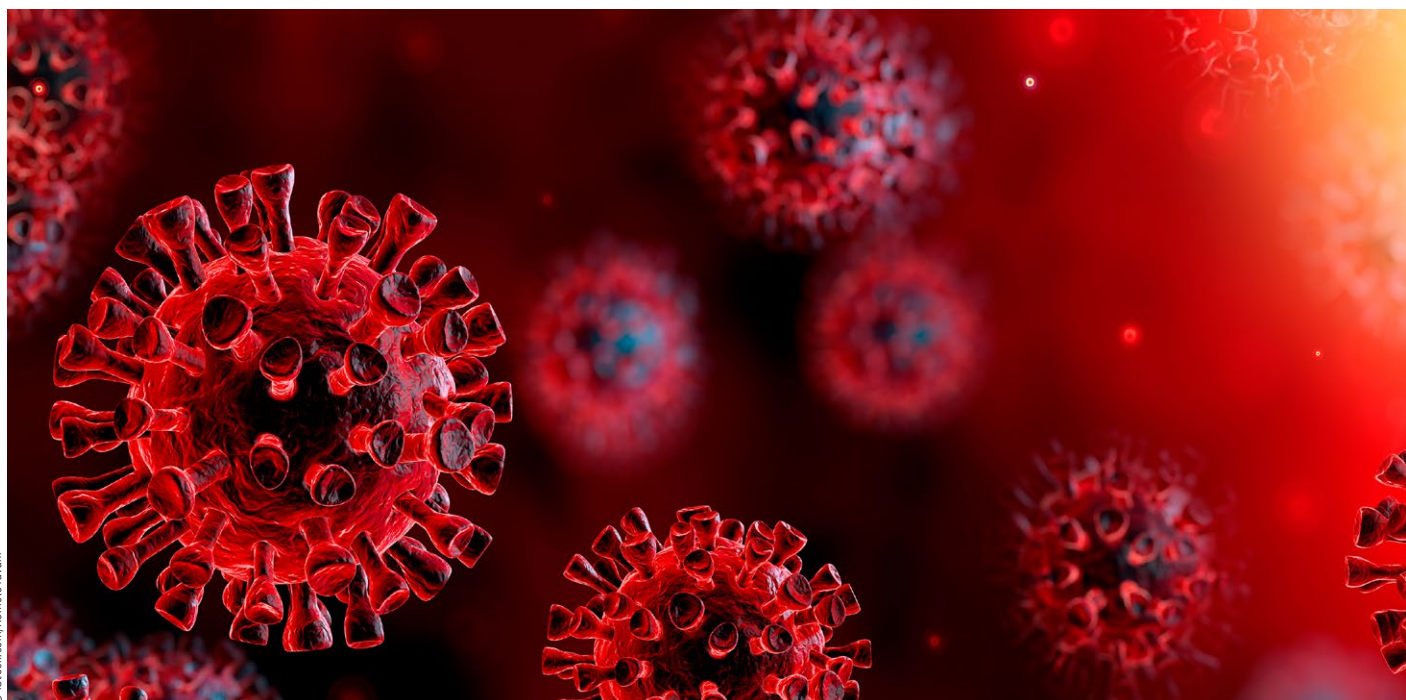
¹⁰⁵ Das betrifft vor allem die chemische und pharmazeutische Industrie.
¹⁰⁶ Dengler, Katharina/Matthes, Britta 2018: [Substituierbarkeitspotenziale von Berufen. Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt](#), IAB-Kurzbericht 4/2018, Nürnberg: IAB.
¹⁰⁷ Vgl. auch Klippert, Jürgen/Markmann, Marie 2019: [Macht uns die Technik überflüssig? Auswirkungen der digitalen Transformation auf die Beschäftigung](#), Broschüre des IG Metall-Vorstands, Ressort Zukunft der Arbeit, Frankfurt am Main.

Die Zahlen zu den zu erwartenden Beschäftigungsverlusten und den Verschiebungen am Arbeitsmarkt durch die Transformation zeigen eindrücklich, welche große Aufgaben hier zu bewältigen sind. Denn wir wollen auch in einer sich grundlegend verändernden Arbeitswelt gute berufliche Perspektiven, gute Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit für unsere Kolleg*innen erreichen.

Der Coronaschock als wirtschaftliche Jahrhundertkrise¹⁰⁸

Schon Ende des Jahres 2019 war das Heraufziehen einer weltweiten Rezession erkennbar. Sie hat sich durch die globale Gesundheitskrise aufgrund der COVID-19-Pandemie vertieft zur größten Wirtschaftskrise nach dem Zweiten Weltkrieg, deren Tiefe und Dauer noch nicht abschließend eingeschätzt werden kann.

CORONAVIRUS STÜRZT WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT IN DIE KRISE



Die Coronapandemie hat die größte wirtschaftliche Krise seit dem Zweiten Weltkrieg verursacht. Sie beschleunigt und verschärft die Transformation in unseren Branchen.

▶▶▶▶▶▶▶▶

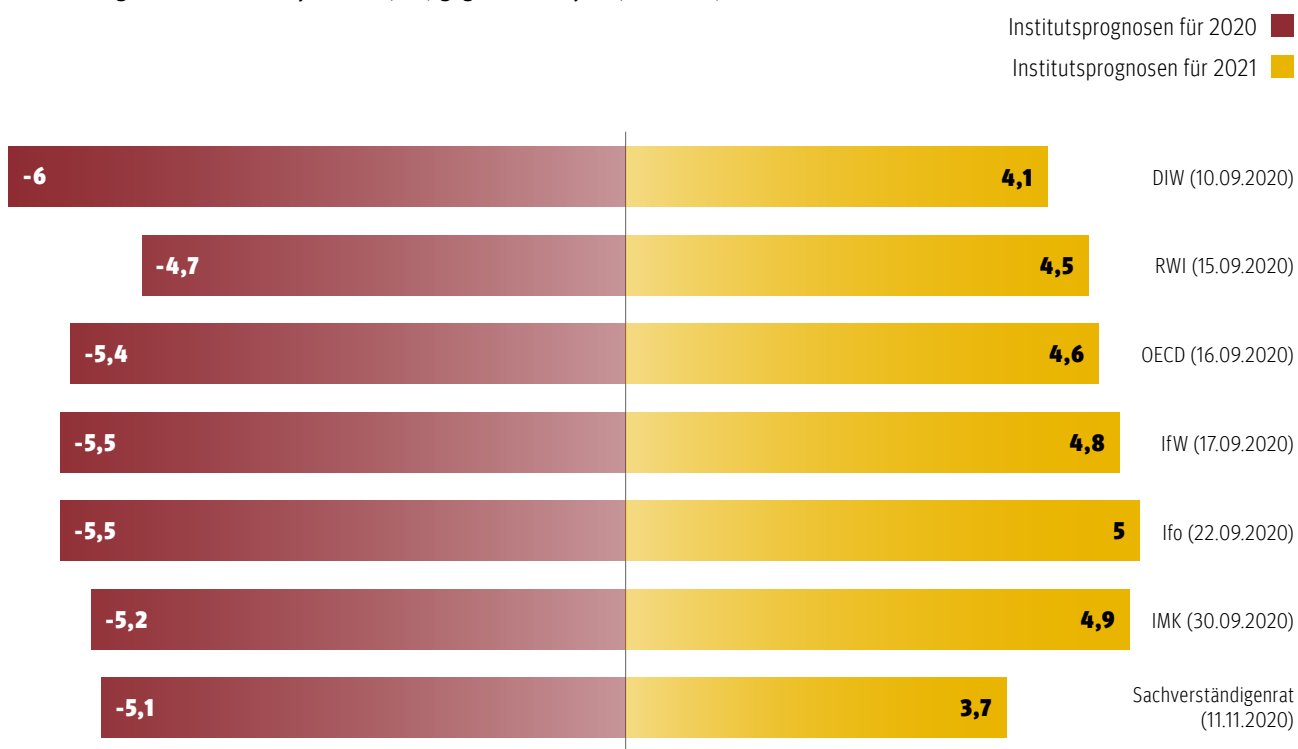
¹⁰⁸ Zu den folgenden Fakten und Analysen vgl. IG Metall-Vorstand 2020: [Die Jahrhundertkrise? Eine Zäsur für Wirtschaft und Politik, Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 2, Juli 2020.](#)

Die Coronakrise ist insofern einzigartig, als Teile der Weltwirtschaft von den Regierungen zur Bekämpfung der Pandemie mit dem Lockdown in eine Art Wachkoma versetzt wurden. Dazu gab es keine Alternative, die Folgen sind jedoch dramatisch. Wir befinden uns in der heftigsten Krise seit der Großen Depression (1929 – 1939) und erleben nach der Finanzmarktkrise den schwersten Konjunkturreinbruch in der Geschichte der Bundesrepublik. Im Gegensatz zu 2008/2009 sind alle Wirtschaftsregionen und -sektoren betroffen.

Im Herbst 2020 gingen die Wirtschaftsforschungsinstitute davon aus, dass die Wirtschaft im Jahr 2020 um 4 bis 9,4 Prozent schrumpfen und frühestens 2022 wieder das Niveau vor der Coronakrise erreichen wird.

ABB.13: PROGNOSEN DER INSTITUTE ZUR WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG FÜR 2020 UND 2021

Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (real) gegenüber Vorjahr (in Prozent)



► **Quelle:** IG Metall-Vorstand 2020a: Wirtschaftspolitische Informationen. M+E-Tarifrunde 2021. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen, aktualisierte Fassung vom 17. Dezember 2020.

Nach den Prognosen verschiedener Wirtschaftsinstitute wird die deutsche Wirtschaft 2020 um 4,7 bis 6,0 Prozent schrumpfen. Der Wirtschaftseinbruch wird damit noch stärker ausfallen als in der Finanzmarktkrise 2008/2009.

Besonders hart trifft der Coronaschock die Metall- und Elektroindustrie und damit auch die Automobilindustrie. Der Lockdown im März brachte einen regelrechten Absturz der Produktion, die im April gegenüber dem Vormonat um 28,4 Prozent zurückging, im Vergleich zum April 2019 sogar um

40,3 Prozent. Damit war der Produktionseinbruch deutlich stärker als in der großen Finanz- und Wirtschaftskrise 2009. Im dritten Quartal ist in der Metall- und Elektro- sowie in der Automobilindustrie jedoch eine deutliche Erholung zu verzeichnen.

Ein massiver Rückgang der Beschäftigung aufgrund des wirtschaftlichen Einbruchs wurde und wird vor allem durch Kurzarbeit abgefangen. Zur Zeit des ersten Lockdowns im März und April gingen die Zahlen förmlich durch die Decke und erreichten mit knapp 6 Millionen im April den höchsten Wert in der Geschichte der Bundesrepublik. Bis September war diese Zahl wieder auf 2,22 Millionen zurückgegangen, um im November aufgrund des zweiten teilweisen Lockdowns wieder deutlich zu steigen.¹⁰⁹ In der Rezession 2009 gab es dagegen in der Spitze lediglich 1,4 Millionen Kurzarbeiter*innen (siehe auch Kapitel „Mit allen durch die Krise: die Bewältigung der Finanzmarktkrise“, S. 63 ff.).

Neben dem Gastgewerbe sind die Metallindustrie, der Maschinen- und Fahrzeugbau mit Zulieferern sowie die Elektrobranche die Wirtschaftszweige mit dem größten Anteil an Kurzarbeitenden. Vor allem in der Metallindustrie und im Fahrzeugbau betraf die Kurzarbeit deutlich mehr als 40 Prozent aller Beschäftigten. Laut IAB bedeutet Kurzarbeit dabei für knapp ein Viertel der Betroffenen Kurzarbeit null.¹¹⁰

Trotz einer leichten wirtschaftlichen Erholung dauert die Situation an: Nach Schätzungen des ifo Instituts waren Anfang Oktober, ein halbes Jahr nach Beginn der Coronakrise, in der deutschen Metallindustrie fast ein Drittel der Beschäftigten noch nicht zum regulären Arbeitsalltag zurückgekehrt: 31 Prozent befanden sich zu diesem Zeitpunkt weiterhin in Kurzarbeit, im Maschinenbau waren es 29 Prozent.¹¹¹

Doch auch die intensive Nutzung der Kurzarbeit konnte einen Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht vollends verhindern. Im Frühjahr war statt der üblichen Belebung des Arbeitsmarkts ein Anstieg der Zahl der registrierten Arbeitslosen von 2,34 Millionen im März auf 2,85 Millionen im Juni zu verzeichnen. Im Jahresdurchschnitt 2020 waren bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) knapp 2,7 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet – 429 000 oder 19 Prozent mehr als im Vorjahr.¹¹²

▶▶▶▶▶▶▶▶

¹⁰⁹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020: [Der Arbeitsmarkt im November 2020, Presseinfo Nr. 51](#) vom 1. Dezember 2020. Vom 1. bis 25. November zeigten Betriebe nach Angaben der Bundesagentur für 537 000 Menschen Kurzarbeit an. Die Zahl der Anzeigen ist nicht deckungsgleich mit den faktisch Kurzarbeitenden, deren Zahl erst mit einiger Verzögerung festgestellt werden kann.

¹¹⁰ Vgl. Osiander, Christopher/Senghaas, Monika/Stephan, Gesine/Struck, Olaf/Wolff, Richard 2020: [Befragung zum Kurzarbeitergeld in Corona-Zeiten: Bei niedrigem Einkommen wird eine höhere Erstattungsquote als angemessen erachtet](#), IAB-Kurzbericht 17/2020, Nürnberg.

¹¹¹ Vgl. ifo Institut 2020: [Metallindustrie ist Spitzenreiter bei der Kurzarbeit](#), Pressemitteilung.

¹¹² Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2021: [Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Dezember und Jahr 2020](#), Nürnberg.

Schutzschild für Deutschland – die Coronahilfspakete

Die Bundesregierung hat auf die Coronakrise sehr rasch und mit umfassenden Hilfspaketen reagiert.¹¹³ Im März wurde ein erster Nachtragshaushalt im Volumen von 156 Milliarden Euro beschlossen. Dieser „**Coronaschutzschild**“ besteht aus Ausgaben zur Stärkung des Gesundheitswesens, dem 600 Milliarden Euro an Hilfen, aber vor allem an Bürgschaften umfassenden Wirtschaftsstabilisierungsfonds, Soforthilfen für Kleinunternehmen, Soloselbstständige und Freiberufler*innen sowie zwei Paketen zur Sicherung von Entgelt und sozialem Schutz der Beschäftigten.

ARBEIT UNTER CORONABEDINGUNGEN



© iStock.com/littlewolf1989

Zu Beginn der Pandemie mussten in den Betrieben in Windeseile Schutzmaßnahmen und Hygienekonzepte entwickelt werden. Vielerorts ruhte die Produktion oder konnte nur in Kurzarbeit fortgesetzt werden.

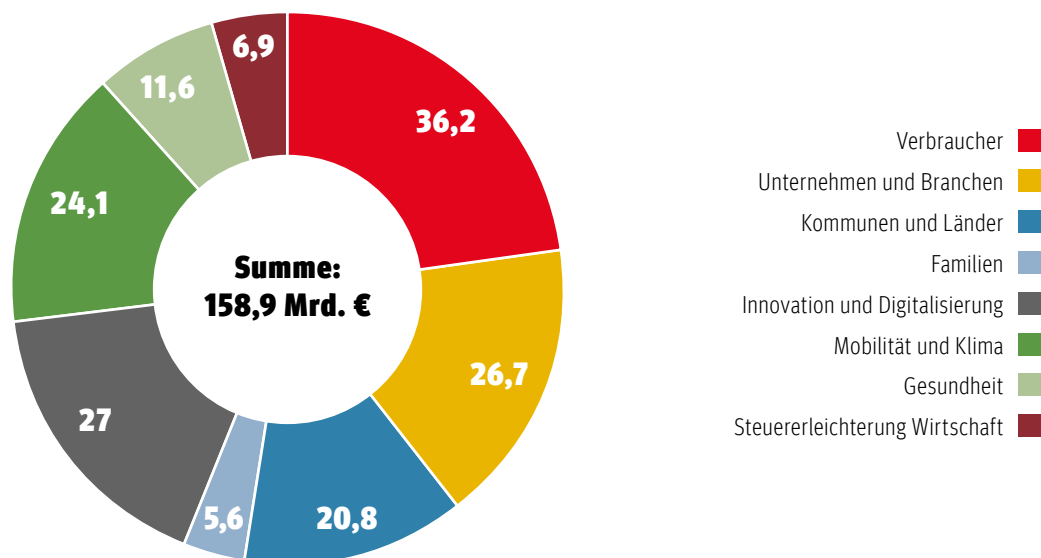
▶▶▶▶▶▶▶▶

¹¹³ Vgl. zum Folgenden wiederum IG Metall-Vorstand 2020.

Zur Ankurbelung der Wirtschaft nach dem Lockdown im Frühjahr hat die Regierungskoalition Anfang Juni ein **Konjunkturprogramm** im Volumen von über 150 Milliarden Euro auf den Weg gebracht. Es enthält kurzfristig ausgerichtete Maßnahmen zur Stärkung der Nachfrage und zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Krise. Zugleich soll das Zukunftspaket **Investitionen und Innovationen in den Bereichen Digitalisierung, Klimatechnologien und Gesundheitswesen** fördern. Das Programm ist sehr komplex und kleinteilig. Insgesamt wurden 57 sehr unterschiedliche Maßnahmen beschlossen. Den größten neuen Einzelposten machen 20 Milliarden Euro für die zeitweilige Senkung der Mehrwertsteuer aus. Weitere 11 Milliarden Euro sollen die Verbraucher*innen entlasten, indem sie die Kosten für Strom aufgrund der EEG-Umlage senken. 10 Milliarden Euro sind für das Vorziehen von Investitionen eingeplant (Innovation und Digitalisierung) und 9 Milliarden Euro für die nationale Wasserstoffstrategie. 80 Milliarden Euro lassen sich den relativ schnell wirkenden Impulsen zuordnen. 50 Milliarden Euro gehören zum Zukunftspaket, mit dem eher längerfristig wirkende Investitionen angeregt beziehungsweise gefördert werden und das durchaus geeignet ist, Zukunftstechnologien voranzubringen.

ABB. 14: AUSGABEN DES CORONAKONJUNKTURPROGRAMMS NACH BEREICHEN

Ausgaben in Milliarden Euro



► **Quelle:** IG Metall-Vorstand 2020: [Die Jahrhundertkrise? Eine Zäsur für Wirtschaft und Politik, Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 2,](#) Juli 2020, S. 18.

Das erste Coronakonjunkturpaket der Bundesregierung umfasst mehr als 150 Milliarden Euro, 80 Milliarden Euro davon für unmittelbar wirksame, 50 Milliarden Euro für zukunftsorientierte Maßnahmen.

Insgesamt wurden von der Bundesregierung Maßnahmen im Volumen von über einer Billion Euro auf den Weg gebracht – ein Großteil über Bürgschaften. Die zusätzlichen Ausgaben der öffentlichen Hand wurden durch Kreditaufnahmen finanziert und dazu die Schuldenbremse vorübergehend außer Kraft gesetzt. Mithilfe eines strikten Plans sollen die Schulden jedoch kontinuierlich getilgt werden.

Ergänzend zu den nationalen Schutzschirmen wurde kurz darauf ein **europäisches Maßnahmenbündel** zur Bekämpfung der unmittelbaren Folgen der Coronapandemie beschlossen, das drei Elemente umfasst: erweiterte Kreditlinien im Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Unterstützung der Mitgliedstaaten (Umfang: 240 Milliarden Euro), einen Garantiefonds der Europäischen Investitionsbank zur Unterstützung von KMU (Umfang: 200 Milliarden Euro) sowie das Förderprogramm Support Mitigating Unemployment Risks in Emergency (SURE) zur Sicherung von Arbeitsplätzen (Umfang: 100 Milliarden). Denn nicht nur in Deutschland erweist sich in dieser schweren Krise Kurzarbeit (erneut) als wesentliche Maßnahme zur Sicherung von Beschäftigung.

Um dieses Instrument in großem Stil einsetzen zu können, hat die Bundesregierung am 23. März 2020 eine Verordnung verabschiedet, die einen erleichterten Zugang zu Kurzarbeit ermöglicht.

Die wichtigsten Neuerungen zur **Kurzarbeit**, die dadurch vorgenommen wurden, waren:

- ▶ Es reicht, wenn mindestens 10 Prozent der Beschäftigten eines Betriebs von einem Arbeitsentgeltausfall von mindestens 10 Prozent betroffen sind.
- ▶ In Betrieben, in denen flexible Arbeitszeitregelungen genutzt werden, wird auf den Aufbau negativer Arbeitszeitkonten als Voraussetzung für die Gewährung von Kurzarbeitergeld verzichtet. Positive Arbeitszeitguthaben müssen dagegen vor Bezug von Kurzarbeitergeld weiterhin abgebaut werden.
- ▶ Die von den Arbeitgebern während des Kurzarbeitergeldbezugs allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge werden vollständig durch die Bundesagentur für Arbeit erstattet.
- ▶ Leiharbeitsbeschäftigte können ebenfalls Kurzarbeitergeld beziehen.

Diese Erleichterungen traten rückwirkend zum 1. März 2020 in Kraft und sollten zunächst befristet bis 31. Dezember 2020 gelten. Sie entsprechen weitgehend den in der Finanzkrise 2008/2009 getroffenen Regelungen (siehe Kapitel „Mit allen durch die Krise: die Bewältigung der Finanzmarktkrise“, S. 63 ff.).

Da die regulären Sätze des Kurzarbeitergelds von 60 oder 67 Prozent der Nettoentgeltdifferenz für viele Beschäftigte dennoch schwere finanzielle Einbußen bedeuten und längst nicht in allen Branchen tarifliche oder betriebliche Aufstockungen gezahlt werden, wurde mit dem Sozialschutz-Paket II vom 20. Mai 2020 eine stufenweise Erhöhung des Kurzarbeitergelds beschlossen: Ab dem vierten Monat des Bezugs beträgt das Kurzarbeitergeld 70 Prozent (oder 77 Prozent mit Kind), ab dem siebten Monat 80 Prozent (oder 87 Prozent) der Nettoentgeltdifferenz. Voraussetzung ist ein Entgeltausfall von mindestens 50 Prozent im jeweiligen Bezugsmonat. Für die Berechnung der Bezugsmonate werden Monate mit Kurzarbeit ab März 2020 berücksichtigt. Auch wurde geregelt, dass Kurzarbeit aufgrund der Coronapandemie sich in den Monaten März bis Dezember 2020 nicht negativ auf die Höhe des Elterngelds auswirkt, wenn Eltern dieses nach der Geburt eines Kindes beantragen.

Im November 2020 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung (Beschäftigungssicherungsgesetz)¹¹⁴ beschlossen, mithilfe dessen die gesetzliche Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld für alle Beschäftigten, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31. Dezember 2020 entstanden ist, auf bis zu 24 Monate verlängert wird, längstens bis zum 31. Dezember 2021. Auch die Erhöhungen des Kurzarbeitergelds ab dem vierten Monat auf 70 beziehungsweise 77 und dem siebten Monat auf 80 beziehungsweise 87 Prozent der Nettoentgeltdifferenz wurde damit für Beschäftigte, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31. März 2021 entstanden ist, bis Jahresende 2021 verlängert. Die erleichterten Zugangsbedingungen zur Kurzarbeit gelten für Betriebe, die bis 31. März 2021 in Kurzarbeit gegangen sind, ebenfalls bis Ende 2021 fort.

Bis Ende Juni 2021 werden dabei die Beiträge der Arbeitgeber*innen zur Sozialversicherung weiterhin in voller Höhe von der Bundesagentur für Arbeit getragen, danach hälftig. Arbeitgeber*innen, die ihre Beschäftigten während der Kurzarbeit qualifizieren, bekommen die Sozialversicherungsbeiträge bis Ende 2021 damit weiterhin zu 100 Prozent erstattet.¹¹⁵ Damit werden Anreize für Arbeitgeber*innen gestärkt, Kurzarbeit für Qualifizierung zu nutzen.

Um die zweite Welle der Coronapandemie abzubremsen und die Fallzahlen zu senken, wurde zunächst für November 2020 – und kurz darauf auch für Dezember – erneut die Schließung bestimmter Unternehmen, Betriebe, Vereine und Einrichtungen beschlossen. Um diese sowie die zahlreichen hiervon betroffenen Soloselbstständigen zu unterstützen, wurde eine „außerordentliche Wirtschaftshilfe“, die sogenannte **Novemberhilfe**, eingerichtet, nach der die Betroffene Hilfe in Form von Zuschüssen von 75 Prozent ihres entsprechenden durchschnittlichen Umsatzes im November 2019 erhalten. Das Finanzvolumen für November wird mittlerweile auf circa 15 Milliarden Euro geschätzt und soll aus den bestehenden Mitteln finanziert werden, die für Coronahilfsprogramme vorgesehen sind. Aufgrund der andauernden Schließungen werden sie zumindest bis in den Dezember hinein fortgeführt. Hierfür rechnet die Bundesregierung mit weiteren 4,5 Milliarden Euro Förderung pro Woche.¹¹⁶ Außerdem wird die sogenannte Überbrückungshilfe III, mit der Unternehmen, die von den Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung besonders stark betroffen sind, aber nicht von der Novemberhilfe profitieren, unterstützt werden, bis Ende Juni 2021 verlängert.

▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

¹¹⁴ Bundesgesetzblatt 2020b: [Gesetz zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie \(Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG\)](#) vom 3. Dezember 2020, 2020 Teil I Nr. 59.

¹¹⁵ Allerdings gelten für die Qualifizierung bestimmte Kriterien. So können etwa nur Qualifizierungen von mindestens 120 Stunden, die zertifiziert sind und von einem zertifizierten Weiterbildungsträger durchgeführt werden, oder Qualifizierungen, die auf ein nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) förderfähiges Fortbildungsziel vorbereiten und von einem für die Durchführung dieser Maßnahme nach § 2a AFBG geeigneten Träger durchgeführt werden, voll gefördert werden. Andere Maßnahmen können anteilig bezuschusst werden.

¹¹⁶ Vgl. BMF 2020a: [Stark durch die Krise: Dezemberhilfe kommt, Überbrückungshilfe wird deutlich erweitert und verlängert](#), Pressemitteilung.

Ausblick

Die Bundesregierung hat auf die durch die Coronapandemie vertiefte Wirtschaftskrise mit umfassenden Hilfs- und Konjunkturpaketen reagiert, damit den wirtschaftlichen Schock gemildert, die Liquidität von Unternehmen gesichert und die Einkommen von Beschäftigten stabilisiert. Sie hat dazu erhebliche Summen mobilisiert und die Schuldenbremse ausgesetzt, um diese über Kredite zu finanzieren. Diese Interventionen waren und sind elementar wichtig und richtig, um Unternehmen, Beschäftigte und die gesamte Gesellschaft halbwegs gut durch diese beispiellose Krise zu bringen. Auch erweist sich Kurzarbeit in dieser tiefen Krise erneut als äußerst wirksames Mittel, um Beschäftigung und Einkommen zu sichern.

Mit der Verlängerung der Kurzarbeitsregelungen bis Ende 2021 hat die Bundesregierung dafür gesorgt, dass dieses wichtige Instrument der Beschäftigungssicherung noch für einen längeren Zeitraum zur Verfügung steht, und hat richtigerweise die Anreize gestärkt, Kurzarbeit für Qualifizierung zu nutzen.

Beschäftigte und Unternehmen brauchen aber darüber hinaus Planungssicherheit. Die Bundesregierung sollte daher spätestens im Juni 2021 über eine weitere Fortführung der Kurzarbeitregelungen entscheiden und die Arbeitgeber*innen stärker in die Pflicht nehmen: Eine Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen sollte es nur geben, wenn Unternehmen im Gegenzug betriebsbedingte Kündigungen während der Kurzarbeit ausschließen.

Kurzarbeit bleibt trotz allem aber eine Übergangslösung. Denn wenn Unternehmen nicht fest davon ausgehen, das Arbeitszeitvolumen in absehbarer Zeit wieder zu benötigen, werden sie Stellen reduzieren – ein Prozess, der mit den zahllosen Ankündigungen zum Personalabbau bereits in Gang gekommen ist.

Deshalb müssen wir auch über andere Mittel nachdenken, wie Beschäftigung in der Krise gesichert werden kann. Eine Arbeitszeitverkürzung etwa in Form einer Viertagewoche mit Teillohnausgleich könnte ein Mittel sein, Transformation und Coronakrise sozial zu gestalten und Industriearbeitsplätze zu sichern. In den 1990er-Jahren hat dieses Konzept bei Volkswagen (siehe Kapitel „Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverkürzung in den 1990er-Jahren“, S. 55 ff.) schon einmal geholfen, in großem Stil Arbeitsplätze auf solidarischem Weg zu retten.

TRANSFORMATION NACH CORONA: WAS WIR FÜR EINEN FAIREN WANDEL BRAUCHEN

Mittlerweile ist überdeutlich: Unsere Branchen befinden sich in einer tief greifenden Transformation, die durch die Coronakrise noch einmal deutlich verschärft und beschleunigt wird. Um diese so zu bewältigen, dass die Beschäftigten nicht unter die Räder kommen, dass Industriearbeitsplätze in Deutschland erhalten und neue, zukunftsfähige Beschäftigungsfelder geschaffen werden, brauchen wir massive Anstrengungen von Unternehmen, Politik und Gewerkschaften.

Was Unternehmen, Staat und Gewerkschaften leisten müssen

Von den Unternehmen brauchen wir **Strategien und Investitionen für zukunftsfähige Produkte, Technologien und Geschäftsfelder**. Sie müssen ihre Belegschaften für die damit verbundenen **neuen Aufgaben qualifizieren** sowie **Beschäftigte und betriebliche Interessenvertretungen** an den Veränderungsprozessen **beteiligen**. Neue Aufgaben und Beschäftigungsfelder an den Standorten, Weiterentwicklung der Belegschaft statt Kahlschlag und Verlagerung sowie Zukunftsvereinbarungen statt Destruktion muss für sie die Devise sein.

Vom Staat benötigen wir die **industrie-, arbeitsmarkt- und bildungspolitische Flankierung der Transformation**. Er muss – auch nach Abklingen der Coronakrise – eine aktive, investive und unterstützende Rolle einnehmen und darf die Transformationsprozesse nicht dem Markt überlassen.

Gefragt sind massive **öffentliche Investitionen**, etwa in die Ladeinfrastruktur, die Stromnetze, den Ausbau erneuerbarer Energien, in Schienenwege sowie den öffentlichen Nah- und Fernverkehr oder die energetische Sanierung von Gebäuden. Diese müssen solidarisch finanziert werden. Dafür benötigen wir eine **gerechte Steuerpolitik** und eine **dauerhafte Aussetzung der Schuldenbremse** sowie der Politik der schwarzen Null.

Hierzu können auch die Gelder aus dem **Coronakonjunkturpaket**, die nach **Ziffer 35c** für Zukunftsinvestitionen der Fahrzeughersteller und der Zulieferindustrie sowie für Forschung und Entwicklung vorgesehen sind und bis 2024 zwei Milliarden Euro betragen, einen wichtigen Beitrag leisten.

WINDKRAFTANLAGEN AUF DEM LAND



© iStock.com/tekenize

2019 wurden bereits über 40 Prozent des Stroms aus erneuerbaren Energien gewonnen. Der Ausbau von Wind- und Solarenergie muss aber noch viel stärker vorangetrieben werden, damit der klimafreundliche Umbau der Industrie gelingen kann.

Aus diesen Geldern sollen mit 200 Millionen Euro **regionale Transformationsstrategien** gefördert werden, mithilfe derer mittel- und langfristige Herausforderungen identifiziert sowie mit einer struktur- und industriepolitischen Orientierung in konkrete Strategien für die Weiterentwicklung der von der Transformation besonders betroffenen Regionen übersetzt werden. Für Investitionen in nachhaltige Prozesse und Produkte werden insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen 1,8 Milliarden Euro bereitgestellt, die auch in Zukunftstarifverträgen genutzt werden können. Eine Förderrichtlinie für die Vergabe soll bis Ende 2020 entwickelt werden. Weitere 95 Millionen Euro stehen im Rahmen eines neu aufgelegten Bundesprogramms zusätzlich regionalen Qualifizierungsklustern zur Verfügung.

Mit diesem Baustein wird die notwendige Weiterbildung für Beschäftigte und Unternehmen weiter gestärkt. Gleichzeitig werden individuelle Perspektiven verbessert und Möglichkeiten geschaffen, auf den regionalen Fachkräftebedarf zu reagieren.

LADESTATION FÜR ELEKTROFAHRZEUGE



Auf Ladestationen für Elektrofahrzeuge weist dieses Schild hin, das 2014 in die Straßenverkehrsordnung aufgenommen wurde. Damit die Mobilitätswende gelingt, muss es rasch an viel mehr Orten zu sehen sein.

Der Zukunftsfonds Automobilindustrie – ein weiterer Baustein der Konzertierte Aktion Mobilität – legt den Grundstein für ein effektives Zusammenwirken der an der Transformation beteiligten Akteur*innen aus Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften. Er ist mit einer Milliarde Euro ausgestattet und ergänzt die Maßnahmen des Konjunkturpakets vom Juni 2020. Er wird von einem Expertenrat begleitet, in dem auch die IG Metall vertreten sein wird.

Auch die Beschlüsse zum **Ausbau der Ladeinfrastruktur**, zur weiteren Förderung von Investitionen in die Batteriezellenproduktion sowie zum **Aufbau von Werkstoffkreisläufen** beim Recycling der Batteriezellen sind geeignet, notwendige Impulse zu setzen, um dauerhaft Know-how und Arbeitsplätze im Land zu halten und neue Beschäftigung entstehen zu lassen.

Konjunkturell ist auch das **Austauschprogramm für Nutzfahrzeuge** mit einem Volumen von insgesamt einer Milliarde Euro sowie die Fortführung der Innovationsprämie für Elektro- und Hybridfahrzeuge bis Ende 2025 hilfreich, denn es gibt Unternehmen und Käufer*innen Planungs- und Investitionssicherheit.

Eine wichtiger Schlüssel zur fairen Gestaltung der Transformation liegt darüber hinaus in der bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Flankierung des Wandels. Mithilfe von **Qualifizierung** müssen Beschäftigten **Brücken in die neue Arbeitswelt** gebaut und sie auf neue Aufgaben und Tätigkeiten vorbereitet werden.

Auch hier sind erste Schritte bereits unternommen worden: Mit dem Qualifizierungschancengesetz sind Möglichkeiten zur Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten, die von technologischem oder sonstigem Strukturwandel betroffen sind, ohne dass diese bereits konkret von Arbeitslosigkeit betroffen oder bedroht sein müssen, geschaffen und kürzlich durch das Beschäftigungssicherungsgesetz (siehe S. 81) ausgeweitet worden.

Höhere Zuschüsse für Weiterbildung sind nun möglich, wenn die Sozialpartner sich auf ein gemeinsames Vorgehen bei der Qualifizierung von Beschäftigten verständigen und ein größerer Anteil der Beschäftigten eines Betriebs einer Anpassung der beruflichen Kompetenzen bedarf. Außerdem wird damit das Antrags- und Bewilligungsverfahren zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für Arbeitgeber und Beschäftigte vereinfacht, indem auch Gruppenanträge ermöglicht werden, und so der kollektive Ansatz der Qualifizierung gestärkt wird.¹¹⁹ Mit dem Beschäftigungssicherungsgesetz wurden außerdem die Anreize für Arbeitgeber*innen erhöht, Kurzarbeit für Qualifizierung zu nutzen, und im Rahmen des Konjunkturprogramms der Förderrahmen für regionale Qualifizierungscluster ausgeweitet.

Diese Möglichkeiten der Weiterbildung von Beschäftigten sowie der **Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung** müssen nun systematisch weiterentwickelt und in der betrieblichen Praxis wirksam gemacht werden. Dies setzt aber voraus, dass in den Unternehmen Strategien zur Zukunftsgestaltung, zu der daraus abgeleiteten Notwendigkeit von Investitionen in neue Produkte und Prozesse und zu Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten bestehen.

Hier zeigt die aktuelle Beschäftigtenbefragung der IG Metall eher ernüchternde Zahlen: Nur knapp die Hälfte der Beschäftigten erkennt in ihrem Unternehmen eine Strategie, die langfristige Herausforderungen wie die Digitalisierung oder Energie- und Mobilitätswende berücksichtigt und den Betrieb fit für die Zukunft machen soll (siehe Abb. 10: In vielen Betrieben gibt es keine Strategie für die Transformation, S. 72). Daher fordert die IG Metall etwa in der aktuellen Tarifrunde der Metall- und Elektroindustrie eine Verpflichtung der Arbeitgeber*innen, sich diesen Zukunftsfragen unter Beteiligung der Beschäftigten zu stellen.

Auch muss Qualifizierung in der Breite der Beschäftigten selbstverständlich werden und der Zugang zu ihr allen möglichst niedrigschwellig gewährleistet werden.

▶▶▶▶▶▶▶▶

¹¹⁹ Vgl. Bundesgesetzblatt 2020a: [Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung](#), 2020 Teil I Nr. 24.

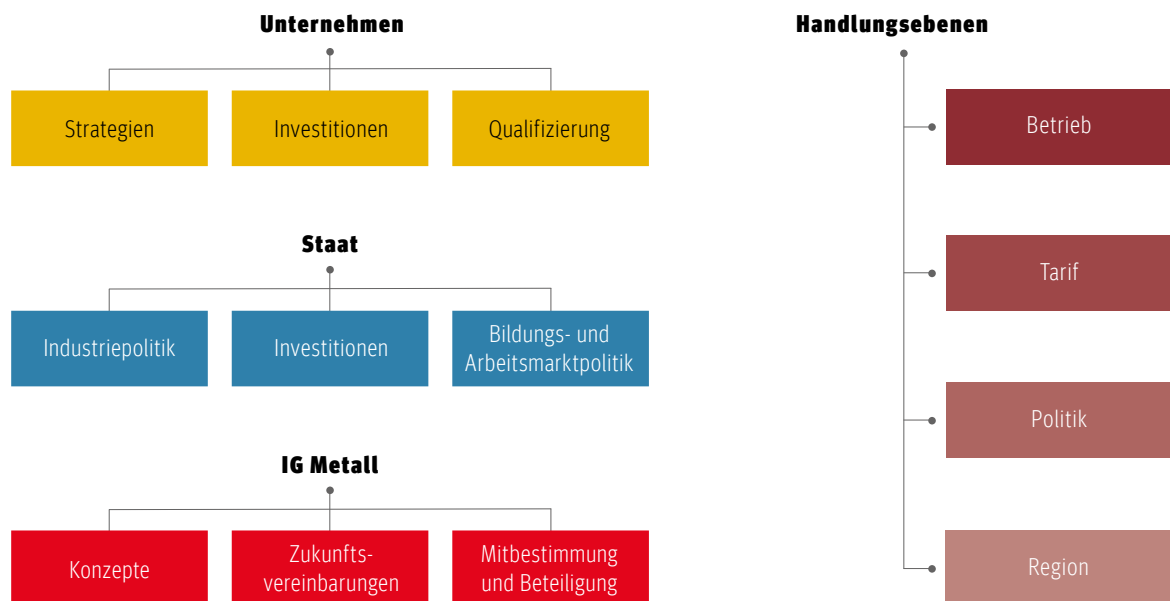
Die IG Metall leistet hierzu ihren Beitrag. Sie hat sich im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie verpflichtet, sich in den Betrieben für den Aufbau von Kompetenzen der Berufsberatung und der beruflichen Begleitung einzusetzen und damit die Begleitung von Beschäftigten durch berufliche Veränderungsprozesse zu fördern.

Ein Baustein könnte hier das Modell der **Weiterbildungsmentor*innen** sein: Vertrauensleute werden fortgebildet, um ihre Kolleg*innen im Weiterbildungssystem zu unterstützen, für Qualifizierung zu werben und eventuelle Hemmschwellen abzubauen. Im Oktober 2020 wurde hierzu ein vom Bundesministerium für Bildung und Forschung mit knapp 6 Millionen Euro gefördertes Projekt gestartet.

In der Qualifizierung und dem Bauen von Brücken in neue Beschäftigung und Tätigkeiten liegt sicherlich ein Schlüssel für eine gelingende Transformation. Ein besonderes Engagement von Unternehmen und Staat in diesem Bereich ist daher von zentraler Bedeutung. Der Staat muss aber den tief greifenden Wandel der Wirtschaft nicht zuletzt auch dadurch flankieren, dass er **verlässlich soziale Sicherheit** bietet – bei Übergängen am Arbeitsmarkt, in Phasen der Arbeitslosigkeit und bei Übergängen zwischen Erwerbsleben und Rente – und die Sicherungssysteme hierfür entsprechend ausbaut.

ABB. 15: AKTEURE, POLITIKFELDER UND HANDLUNGSEBENEN DER TRANSFORMATION

Handlungsfelder und Maßnahmen, die es zu verzahnen gilt



► **Quelle:** IG Metall-Vorstand, Ressort Grundsatzfragen.

Was wir für einen fairen Wandel brauchen: entschiedenes Handeln von Unternehmen, Staat und Gewerkschaften auf allen Ebenen.

Erfahrungen, die wir nutzen können

Vieles von dem, was wir heute an Instrumenten zur Verfügung haben, um Transformationsprozesse erfolgreich zu gestalten, geht auf Erfahrungen aus vergangenen Krisen und Strukturwandelprozessen zurück, die in dieser Broschüre reflektiert werden. Aus ihnen leiten sich auch viele Vorschläge und Forderungen ab, die die IG Metall heute in die Debatte bringt.

Denn aus den Umbrüchen der Vergangenheit lassen sich eine Reihe von Lehren ziehen, die uns bei der erfolgreichen Gestaltung der aktuellen Transformationsprozesse unterstützen können.

► **Innovationen und Technologieführerschaft sind zentral für den Erhalt und die Schaffung von Beschäftigung.**

Die Beispiele der Unterhaltungselektronik und der Uhrenindustrie (siehe Kapitel „Kaum gebremster Niedergang: Uhrenindustrie und Unterhaltungselektronik im Schwarzwald“, S. 29 ff.) zeigen, dass Innovationen und das rechtzeitige Reagieren auf Veränderungen der Märkte Grundlage für das Überleben ganzer Branchen sind. Deshalb müssen wir den Unternehmen die Fragen nach Innovation und Diversifizierungskonzepten ausdrücklich und beharrlich stellen und sie in die Pflicht nehmen, tragfähige Zukunftsstrategien zu entwickeln.

► **Wir müssen die Diskussion über Zukunftsstrategien in den Betrieben führen.**

Die Diskussion darüber müssen wir offensiv in die Betriebe tragen und die Belegschaften daran beteiligen. Dies ist auch gerade dort wichtig, wo die Probleme aktuell noch gar nicht vorhanden sind oder erkannt werden, sich aber abzeichnen. Denn wenn sie erst einmal mit voller Wucht akut werden, ist es meistens zu spät, um strategisch umzusteuern, alternative Produkte zu entwickeln und neue Geschäftsmodelle aufzubauen und damit neue Perspektiven für die Beschäftigten zu entwickeln. Auch das zeigen einige der dargestellten Beispiele.

Aktive Betriebsräte, die sich um Wirtschafts- und Zukunftsfragen kümmern, sind dafür immens wichtig. Auch geben uns die Möglichkeiten betrieblicher Tarifpolitik Instrumente an die Hand, flexibel auf betriebliche Krisen zu reagieren und Abbaudiskussionen für zukunftsgerichtete Vereinbarungen zu nutzen. Für diese Diskussionen und Prozesse müssen wir die ehrenamtlichen und hauptamtlichen Funktionär*innen der IG Metall befähigen und ihnen Strategien und Werkzeuge an die Hand geben, Veränderungen proaktiv zu gestalten. Dies tun wir unter anderem mit dem Projekt „Die IG Metall vom Betrieb aus denken“.

► **Alte und neue struktur-, regional- und arbeitsmarktpolitische Instrumente helfen uns dabei, die Transformation zu meistern und sozial zu gestalten.**

In den 1980er- und 1990er-Jahren wurden viele Instrumente, mit denen wir heute selbstverständlich arbeiten, häufig unter aktiver Mitwirkung oder gar auf Initiative der IG Metall geschaffen beziehungsweise weiterentwickelt (siehe Kapitel „Krisenintervention und Zukunftsgestaltung in den 1980er- und 1990er-Jahren“, S. 20 ff.): Beschäftigungspläne, die Vereinbarungen zu Zukunftsinvestitionen und

alternativen Produkten und Geschäftsfeldern ebenso umfassen wie Qualifizierungsmaßnahmen für die Beschäftigten und die Pate stehen für die heutigen Zukunftsvereinbarungen; Beschäftigungsgesellschaften, die Kolleg*innen dabei unterstützen, neue berufliche Perspektiven zu entwickeln, wenn diese nicht im Betrieb geschaffen werden können; Beratungsstellen und Forschungsinstitute, die betriebliche und gewerkschaftliche Akteur*innen in Fragen der Technologieentwicklung, proaktiver Zukunftsgestaltung und Weiterentwicklung von Belegschaften unterstützen; Ansätze der regionalisierten Strukturpolitik, mit denen versucht wurde, neue Perspektiven für ganze Regionen zu entwickeln – in manchen von ihnen, wie dem Ruhrgebiet, dem Siegerland oder Teilen Sachsens, durchaus mit nachhaltigem Erfolg; arbeitsmarktpolitische Instrumente wie das Strukturkurzarbeitergeld, das erstmals eine Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung ermöglichte.

Auch haben wir in diesen Auseinandersetzungen immer wieder die Erfahrung gemacht, wie wichtig die Mobilisierung unserer Mitglieder, aber auch der gesamten lokalen Öffentlichkeit ist, um den Abbauplänen von Unternehmen zukunftsweisende Alternativen entgegenzusetzen und Programme und Vereinbarungen zur Zukunftssicherung von Betrieben und Regionen durchzusetzen – etwa in Rheinhausen oder in Nürnberg bei Grundig.

Vieles von dem, was damals geschaffen wurde, ist noch vorhanden, kann genutzt werden und wird es bereits. Manches gilt es, wiederzuentdecken, zu reaktivieren und für die heutige Gestaltung der Transformation im Interesse der Beschäftigten weiterzuentwickeln.

Denn anders als bei der Kohle (siehe Kapitel „Der lange Ausstieg aus der Steinkohle“, S. 7 ff.) geht es in unseren Kernbranchen Automobil, Stahl, Maschinenbau et cetera nicht um den Ausstieg aus einer Industrie oder Branche, sondern um deren ökologischen und technologischen Umbau. Und anders als im Umbruch der ostdeutschen Wirtschaft nach der Vereinigung (siehe Kapitel „Die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft nach der Vereinigung“, S. 42) haben wir es nicht mit dem Zusammenbruch und Neuaufbau eines ganzen Wirtschaftssystems und Arbeitsmarkts zu tun, sondern mit regional konzentrierten und branchenspezifischen Umbrüchen, die zwar herausfordernd, aber gestaltbar sind.

► **Ohne staatliche Unterstützung geht es nicht!**

Eindrucksvoll zeigen uns die Finanzmarktkrise (siehe Kapitel „Mit allen durch die Krise: die Bewältigung der Finanzmarktkrise“, S. 63 ff.) und die aktuelle Coronakrise (siehe Kapitel „Krise ohne Beispiel: Corona meets Transformation“, S. 71 ff.), wie wichtig und wirkungsvoll staatliche Hilfsprogramme zur Sicherung von Liquidität, Einkommen und Beschäftigung sowie antizyklische Konjunkturprogramme in wirtschaftlichen Krisensituationen sind. Aus den Beispielen der Vergangenheit wissen wir, dass es auch in strukturellen Umbrüchen ohne den Staat nicht geht. Die industrie- und strukturpolitische Unterstützung durch Bundes- und Landesregierungen ist extrem wichtig, um Transformationsprozesse von der Dimension des Ausstiegs aus der Steinkohle, der Stahlkrise oder der aktuellen Transformation der Automobilindustrie erfolgreich bewältigen zu können. Gerade der lange und für das Ruhrgebiet schwierige Ausstieg aus der Kohle zeigt auch, dass für die erfolgreiche Transformation einer ganzen Region erhebliche Fördermittel, große Wirtschaftsentwicklungsprogramme und intensive regionalpolitische Bemühungen notwendig sind.

► **Die Region ist eine wichtige Handlungsebene für erfolgreiche Transformation.**

Aus den Erfahrungen im Ruhrgebiet, im Siegerland, in bestimmten Regionen im Osten Deutschlands und anderen regional konzentrierten Strukturwandelprozessen haben wir gelernt, wie wichtig die Region als Handlungsfeld für eine erfolgreiche Transformation ist. Die Beispiele der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen und der Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen zeigen konkret, welchen wertvollen Beitrag koordinierte regionale Entwicklungsprozesse bei der Schaffung von betrieblichen und regionalen Perspektiven leisten können. Wichtig ist dabei die Einbindung der zentralen Akteur*innen vor Ort, aber auch eine möglichst gute Verankerung in der Landespolitik. Die IG Metall sollte in solchen Prozessen eine möglichst zentrale Rolle einnehmen und treibende Kraft sein. Langfristig gilt es – das zeigt die Abwicklung der Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen –, Strukturen und Prozesse mit Fokus auf die regionale Entwicklung stärker zu institutionalisieren und zumindest perspektivisch unabhängig von Projektfinanzierung und aktuellen Haushaltsbudgets zu machen. Auch dass regionale Entwicklungsprozesse einen langen Atem brauchen, hat die Vergangenheit gezeigt. Teilweise können die Früchte der Bemühungen erst Jahrzehnte später geerntet werden.

► **Oft geht es nicht ohne Konflikte.**

In manchen Fällen gelang der Wandel wie im Siegerland, in Sachsen und letztendlich auch im Ruhrgebiet in der sozialpartnerschaftlichen und korporatistischen Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Staat und Gewerkschaften. Manchmal bedurfte es aber auch des Konflikts mit den Arbeitgeber*innen und des Aufbaus öffentlichen Drucks wie in Rheinhausen oder bei Grundig in Nürnberg. Dieser muss sowohl über betriebliche Aktionen aufgebaut und in Tarfbewegungen ausgetragen als auch in Ministerien und politische Arenen getragen werden. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor dabei war aber immer die Unterstützung in der Region und der dortigen Zivilgesellschaft.

► **Arbeitsmarktpolitische Instrumente sind eine wichtige Unterstützung für die Transformation.**

Die Beispiele der Vergangenheit zeigen auch, dass die soziale Gestaltung des Strukturwandels immer dann besonders gut gelang, wenn es möglich war, arbeitsmarktpolitische Instrumente systematisch für die Schaffung von Perspektiven für Belegschaften und Regionen zu nutzen. Das war bei den Beschäftigungsgesellschaften in den Steinkohlegebieten, in der Unterhaltungselektronik und im Umbruch der ostdeutschen Wirtschaft der Fall. Da, wo sich die Arbeitsagentur sperrte oder die Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik nicht systematisch betrieben wurde, wie etwa im Schwarzwald, wurde dagegen eine Chance vergeben, die vorhandenen Instrumente für die Entwicklung alternativer Perspektiven zu nutzen.

► **Qualifizierung ist ein wichtiger Schlüssel zur Schaffung individueller Perspektiven.**

In fast allen behandelten Fällen spielte Qualifizierung eine wichtige Rolle darin, gerade jüngeren Beschäftigten alternative berufliche Perspektiven zu eröffnen – entweder innerhalb des Unternehmens oder auf dem externen Arbeitsmarkt. Qualifizieren statt Entlassen – das Motto der Beschäftigungspläne der 1980er- und 1990er-Jahre – muss auch heute die Devise sein. Beschäftigungspläne – oder wie sie heute oft heißen: Zukunftsvereinbarungen – sind hierbei ein guter Weg, um Mittel aus

Sozialplänen und Gelder der Bundesagentur zu bündeln, um hochwertige Qualifizierung betreiben zu können und eine weitgehende Entgeltsicherung für die Beschäftigten zu erreichen. Auch Kurzarbeit hat sich als wichtige Beschäftigungsbrücke erwiesen, in ganz besonderem Ausmaß im Umbruch der ostdeutschen Wirtschaft nach der Vereinigung und in der Finanzmarkt- und Coronakrise.

#FAIRWANDEL-KUNDGEBUNG DER IG METALL IN BERLIN



© Christian von Polentz/IG Metall

Mit der #Fairwandel-Kundgebung setzen über 50 000 Metaller*innen am 29. Juni 2019 vor dem Brandenburger Tor ein deutliches Zeichen: Ein sozialer, ökologischer und demokratischer Wandel geht nur mit uns!

Aus den Versuchen der Vergangenheit, Kurzarbeit systematisch für Qualifizierung zu nutzen, lässt sich dabei einiges lernen: So sollten die Zeiträume für Kurzarbeit möglichst überschaubar zu planen sein und die Curricula der nicht immer abschätzbaren Dauer von Kurzarbeit gerecht werden. In den Betrieben müssen rechtzeitig Qualifizierungspläne entwickelt werden, die sich an den

bildungsbiografischen Voraussetzungen der potenziellen Teilnehmenden orientieren. Diese wiederum müssen frühzeitig ausgewählt werden, um Barrieren abzubauen und bei Bedarf Orientierungskurse vorzuschalten. Die öffentliche Förderung von Qualifizierungen für betriebliche Bedarfe sollte an das Vorhandensein zwischen den Betriebsparteien ausgehandelter Qualifizierungspläne geknüpft und den betrieblichen Interessenvertretungen ein Initiativrecht zugesprochen werden, Kurzarbeit und Weiterbildungsmaßnahmen anstoßen zu können.

► **Arbeitszeitverkürzungen sind ein wichtiges Mittel zur Beschäftigungssicherung.**

Wo Kurzarbeit nicht mehr ausreicht, um Auftragseinbrüche und wirtschaftliche Engpässe von Unternehmen zu bewältigen, können Arbeitszeitverkürzungen ein gutes Mittel sein, Beschäftigung zu sichern. Das hat in eindrücklicher Weise das Beispiel der Viertagewoche bei Volkswagen gezeigt (siehe Kapitel „Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverkürzung in den 90er-Jahren“, S. 55 ff.). Wir müssen deshalb heute erneut eine Debatte darüber führen, wie dieser solidarische Weg begangen und gestaltet werden kann. Das VW-Modell zeigt uns, dass die Beschäftigten dabei nicht nur etwas zu verlieren haben, sondern auch Zeitwohlstand gewinnen, wenn die neuen Arbeitszeiten planbar und verlässlich gestaltet werden. Ein gewisser Entgeltausgleich ist nötig, damit die Einkommenseinbußen nicht zu groß sind und nicht nur Besserverdienende sie verkraften können. Konstante Monatsentgelte waren bei VW eine wichtige Grundlage für die Akzeptanz der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzung ebenso wie die Beschäftigungssicherheit, die mit dem Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen im gesamten Unternehmen erreicht wurde.

Der nun von der IG Metall eingebrachte Vorschlag einer Viertagewoche zielt darauf, nicht nur kurzfristige konjunkturelle Einbrüche zu überbrücken, sondern auch die Folgen der Transformation nicht in Arbeitslosigkeit, sondern in gute Arbeit für möglichst alle Beschäftigten münden zu lassen.

► **Sicherheit im Wandel ist zentral.**

Nicht zuletzt zeigen die hier vorgestellten Beispiele, dass Sicherheit im Wandel zentral für die soziale Gestaltung von Strukturwandel und die Akzeptanz von Veränderungen ist. Nicht nur aus dem Steinkohlebergbau, sondern auch aus Betrieben des Stahlbereichs, der Unterhaltungselektronik, der Uhrenindustrie und den ehemaligen volkseigenen Betrieben der DDR schieden vor allem viele ältere Kolleg*innen sozial abgesichert aus dem Arbeitsmarkt aus, wenn es in ihrem Betrieb oder ihrer Branche keine Perspektiven mehr gab. Im Fall der Kohlekumpel geschah dies über die eigens geschaffene Leistung des Anpassungsgelds, in anderen Fällen oder Branchen über die gesetzlichen Möglichkeiten des Vorruhestands oder die tariflich oder betrieblich ausgehandelte Altersteilzeit. Gesetzliche Wege in die Frühverrentung sind mittlerweile erheblich eingeschränkt und auch die Altersteilzeit wird nicht mehr staatlich gefördert. Wir werden daher nicht umhinkommen, auch wieder neu über abgesicherte Übergänge in die Rente nachzudenken. Da, wo es uns trotz aller Anstrengungen in der Industrie-, der Bildungs- und der Arbeitsmarktpolitik nicht gelingt, neue Perspektiven für einzelne Beschäftigte zu schaffen, ohne dass sie in die Arbeitslosigkeit gehen müssen, brauchen wir auch einen besseren Schutz der Arbeitslosenversicherung und des letzten sozialen Sicherungsnetzes in Form der Grundsicherung.

Danksagung

Dieser Blick in die Vergangenheit von Krisen und Strukturwandelprozessen stützt sich neben wissenschaftlicher Literatur und Veröffentlichungen der IG Metall ganz wesentlich auf Materialien und Expertise, die mir eine Reihe von Kollegen zur Verfügung gestellt haben.

Bei ihnen bedanke ich mich ganz herzlich! Sie haben mit ihrer Erfahrung, ihrem Wissen und ihren Analysen, die sich aus langjähriger praktischer Gewerkschafts- und Beratungsarbeit speisen, ganz wesentlich dazu beigetragen, dass die Fallbeispiele im Detail plastischer wurden und sowohl historisch als auch politisch besser einzuordnen waren.

Der Dank geht an:

GÜNTER GÜNER, ehemaliger Erster Bevollmächtigter der IG Metall Villingen-Schwenningen

WALTER KRIPPENDORF, IMU-Institut Berlin

STEFAN KRULL, ehemaliger Betriebsrat und Mitglied der Tarifkommission bei Volkswagen Wolfsburg

RUDI LUTZ, ehemaliger Zweiter Bevollmächtigter der IG Metall Nürnberg

KLAUS MERTENS, Berater des Betriebsrats von ZF Schweinfurt und Verfasser einer Masterarbeit zum Strukturwandel im Siegerland

WOLFGANG NETTELSTROTH, Politischer Sekretär in der IG Metall-Bezirksleitung Nordrhein-Westfalen

VOLKER RENKE und **GERHARD RICHTER**, ehemalige Geschäftsführer der Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen

Außerdem danke ich meinen Kolleginnen Astrid Ziegler und Stefanie Janczyk sowie dem Kollegen Heiko Reese für wertvolle Anmerkungen und ihren fachlichen Blick über die Schulter.

Literaturverzeichnis

- ARBEITNEHMERKAMMER BREMEN 2012:** [„Weniger ist mehr!“ Aktuelle Modelle gelungener Arbeitszeitverkürzung](#), Bremen.
- BAUER, WILHELM/RIEDEL, OLIVER/HERMANN, FLORIAN UND ANDERE 2018:** [ELAB 2.0. Wirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung am Standort Deutschland](#), Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation: Stuttgart (2. Auflage).
- BIEBACK, KARL-JÜRGEN 2019:** Zur Bewältigung des Strukturwandels: Transformations-Kurzarbeitergeld auf den Weg bringen. Warum eine neue Form des Kurzarbeitergeldes notwendig ist, in: Soziale Sicherheit 10/2019.
- BLANK, MICHAEL/NEUMANN, HORST 1988:** Erste Beschäftigungsgesellschaft Thomson-Brandt, Villingen-Schwenningen, in: Der Gewerkschafter Heft 6, 1988.
- BMF 2020a:** Bundesministerium der Finanzen [Stark durch die Krise: Dezemberhilfe kommt, Überbrückungshilfe wird deutlich erweitert und verlängert](#), Pressemitteilung vom 27. November 2020.
- BMWI 2019:** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hg.): Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“. [Abschlussbericht](#), Januar 2019.
- BMWI 2021:** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Konventionelle Energieträger. [Kohle](#).
- BMWI 2020:** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: [Richtlinien zur Gewährung von Anpassungsgeld an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Braunkohletagebaus und der Stein- und Braunkohleanlagen](#), Amtliche Veröffentlichung vom 3. September 2020.
- BMWI 2020a:** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Elektromobilität. [Batterien für die Mobilität von morgen](#).
- BMWI 2020b:** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: [Die Nationale Wasserstoffstrategie](#).
- BMU 2016:** Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: [Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung](#), Berlin.
- BOGEDAN, CLAUDIA/BREHMER, WOLFRAM/HERZOG-STEIN, ALEXANDER 2009:** [Betriebliche Beschäftigungssicherung in der Krise. Eine Kurzauswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2009](#), WSI-Report 1, Dezember 2009.
- BOLSMANN, TOBIAS:** [Bergleute verbuchen im Streit mit der RAG juristischen Erfolg](#), in: Der Westen, 27. März 2015.
- BOSCH, GERHARD 1990:** Qualifizieren statt entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis, Westdeutscher Verlag: Opladen.
- BUCHENAU, MARTIN-W./TYBORSKI, ROMAN:** [ZF kürzt Arbeitszeit und verzichtet auf Kündigungen – Druck auf Conti wächst](#), in: Handelsblatt, 24. Juli 2020.

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2008: [Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Träger und Arbeitnehmer](#), Merkblatt, Nürnberg.

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2020: [Der Arbeitsmarkt im November 2020. Trotz Teil-Lockdown weiterer saisonbereinigter Rückgang der Arbeitslosigkeit](#), Presseinfo Nr. 51 vom 1. Dezember 2020.

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2021: [Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Dezember und Jahr 2020](#), Nürnberg.

BUNDESAMT FÜR WIRTSCHAFT UND AUSFUHRKONTROLLE (BAFA) 2020: [Anpassungsgeld Steinkohle](#).

BUNDESGESETZBLATT 2007: [Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 \(Steinkohlefinanzierungsgesetz\)](#), 2007 Teil I Nr. 68.

BUNDESGESETZBLATT 2020: [Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze \(Kohleausstiegsgesetz\)](#), 2020 Teil I Nr. 37.

BUNDESGESETZBLATT 2020a: [Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung](#), 2020 Teil I Nr. 24.

BUNDESGESETZBLATT 2020b: [Gesetz zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie \(Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG\)](#), 2020 Teil I Nr. 59.

CONRADT-MACH, ANNEMARIE: Strukturwandel der Wirtschaft in Villingen-Schwenningen, in: Bumiller, Casimir: Geschichte der Stadt Villingen-Schwenningen, Band II. Der Weg in die Moderne, Villingen-Schwenningen: Verlag der Stadt Villingen-Schwenningen 2017.

DENGLER, KATHARINA/MATTHES, BRITTA 2018: [Substituierbarkeitspotenziale von Berufen. Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt](#), IAB-Kurzbericht 4/2018, Nürnberg: IAB.

DIEKMANN, FLORIAN/BIDDER, BENJAMIN 2020: [Kurzarbeit gegen die Coronakrise. Die Angst vor der Rückkehr der Arbeitslosigkeit](#), in: Der Spiegel, 10. März 2020.

HAAS, CHRISTINE/SEIBEL, KARSTEN 2020: [Viel soll viel helfen – was uns die letzte große Krise lehrte](#), in: Die Welt, 13. März 2020.

HEINELT, HUBERT/BOSCH, GERHARD/REISSERT, BERND (HG.),1994: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin: edition sigma.

HENNICKE, MARTIN/NOLL, WULF 2020: [Strukturwandel im Ruhrgebiet. Was wir für zukünftige Transformationsprozesse daraus lernen können](#), WISO direkt 2/2020.

HERZOG-STEIN, ALEXANDER/LINDNER, FABIAN/STURN, SIMON 2018: The German employment miracle in the Great Recession: the significance and institutional foundations of temporary working-time reductions, Oxford Economic Papers, Volume 70, Issue 1, January 2018, S. 206–224.

HIELSCHER, VOLKER/HILDEBRANDT, ECKHART 1999: Zeit für Lebensqualität. Auswirkungen verkürzter und flexibilisierter Arbeitszeiten auf die Lebensführung, Berlin: edition sigma.

IFO INSTITUT 2020: [Metallindustrie ist Spitzenreiter bei der Kurzarbeit](#), Pressemitteilung vom 5. Oktober 2020.

IG BCE UND VERDI 2020: [Fragen und Antworten zu den Eckpunkten für ein Anpassungsgeld \(APG\)](#).

IG METALL-VORSTAND 2003: Unternehmenskrise = Arbeitsplatzabbau ... „Es geht auch anders!“ Der Tarifvertrag Beschäftigungssicherung in der Praxis, Diskussionsbeiträge zur Tarifarbeit im Betrieb, Grüne Reihe Nr. 11.

IG METALL-VORSTAND 2019: [Transformationsatlas – wesentliche Ergebnisse](#), Material zur Pressekonferenz der IG Metall am 5. Juni 2019.

IG METALL-VORSTAND 2019a: Transformationsatlas, Sondererhebung Verbrenner, Dezember 2019.

IG METALL-VORSTAND 2020: [Die Jahrhundertkrise? Eine Zäsur für Wirtschaft und Politik, Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 2](#), Juli 2020.

IG METALL-VORSTAND 2020a: Wirtschaftspolitische Informationen, M+E-Tarifrunde 2021. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen, aktualisierte Fassung vom 17. Dezember 2020.

IRLE, CORNELIA/RÖLLINGHOFF, STEFAN 2008: [Dortmund – eine Stadt im Aufbruch](#), in: Informationen zur Raumentwicklung 9 und 10/2008.

JÜRGENS, KERSTIN/REINECKE, KARSTEN 1998: Zwischen Volks- und Kinderwagen. Auswirkungen der 28,8-Stunden-Woche bei der VW AG auf die familiäre Lebensführung von Industriearbeitern, Berlin: edition sigma.

KLIPPERT, JÜRGEN/MARKMANN, MARIE 2019: [Macht uns die Technik überflüssig? Auswirkungen der digitalen Transformation auf die Beschäftigung](#), Broschüre des IG Metall-Vorstands, Ressort Zukunft der Arbeit.

KNUTH, MATTHIAS 1994: ABS-Gesellschaften als dezentrale Akteure der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik: Problemlösung „vor Ort“, in: Heinelt/Bosch/Reissert (Hg.) 1994: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin: edition sigma.

KNUTH, MATTHIAS/MÜHGE, GERNOT 2009: [Von der Kurz-Arbeit zur langfristigen Sicherung von Erwerbsverläufen: Weiterentwicklung der Instrumente des Beschäftigtentransfers](#), Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 244.

KRIPPENDORF, WALTER 1990: Betriebliche Produktpolitik und arbeitsorientierte Regional- und Strukturpolitik im industriellen Strukturwandel Mittelfrankens, HBS-Manuskripte 40, Nürnberg.

KÜHL, JÜRGEN 1994: Die Veränderung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in: Heinelt, Bosch, Reissert (Hg.) 1994: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin: edition sigma.

LUTZ, BURKHART/GRÜNERT, HOLLE 1996: Der Zerfall der Beschäftigungsstrukturen der DDR 1989 – 1993, in: Lutz, Burkhardt und andere (Hg.): Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe, Opladen 1996.

MERTENS, KLAUS 1995: Krise der Gewerkschaften und regionaler Strukturwandel: Das Beispiel des Siegerlandes, Magisterarbeit an der Universität-Gesamthochschule Siegen.

MOLITOR, CARMEN: [Kollektiver Kraftakt](#), in: Magazin Mitbestimmung 9/2015.

NATIONALE PLATTFORM ZUKUNFT DER MOBILITÄT 2020: [1. Zwischenbericht zur strategischen Personalplanung und -entwicklung im Mobilitätssektor](#), Januar 2020.

OEI, PAO-YU/LORENZ, CASIMIR/SCHMALZ, SOPHIE UND ANDERE 2019: [Klimaschutz und Kohleausstieg: Politische Strategien und Maßnahmen bis 2030 und darüber hinaus](#). Abschlussbericht des Umweltforschungsplans des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, hrsg. vom Umweltbundesamt: Dessau-Roßlau.

OSIANDER, CHRISTOPHER/SENGHAAS, MONIKA/STEPHAN, GESINE UND ANDERE 2020: [Befragung zum Kurzarbeitergeld in Corona-Zeiten. Bei niedrigen Einkommen wird eine höhere Erstattungsquote als angemessen erachtet](#), IAB-Kurzbericht 17/2020, Nürnberg: IAB.

PETERS, JÜRGEN (HG.) 1994: Modellwechsel. Die IG Metall und die Viertagewoche bei VW, Göttingen: Steidl-Verlag.

PROMBERGER, MARKUS/ROSDÜSCHER, JÖRG/SEIFERT, HARTMUT UND ANDERE 1996: Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverkürzung, Berlin: edition sigma.

SANDER, HENDRIK/SIEBENMORGEN, BASTIAN/BECKER, SÖREN: [Kohleausstieg und Strukturwandel. Für eine sozialökologische Transformation im Rheinischen Revier](#), Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung: Berlin.

SEIFERT, HARTMUT 1993: Kurzarbeit und Qualifizierung – Bedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Kurzarbeit zur Nutzung der beruflichen Qualifizierung, Ergebnisse einer Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, WSI: Düsseldorf.

SEIFERT, HARTMUT 1994: Kurzarbeit und Qualifizierung – ein neues Instrument zur Förderung des Strukturwandels?, in: Heinelt/Bosch/Reissert (Hg.) 1994: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin: edition sigma.

STEEGMANN, THEO: [„Steedmann blickt zurück – von April 1988 bis heute“](#), in: Neue Ruhr-Zeitung, 12. Dezember 2017.

URBAN, DIETER 1990: Die verhinderten „Free Riders“ von Rheinhausen oder: Wann führt materielle Betroffenheit zur Teilnahme an kollektiven Protestaktionen? in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 42.

WIRTSCHAFTSVEREINIGUNG STAHL 2019: [Fakten zur Stahlindustrie in Deutschland 2019](#), Düsseldorf.

ZIEGLER, ASTRID 2009: [Strukturpolitik in der Krise – Mehr als Standortwettbewerb und Innovationsförderung](#), in: WSI-Mitteilungen 5.

ZIKA, GERD/HELMRICH, ROBERT/MAIER, TOBIAS UND ANDERE 2018: [Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035. Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle](#), IAB-Kurzbericht 9/2018, Nürnberg: IAB.

Abbildungsverzeichnis und Fotonachweis

ABBILDUNGEN

Abb. 1: Rückgang der Beschäftigung in der Steinkohle	10
Abb. 2: Rückgang der Förderung von Steinkohle	10
Abb. 3: Produktivitätsentwicklung in der Stahlindustrie	21
Abb. 4: Rückgang der Beschäftigung in der Uhrenindustrie im Schwarzwald	30
Abb. 5: Der Niedergang von SABA	32
Abb. 6: Die Beschäftigungskatastrophe im Umbruch der ostdeutschen Wirtschaft	43
Abb. 7: Wirtschaftskraft und Beschäftigung in der Finanzmarktkrise	64
Abb. 8: Umgesetzte Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung in der Finanzmarktkrise	66
Abb. 9: Beitrag unterschiedlicher Instrumente zur Entwicklung des Arbeitsvolumens in und nach der Finanzmarktkrise	69
Abb. 10: In vielen Betrieben gibt es keine Strategie für die Transformation	72
Abb. 11: Vielen Betrieben fehlen die Produktalternativen	73
Abb. 12: Gesamtzahl der Arbeitsplätze – kaum Veränderung durch Digitalisierung	74
Abb. 13: Prognosen der Institute zur Wirtschaftsentwicklung für 2020 und 2021	76
Abb. 14: Ausgaben des Coronakonjunkturprogramms nach Bereichen	79
Abb. 15: Akteure, Politikfelder und Handlungsebenen der Transformation	88

FOTOS

S. 1: Oleg Doroshin/stock.adobe.com
S. 8: iStock.com/J-Picture
S. 14: Hans Blossey/Alamy Stock Foto
S. 23: Manfred Vollmer
S. 26: akg-images/picture-alliance/dpa
S. 31: amnach/stock.adobe.com
S. 36: iStock.com/industryview
S. 37: iStock.com/saiko3p
S. 44: akg-images/picture-alliance/ZB
S. 50: akg-images/picture-alliance/dpa
S. 56: iStock.com/TBE
S. 61: Katrin Mohr
S. 68: iStock.com/Sarinyapinngam
S. 75: iStock.com/RomoloTavani
S. 78: iStock.com/littlewolf1989
S. 85: iStock.com/elxeneize
S. 86: iStock.com/Elektronik-Zeit
S. 92: Christian von Polentz/IG Metall

SICHERHEIT IM WANDEL

Instrumente für die Gestaltung der Transformation

In der Geschichte der Bundesrepublik hat es immer wieder Strukturwandelprozesse einzelner Branchen sowie Transformations- und Krisenphasen der Gesamtwirtschaft gegeben, die sozialpartnerschaftlich gestaltet und sozialstaatlich flankiert worden sind mit dem Ziel, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und Beschäftigten Brücken in neue Tätigkeiten oder Bereiche zu bauen.

Diese Broschüre bietet einen Überblick über Ansätze und Instrumente, die dabei zum Einsatz kamen – im Ausstieg aus der Steinkohle, in Krisen und Zukunftsgestaltung der 1980er- und 1990er-Jahre, im Umbruch der Wirtschaft im Osten nach der Vereinigung, zur Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverkürzung bei Volkswagen zu Beginn der 1990er-Jahre, in der Finanzmarktkrise 2008/2009 und der aktuellen Coronakrise. Sie beschreibt die Erfahrungen, die gemacht wurden, und diskutiert, was wir aus den jeweiligen historischen Beispielen für heutige Transformationsprozesse lernen können, um den Wandel fair zu gestalten.