

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heiner Heseler

Die Arbeitsmarktfolgen von Betriebsschließungen  
Erfahrungen im internationalen Vergleich

23. Jg./1990

**3**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,  
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Die Arbeitsmarktfolgen von Betriebsschließungen Erfahrungen im internationalen Vergleich

Heiner Heseler, Bremen\*)

Der vorliegende Beitrag analysiert die Arbeitsmarkterfahrungen und die arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten bei Betriebsschließungen in vier Ländern. Eigene Untersuchungen in der Bundesrepublik werden mit Ergebnissen aus Schweden, Großbritannien und den USA konfrontiert.

Für das Arbeitsmarktgeschehen haben Betriebsschließungen eine weit größere Bedeutung als häufig vermutet wird. So erklären sie in der Bundesrepublik rund ein Viertel aller Arbeitsplatzverluste. Nimmt man das Ausmaß von Wiederbeschäftigung und langfristiger Arbeitslosigkeit zum Maßstab, so unterscheiden sich die Arbeitsmärkte in Schweden, der Bundesrepublik und den USA nur graduell hinsichtlich der Flexibilität und der Funktionsfähigkeit, auf Betriebsstillegungen zu reagieren. Lediglich in Großbritannien blieben die Werkstore der expandierenden Betriebe den vom industriellen Niedergang betroffenen Belegschaften verschlossen.

Einkommenseinbußen, Instabilität und insbesondere langanhaltende Dauerarbeitslosigkeit konnten in Schweden in stärkerem Maß verhindert werden als in der Bundesrepublik, den USA und Großbritannien. Selbst in Schweden konnte allerdings der Wiederbeschäftigungsgrad nicht über 75% getrieben werden. Für ein Viertel bis ein Drittel der betroffenen Belegschaften bedeutete die Schließung des Betriebs in allen vier Ländern das vorzeitige und endgültige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben.

Der Arbeitsmarktpolitik kommt bei Betriebsstillegungen eine herausragende Bedeutung zu. Eingebettet in eine zielgerichtete Wirtschafts- und Industriepolitik, kann sie ganz erheblich zur sozialverträglichen Gestaltung des Strukturwandels beitragen und verhindern, daß über Verdrängungsprozesse negative Schließungsfolgen auf andere Arbeitskräftegruppen abgewälzt werden.

Dieser Befund gewinnt heute gerade im Hinblick auf den in der DDR zu erwartenden Strukturwandel besonderes Gewicht. Es macht u. a. deutlich, daß die Folgen von notwendigen Betriebsschließungen sowohl für den Arbeitsmarkt insgesamt wie auch für die persönlich Betroffenen durch eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gemildert oder sogar positiv gewendet werden können. Bewährt haben sich vor allem Qualifikationsmaßnahmen bei den Arbeitskräften und Eingliederungsbeihilfen bei den Unternehmen.

## Gliederung

1. Einleitung
2. Die quantitative Dimension von Betriebsschließungen
3. Arbeitsmarktfolgen von Betriebsschließungen
  - 3.1 Bundesrepublik Deutschland
  - 3.2 Betriebsschließungen in Schweden
    - 3.2.1 Das Ende des schwedischen Schiffbaus
  - 3.3 Betriebsschließungen in den USA
  - 3.4 Betriebsschließungen in Großbritannien
4. Schlußfolgerungen
  - 4.1 Die Arbeitsmarktfolgen
  - 4.2 Institutionelle Regelungen und die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik

## Literaturverzeichnis

### 1. Einleitung

Schließungen von Großbetrieben sind der markanteste Ausdruck des wirtschaftlichen Strukturwandels. Sie stellen die betroffenen Arbeitnehmer und die Regionen und Städte vor besonders schwerwiegende Probleme. Seit

Beginn der 80er Jahre haben Betriebsschließungen eine wachsende Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Spektakuläre Widerstandsaktionen von Betriebsräten und Gewerkschaften z. B. in der Stahl- und Werftindustrie haben dazu genauso beigetragen wie verstärkte staatliche Bemühungen, mit Arbeitsmarktprogrammen den Stilllegungsprozeß sozialverträglich zu gestalten. Besondere Aufmerksamkeit dürfte diesem Problemfeld auch in Zukunft angesichts des Umbruchs der osteuropäischen Wirtschaftssysteme zukommen.

Für den Arbeitsmarkt bewirken gerade die Schließungen von Großbetrieben spezifische Herausforderungen. Im Fall des „normalen“ Arbeitsplatzabbaus, bei dem der Betrieb oder Betriebsteile fortgeführt werden, haben Betriebsleitungen und betriebliche bzw. gewerkschaftliche Interessenvertretungen beträchtliche Handlungsoptionen. Gerade die Älteren und die Beschäftigten, die am längsten dem Betrieb angehören, können auf die bestandsschützende und selektive Wirkung von formellen und informellen Kündigungsschutzregeln vertrauen. Die Betriebe haben die Möglichkeit, die Struktur des Belegschaftsabbaus durch verschiedene beschäftigungspolitische Instrumente zu steuern, die von der Nutzung der natürlichen Fluktuation, Abfindungen, Versetzungen in andere Abteilungen, Frühverrentungen bis hin zur Entlassung oder Massenentlassung reichen. Selbst im Fall extremer Branchen- und Unternehmenskrisen in der bundesdeutschen Kohle-, Stahl- oder Werftindustrie stellten in den siebziger Jahren und zu Beginn der achtziger Jahre betrieblich bedingte

\*) Dr. rer. pol. Heiner Heseler ist Leiter der Forschungstransferstelle Universität Bremen. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

Kündigungen erst das letzte und am wenigsten angewandte beschäftigungspolitische Instrument dar. So kam es trotz eines Abbaus von fast 70.000 Arbeitsplätzen in der nordrhein-westfälischen Stahlindustrie zwischen 1976 und 1986 zu keiner einzigen betriebsbedingten Kündigung (vgl. Landtag NRW 1987).

Anders ist die Situation bei der Schließung eines ganzen Betriebs, insbesondere wenn es sich um einen Großbetrieb handelt. Betrieblicherseits findet keine Selektion mehr statt. Betroffen sind alle Beschäftigten, unabhängig von ihrer Stellung in der betrieblichen Hierarchie, von Senioritätsrechten, Alter oder Qualifikation. Zu einem gleichen Zeitpunkt wird eine große Zahl von Arbeitnehmern auf den externen Arbeitsmarkt entlassen, der dadurch besonderen Belastungen ausgesetzt ist.

Der folgende Beitrag analysiert die Arbeitsmarkterfahrungen und die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten bei Betriebsschließungen in vier Ländern. Eigene Untersuchungen<sup>1)</sup> in der Bundesrepublik werden mit Ergebnissen von Studien aus Schweden, Großbritannien und den USA konfrontiert. Für diesen Vergleich wurden ca. 35 Untersuchungen aus vier Ländern ausgewertet, für die einerseits vergleichbare Forschungsergebnisse – neben betrieblichen Fallstudien auch verallgemeinerbare Surveys und repräsentative Verlaufsanalysen – vorliegen und die sich andererseits durch erhebliche Unterschiede in der Dynamik und Struktur des Arbeitsmarktes auszeichnen.

## 2. Die quantitative Dimension von Betriebsschließungen

Für das Arbeitsmarktgeschehen haben Betriebsschließungen eine weit größere Bedeutung als häufig vermutet wird. So erklären sie in der Bundesrepublik zwischen 1976 und 1985 rund ein Viertel aller Arbeitsplatzverluste (siehe Cramer 1987). Im Jahresdurchschnitt verloren rund 42.000 Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz, weil ihr Betrieb geschlossen wurde. Erstaunliche Parallelen belegt ein internationaler Vergleich der OECD zwischen Ländern mit ganz unterschiedlicher Arbeitsmarktentwicklung und -Struktur (vgl. OECD 1987). Das quantitative Ausmaß von Betriebsstillegungen ist in Schweden – einem Land mit hohem Beschäftigungsstand und hohem Grad an sozialer Sicherung und gesetzlicher Regulierung der Betriebsstillegungen – kaum geringer als in Kanada oder den USA - zwei Staaten, in denen kaum gesetzliche Regelungen existieren, die das Recht der Eigentümer, den Betrieb zu schließen oder zu verlagern, einschränken. In Kanada wurden im Untersuchungszeitraum<sup>2)</sup> jahresdurchschnittlich 12,6% der Betriebe mit 2,1% aller Beschäftigten geschlossen, in Schweden 10,8% der Betriebe mit 3,4% der Beschäftigten. In der Bundesrepublik waren jahresdurchschnittlich 2,1% der Arbeitnehmer betroffen, in Frankreich 5,7%, in Pennsylvania/USA 5,5% (OECD 1987, S. 100 ff.).

<sup>1)</sup> Präsentiert werden dabei Ergebnisse des von der DFG geförderten Forschungsprojekts Betriebsstillegung und lokaler Arbeitsmarkt, das der Autor gemeinsam mit Johann Gerdes, Martin Osterland, Bernhard Roth und Gabriele Werner an der Universität Bremen durchführte; siehe Gerde\*, Heseler, Osterland, Roth, Werner (1990). Parallel dazu und in enger Kooperation wurde an der FU Berlin eine Betriebsschließung untersucht; siehe Gabriel, Huber (1990).

<sup>2)</sup> Es handelt sich um unterschiedlich lange Untersuchungszeiträume in den einzelnen Ländern: Kanada: 1979-84, Pennsylvania/USA: 1976-85, Frankreich: 1978-84, Bundesrepublik Deutschland: 1978-84, Schweden: 1982-84, Japan: 1982-84, siehe OECD 1987, S. 101.

Die quantitative Bedeutung von Betriebsschließungen ist relativ unabhängig sowohl vom Beschäftigungsstand und der Höhe der Arbeitslosigkeit wie auch vom Grad der gesetzlichen Regulierung. Freilich variieren die Gründe dafür zwischen den einzelnen Ländern. In expandierenden Volkswirtschaften sind sie Ausdruck des „Prozesses schöpferischer Zerstörung“ (Schumpeter 1940). Schneller Strukturwandel ist der Motor des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigungsexpansion. So belegt eine Untersuchung für die USA, „that most employment reductions and closures resulted from the efforts of well-established employers to improve efficiency rather than because of bankruptcy“ (GAO 1987, S.20). Betriebsschließungen, so legt auch der Befund der OECD nahe, dürften in expandierenden Sektoren der Wirtschaft größeres Gewicht haben als in den stagnierenden. Vielfach geht ein hohes Tempo von Neugründungen von Betrieben mit einem bedeutenden Anteil an Betriebsschließungen einher. In stagnierenden Volkswirtschaften hingegen verursachen primär Branchenkrisen, Deindustrialisierungsprozesse und generell eine schwache Nachfrage den Niedergang von Betrieben.

Die hohe Mobilität der Industriebetriebe in den USA, die spektakulären Schließungen von Großwerften, Stahlwerken und Kohlenzechen in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland dürfen freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß Stilllegungen im Dienstleistungsbereich quantitativ bedeutsamer sind als im Industriesektor. So belegt die schon erwähnte Untersuchung der OECD für Frankreich, Schweden, die Bundesrepublik und Japan eine höhere „Death Rate“ im Service-Sektor als in der Industrie (OECD 1987, S. 115 f.). Die größte Bedeutung nicht nur hinsichtlich der Zahl der Betriebe wie hinsichtlich der betroffenen Arbeitnehmer haben daher auch Schließungen von Klein- und Mittelbetrieben. Nur 7,1% der Arbeitnehmer, die infolge einer Betriebsstillegung in der Bundesrepublik ihren Arbeitsplatz verloren, hatten zuvor in einem Betrieb mit mehr als 500 Beschäftigten gearbeitet (Cramer 1987).

Auch wenn das quantitative Gewicht der Betriebsschließungen in vielen Ländern relativ gleich ist, dürften doch die Konsequenzen für die betroffenen Individuen und die lokalen Arbeitsmärkte national sehr unterschiedlich ausfallen. Je höher die Arbeitslosigkeit und je ungünstiger die Beschäftigungsentwicklung, um so mehr ist zu erwarten, daß die Stilllegung eines Betriebes für die Betroffenen zu höherer Arbeitslosigkeit, längerer Dauer der Arbeitslosigkeit, stärkerer Instabilität der späteren Beschäftigungsverhältnisse und größeren Einkommensverlusten führt. Andererseits ist aber auch zu berücksichtigen, daß die Folgen sehr stark durch branchenspezifische Bedingungen, durch Qualifikation, Geschlecht und Nationalität der Arbeitnehmer beeinflußt werden.

Nicht nur Niveau und Dynamik der Arbeitsmärkte, sondern auch die unterschiedlichen strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen beeinflussen die Wiederbeschäftigungschancen und -bedingungen der von Stilllegungen betroffenen Arbeitnehmer. Wesentliche institutionelle Rahmenbedingungen sind der Grad der rechtlichen oder tarifvertraglichen Regulierung des Stilllegungsprozesses und die Einstellungspolitik der Unternehmen. In einem Land, in dem die Stilllegung eines Betriebs an hohe rechtliche Auflagen gebunden ist, sind Arbeitskräfte zwar nicht vor dem stilllegungsbedingten Verlust ihres Arbeitsplatzes gefeit. Negative Arbeitsmarktfolgen dürften allerdings geringer sein als in einem Land, in dem keine solche

rechtlichen Regelungen existieren. Ambivalent ist hingegen die Bedeutung der betrieblichen Einstellungspolitik. Senioritätsregeln erschweren die Wiederbeschäftigungschancen nach einer Betriebsschließung, die Existenz berufsfachlicher Arbeitsmärkte begünstigt den zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel und erhöht daher die Chancen der Wiederbeschäftigung.

### 3. Arbeitsmarktfolgen von Betriebsschließungen

#### 3.1 Bundesrepublik Deutschland

Über die Folgewirkungen von Betriebsschließungen in der Bundesrepublik liegen nur wenige Fallstudien bzw. fallübergreifende Untersuchungen vor, von denen die meisten noch vor der 1975 einsetzenden langfristig anhaltenden Beschäftigungskrise durchgeführt wurden und sich vornehmlich auf die Bewältigung der Montankrise in den sechziger Jahren konzentrierten<sup>3)</sup>. Zwar dürften das Tempo des Strukturwandels und auch die Bedeutung von Betriebsstillegungen unter den Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit nicht höher sein als zu Zeiten der Vollbeschäftigung. Es ist aber nicht zu erwarten, daß die Arbeitsmarktfolgen z. B. von Zechenstillegungen in den sechziger Jahren in gleicher Weise auch bei den Schließungen von Werften oder Stahlbetrieben in den achtziger Jahren eintreten. So wurden im Fall der Schließung eines Röhrenwerks im Ruhrgebiet zu Beginn der siebziger Jahre überhaupt nur 6% der Betroffenen arbeitslos, und dies auch meist nur für kurze Zeit (siehe Bosch 1978). Für die meisten gab es konzerninterne Versetzungsangebote, andere verließen freiwillig den Betrieb, da auch auf dem externen Arbeitsmarkt gute Wiederbeschäftigungschancen bestanden.

Im Verlauf der siebziger und achtziger Jahre haben sich die Arbeitsmarktbedingungen grundlegend gewandelt. Die

<sup>3)</sup> Vgl. Bosch (1978), Hillen (1971), Dederling (1970), Bandemer/Ilgen (1963).

<sup>4)</sup> Vergleichend dargestellt werden hier die Schließung der AG „Weser“ Ende 1983 in Bremen, der Rickmers Werft im Jahr 1986 in Bremerhaven und des AEG-Werks Brunnenstraße in Berlin 1983/84. Die Berliner und die Bremer Studie wurden über einen Dreijahres-Zeitraum parallel und in enger methodischer und inhaltlicher Kooperation durchgeführt. Als Vergleichsbasis diente die Arbeitslosenverlaufsuntersuchung des IAB aus dem Jahr 1981/82, eine repräsentative Längsschnittanalyse von Infratest Sozialforschung 1978-82 sowie eine Sonderauswertung von Verbleibsdaten Arbeitsloser aus Betriebsstillegungen, die das IAB unserem Projekt zur Verfügung stellte.

Massenentlassungen und der Kapazitätsabbau im Schiffbau, der Stahl- und der Elektroindustrie fanden in Regionen statt, die durch hohe Arbeitslosigkeit und rückläufige Arbeitsplatzentwicklung gekennzeichnet waren. Gleichwohl ergeben drei Fallstudien und eine repräsentative Sonderauswertung einer IAB-Verlaufsanalyse<sup>4)</sup>, daß auch in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit der Arbeitsmarkt insgesamt funktionsfähig blieb und die entlassenen Belegschaften nicht vor verschlossenen Werkstoren standen.

Die entlassenen Werftarbeiter in Bremen und Bremerhaven wie auch diejenigen, die aufgrund der Schließung des AEG-Werks in Berlin ihren Arbeitsplatz verloren, fanden auch in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation und hoher regionaler Arbeitslosigkeit schneller und im größeren Ausmaß einen neuen Arbeitsplatz als der Durchschnitt der Arbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland und auch als der Durchschnitt der infolge einer Betriebsstillegung arbeitslos gewordenen. Selbst im zweiten und dritten Jahr nach der Schließung gelang einem beachtlichen Teil der arbeitslosen Werftarbeiter noch die berufliche Wiedereingliederung in das Erwerbsleben.

Sehr deutlich zeigt dies der Fall der AG „Weser“. Schon in den ersten Monaten nach der Schließung wurde offensichtlich, daß die Erwartung eines blockierten Arbeitsmarkts für einen erheblichen Teil der Entlassenen nicht eintrat. 24% der Belegschaft der AG „Weser“ wechselten nahtlos, ohne arbeitslos zu werden von der Werft in einen neuen Betrieb, weitere 11% fanden innerhalb eines halben Jahres nach ihrer Entlassung einen neuen Arbeitsplatz. Insgesamt waren nach einem Jahr 60% wieder beschäftigt. Bis zum Sommer 1986 – zweieinhalb Jahre nach der Schließung – stieg der Anteil der Wiederbeschäftigten auf 70%. Schließlich hatten dreieinhalb Jahre nach der Schließung 75% der zuletzt auf der AG „Weser“ Beschäftigten einen neuen Arbeitsplatz gefunden. Trotz der Strukturschwäche der Region schnitt die Belegschaft der Rickmers Werft auf dem stark angespannten und erheblich kleineren und monostrukturierten Arbeitsmarkt in Bremerhaven nicht wesentlich schlechter ab als die der AG „Weser“. Kaum anders ist das Ergebnis der Schließung des AEG-Werks in Berlin, obgleich hier der Anteil qualifizierter Facharbeiter an der Belegschaft weit geringer war als bei den geschlossenen Werften. Das Verhältnis von Wiederbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung ist in allen Fällen erstaunlich übereinstimmend (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: Arbeitsmarktsituation von Entlassenen im Vergleich (in %)**

	wiederbeschäftigt	arbeitslos in %	ausgegrenzt	Zeitp. d. Entlass.	Erhebung n. n Jahren
<i>Entlassene bei Betriebsstillegungen</i>					
AG „Weser“	70	14	16	1984	3
Rickmers	67	16	17	1986	3
AEG-Brunnenstraße	66	17	17	1983	3
IAB-Verlaufsanalyse I	53	29	18	1981	1,5
<i>Alle Zugänge in Arbeitslosigkeit</i>					
IAB-Verlaufsanalyse II	47	36	18	1981	1,5
Infratest I	44	32	24	1977	1
Infratest II	49	14	37	1977	3

Quelle: Gerdes u. a. (1990), Gerdes, Heseler (1990), Gabriel, Huber (1990), Infratest (1983), IAB-Sonderauswertung 1985

Freilich dürfen die beträchtlichen sozialen und individuellen Kosten des marktgesteuerten Kapazitätsabbaus nicht übersehen werden. Wenn zwei Drittel bis drei Viertel der Entlassenen in einem Zeitraum von ein bis zwei Jahren nach den Schließungen einen neuen Arbeitsplatz fanden – und zwar ohne daß es betriebs-, branchen- oder regional-spezifische Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsprogramme gab –, so bedeutet dies doch umgekehrt, daß ein Viertel bis ein Drittel von Arbeitskräften, die bisher einen sicheren Arbeitsplatz hatten und zur Stammebelegschaft gehörten<sup>5)</sup>, unfreiwillig, vorzeitig und endgültig aus dem Erwerbsleben oder zumindest aus dem ersten Arbeitsmarkt ausscheiden mußten. Im Fall der AG „Weser“ waren 14% der Belegschaft auch zweieinhalb Jahre nach der Schließung noch arbeitslos gemeldet (Rickmers: 16%), 8% waren zumeist vorzeitig in Rente gegangen. Da es keine werftspezifischen Frühverrentungsregeln gab, ging der Verrentung in vielen Fällen eine längere Phase der Arbeitslosigkeit mit entsprechenden Einkommensverlusten, die die im Sozialplan ausgehandelten Abfindungen bei weitem übertrafen, voraus.

Generell war das *Alter* das wichtigste Kriterium, das über die Wiederbeschäftigungschancen der entlassenen Arbeiter der AG „Weser“ und von Rickmers entschied. Unabhängig von Nationalität, Geschlecht und Qualifikation stieg der Arbeitslosenanteil ab einer kritischen Altersgrenze – bei den Arbeitern ab einem Alter von 50 Jahren, bei den Angestellten ab 54 Jahren<sup>6)</sup> – deutlich an. Freilich liegt diese kritische Altersschwelle, von der an Arbeitslosigkeit deutlich zunimmt, bei den Betriebsschließungen um etwa 10 Jahre höher als bei den „normalen“ Arbeitslosen.

Zu den Hauptbetroffenen zählen zweifellos die *Ausländer*. Rund ein Drittel verließ im Fall der AG „Weser“-Schließung angesichts der Aussichtslosigkeit der Arbeitsplatzsuche und aufgrund des finanziellen Anreizes, den das Rückkehrförderungsgesetz damals bot, bereits im Jahr nach der Schließung die Bundesrepublik. Auch unter den auf dem lokalen Arbeitsmarkt verbliebenen Ausländern war die Arbeitslosigkeit weit höher als bei den Deutschen. Dies ist nicht primär auf eine unterschiedliche Alters- oder Qualifikationsstruktur zurückzuführen. Als gravierendes Einstellungshindernis erwiesen sich insbesondere die sprachlichen Probleme.<sup>7)</sup>

Der Einfluß von *Qualifikation und Beruf auf* die Wiederbeschäftigungschancen ist nicht einheitlich zu beurteilen. Im Fall der Werftschließungen hatte ein Teil der Facharbeiter (Dreher, Fräser oder Feinschmiede) aufgrund der relativ günstigen Arbeitsmarktlage ihrer Berufsgruppe gute Wie-

derbeschäftigungschancen. Doch auch die *Schiffbauer* hatten trotz ungünstiger beruflicher Arbeitsmarktsituation überraschend gute Arbeitsmarktchancen. Die ausgeprägte berufliche Flexibilität und die hohe Bereitschaft zum Berufswechsel bewirkten, daß diese Arbeitskräfte, obwohl sie einen branchenspezifischen, auf den Schiffbau fixierten Beruf ausübten, nach ihrer Entlassung nicht vor verschlossenen Werkstoren standen.

Während bei der AG „Weser“ zwischen Stilllegungsbeschluß und Entlassung nur wenige Monate lagen, wurden die Mitarbeiter der Rickmers Werft und auch des AEG-Werks in Berlin über einen längeren Zeitraum entlassen. Sie konnten sich also frühzeitig nach einer neuen Beschäftigung umsehen. Erfahrungen aus anderen Stilllegungsfällen bestätigen, daß die Dauer des Freisetzungprozesses die Länge der Arbeitslosigkeit nach der Stilllegung beeinflussen kann. Der Weg über das Arbeitsamt erhielt bei der Stellensuche vor allem für jene, die länger arbeitslos blieben, einen besonderen Stellenwert. Durchschnittlich fanden 15% der Belegschaft ihren ersten Arbeitsplatz über das Arbeitsamt. Besonders Ältere, Ausländer und Angelernte waren auf das Arbeitsamt verwiesen.

Die Funktionsbedingungen des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland ermöglichten es einem erheblichen Teil derjenigen, die durch Betriebsstillegungen entlassen wurden, relativ schnell einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Insbesondere die Schließungen im Schiffbau zwischen 1983 und 1986 betrafen *manner dominierte Großbetriebe mit hohem Facharbeiteranteil auf großstädtischen Arbeitsmärkten*. Diese drei Rahmenbedingungen – berufserfahrene Facharbeiter, Großbetrieb und großer Arbeitsmarkt – begünstigten ganz erheblich die hohen Wiederbeschäftigungsquoten. Zugleich haben das große öffentliche Echo, das die Schließungen der Traditionsbetriebe in den jeweiligen Regionen auslöste, soziale Netze und informelle Kontakte wie auch das selbstbewußte Arbeitsmarktverhalten der entlassenen Stammebelegschaften das günstige Arbeitsmarktergebnis mit beeinflußt. Gleichwohl waren die sozialen Kosten der Schließungen hoch; denn Ausgrenzung und Dauerarbeitslosigkeit betrafen immerhin mehr als ein Viertel der jeweils Entlassenen und auch viele Wiederbeschäftigte mußten am neuen Arbeitsplatz erhebliche Einbußen hinnehmen, die von Einkommenseinbußen, schlechteren Arbeitsbedingungen bis zu verschiedenen Formen instabiler Beschäftigungsverhältnisse reichen. Gleichzeitig verschlechterten sich durch die Betriebsschließungen nachfrageseitig (weniger Arbeitsplätze) und angebotsseitig (mehr Bewerber auf dem externen Arbeitsmarkt) die Arbeitsmarktchancen anderer Arbeitssuchender: der Jüngeren ohne Berufserfahrung, der weniger Qualifizierten und der Älteren. Auch wenn es sich statistisch schwer belegen läßt, ist doch nicht von der Hand zu weisen, daß auf einem stagnierenden Arbeitsmarkt die Wiederbeschäftigung qualifizierter Werftarbeiter eben im Resultat und indirekt Verdrängung anderer Arbeitssuchender zur Konsequenz hat. Schließlich ist hier auch zu berücksichtigen, daß in allen Städten und Regionen, in denen der Schiffbau die industrielle Landschaft prägte, die Arbeitslosigkeit weit höher angestiegen ist als im Durchschnitt der Bundesrepublik.

### 3.2 Betriebsschließungen in Schweden

Schweden hat nach der Schweiz und Japan die niedrigste Arbeitslosenquote aller OECD-Staaten (1,4% im September 1989). Der Erhalt der Vollbeschäftigung hat eine hohe

<sup>5)</sup> Zwar wurde bei der AG „Weser“ bereits in den acht Jahren vor der Schließung die Hälfte der Arbeitsplätze abgebaut. Dabei kam es jedoch nur in Ausnahmefällen zu betriebsbedingten Kündigungen. 83% der Beschäftigten zum Zeitpunkt der Schließung gehörten mehr als 10 Jahre dem Betrieb an. Ähnlich war auch die Situation im Fall der Rickmers Werft. Flexible Anpassungen an Produktionsschwankungen in den Jahren vor der Schließung wurden vor allem durch Kurzarbeit, Mehrarbeit und den Einsatz von Leiharbeitskräften ermöglicht. Mehr als die Hälfte der Belegschaften der beiden Werften war älter als 45 Jahre und durch spezifische tarifvertragliche Kündigungsschutzregeln zusätzlich abgesichert. Angesichts dieser Erfahrungen war beim überwiegenden Teil der Belegschaft bis zur endgültigen Bekanntgabe der Schließung auch die Überzeugung vorherrschend, daß ihr Arbeitsplatz sicher sei. Vgl. Osterland (1990).

<sup>6)</sup> Vgl. Gerdes u. a. (1990), Gerdes, Heseler (1990).

<sup>7)</sup> Darauf deuten sowohl Interviews arbeitslos gebliebener Ausländer nach der Schließung der AG „Weser“ hin, in denen häufig von den Kindern gedolmetscht werden mußte wie auch eine Befragung einstellender Betriebe. „Auch am Band muß heute fast jeder fähig sein, Computerausdrücke zu lesen und Bildschirminformationen aufzunehmen“, war z. B. die Antwort eines leitenden Mitarbeiters eines regionalen Großbetriebs auf die Frage, warum kaum Ausländer der AG „Weser“ eingestellt worden waren. Vgl. Gerdes u. a. (1990).

Priorität in der schwedischen Gesellschaft. Kein anderes OECD-Land wendet so viel finanzielle Mittel in Relation zum Bruttosozialprodukt für eine aktive Arbeitsmarktpolitik auf (siehe OECD 1988), die eine herausragende Bedeutung im schwedischen Politikmodell hat (siehe Meidner 1984). Sie dient dabei mehr der Förderung des Strukturwandels als der Bestandserhaltung.

Eine Reihe von Gesetzen wurde seit Mitte der siebziger Jahre beschlossen, die die Beschäftigten stärker vor Entlassung schützen und den Gewerkschaften größere Mitbestimmungsmöglichkeiten geben (siehe Standing 1988, S. 73ff.). Die Unternehmen sind in Schweden zu einer frühzeitigen Information bei Betriebsstillegungen verpflichtet. Der Schließungsprozeß von Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten muß mindestens sechs Monate dauern. Zudem sind die lokalen Arbeitsmarktbehörden angehalten, die Arbeitsmarktentwicklung bei Betriebsschließungen zu überwachen und darüber öffentlich Bericht zu erstatten. In besonders gravierenden Fällen werden darüber hinaus Regionale Strukturkommissionen unter Beteiligung von Unternehmen, Gewerkschaften, Arbeitsmarktbehörden und Kommunen gebildet, die die Schließung von Großbetrieben koordinieren und erleichtern sollen. Diese Gesetze haben zwar die grundlegenden Entscheidungsrechte der Arbeitgeber über strukturelle Veränderungen und die Schließung der Betriebe nicht in Frage gestellt, Arbeitsmarktbehörden, Staat und Gewerkschaften haben jedoch mehr Möglichkeiten, den Schließungsprozeß zu gestalten.

Angesichts der Priorität der Arbeitsmarktpolitik und der skizzierten gesetzlichen Regelungen ist es nicht erstaunlich, daß außer den USA kein anderes Land über so viele Studien über die Arbeitsmarktwirkungen von Betriebsschließungen verfügt. Zwei Surveys zufolge, die fast 200 Betriebsschließungen über einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten umfassen (Edin 1988, Skogö 1988), haben im Durchschnitt 51% der infolge von Schließungen entlassenen Arbeitskräfte innerhalb von fünf Monaten nach der Schließung einen neuen Arbeitsplatz gefunden. 20% waren noch arbeitslos. Der Wiederbeschäftigungsgrad hat freilich im Laufe der siebziger Jahre abgenommen. Er lag Ende der 60er Jahre noch bei 67% und ist bis Ende der 70er Jahre auf fast 50% gesunken (siehe Tabelle 2). Auch in Schweden ist im Verlauf der weltweiten Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise die Wiedereingliederung der Entlassenen schwieriger geworden. Eine ökonomische Analyse (Edin 1988) ermittelt entsprechend auch als den entscheidenden Faktor, der die Wiederbeschäftigungsbedingungen beeinflusst, die Nachfrage nach Arbeitskräften, gemessen

am Niveau der offenen Stellen. Die „expected reemployment rate“ war im Jahr eines konjunkturellen Hochs (1970) mit einem hohen Niveau offener Stellen um 19 Prozentpunkte höher als in der Rezession (Edin 1988, S. 30). Hingegen hatte die Größe der geschlossenen Betriebe oder der betroffenen Arbeitsmärkte keinen signifikanten Einfluß.

In einer Untersuchung von 17 Betrieben mit insgesamt 3.400 Beschäftigten wurden über einen Zeitraum von zwei Jahren die Folgen von Betriebsstillegungen mit Massenentlassungen (ohne Betriebsschließung) verglichen (Gonäs 1988). Danach war der Wiederbeschäftigungsgrad nach Stillegungen des gesamten Betriebs niedriger als bei den Arbeitskräften, die infolge Massenentlassungen ausschieden. Letztere scheinen häufiger freiwillig den Betrieb zu verlassen, weil sie aufgrund ihrer Qualifikation oder ihres Alters noch gute Chancen hatten, in einem anderen Betrieb neue Arbeit zu finden. Entsprechend war auch die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit niedriger.

Generell waren der Untersuchung zufolge Frauen stärker von Arbeitslosigkeit betroffen und hatten eine deutlich geringere Wiederbeschäftigungsrate als die Männer (Gonäs 1988). Hervorstechend ist freilich ein Ergebnis, das nur durch die Besonderheiten des schwedischen Arbeitsmarktes zu erklären ist: Männer haben sich in stärkerem Maß nach der Entlassung und der anschließenden Arbeitslosigkeit ganz aus dem Erwerbsleben zurückgezogen als Frauen. Diese haben zwar größere Schwierigkeiten, nach einer Betriebsschließung wieder ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis zu finden, da sie jedoch eher zu Konzessionen an die Qualität der Arbeitsplätze bereit sind als auf Arbeit gänzlich zu verzichten, ist ihre Verbleibsquote auf dem Arbeitsmarkt höher. Zu berücksichtigen ist hier zweifellos der außerordentlich hohe Stand der Frauenerwerbstätigkeit in Schweden (83%).

Trotz weitgehender Vollbeschäftigung haben die Betriebsschließungen auch in Schweden zur Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse der hiervon betroffenen Arbeitnehmer beigetragen. Gewinner sind die Opfer von Betriebsschließungen in der Regel nicht. Diejenigen, die sich nach Betriebsschließung in ihrem Beschäftigungsstatus, im Einkommen oder auch nur der eigenen Wahrnehmung des Arbeitsplatzes verbessert haben, stellen in fast allen Untersuchungen eine Minderheit dar.

### 3.2. 1 Das Ende des schwedischen Schiffbaus

Durch Verstaatlichungen und Subventionen hatte die schwedische Regierung zunächst viele Jahre die hochmo-

**Tabelle 2: Arbeitsmarktfolgen von Betriebsstillegungen in Schweden (in %)**

	1966-70	1971-75	1976-80	1982-84 Stilleg.	1982-84 Mass.entl.	1985 Uddevalla
Wiederbeschäftigt	66,9	58,0	50,4	49,9	57,7	65
Arbeitslos	12,4	21,0	20,2	20,1	10,8	0
in arbeitsmarktpolitischer Maßnahme	9,3	8,0	12,6	14,6	8,1	11
Andere <sup>1)</sup>	12,0	11,2	16,8	15,5	23,5	24

Quelle: 1966-80: Edin (1988), 1982-84: Gonäs (1988), Uddevallakommission (1987)

1966-80: Arbeitsmarktstatus 3,5 Monate nach der Schließung

1982-84: Arbeitsmarktstatus 2 Jahre nach Bekanntgabe der Schließung

1985: Arbeitsmarktstatus 2,5 Jahre nach Schließung der Werft

<sup>1)</sup> Überwiegend Frühverrentungen, aber auch normale Verrentung und Krankheit

dernen Werften des Landes zu erhalten versucht. Seit Anfang der 80er Jahre wurde jedoch zunehmend offenkundiger, daß ein Erhalt des Schiffbaus auch langfristig nur um den Preis ständig steigender Subventionen möglich sein würde. Die schwedische Regierung beschloß statt dessen, über einen mehrjährigen Zeitraum alle Großwerften zu schließen (ausführlicher siehe Heseler 1987 und 1989). Mit großdimensionierten wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Programmen wurde der Schließungsprozeß zeitlich gestreckt und zugleich die Erneuerung der lokalen Wirtschaftsstrukturen gefördert.

Während der Wiederbeschäftigungsgrad in den vorangegangenen Jahren bei Betriebsschließungen in Schweden tendenziell gesunken war, sind in Landskrona und Uddevalla zwei Drittel der Entlassenen wiederbeschäftigt worden. Besonders erfolgreich verlief die Schließung der Uddevalla-Werft, die mit zuletzt 2.165 Beschäftigten der größte industrielle Arbeitgeber in einer Kleinstadt mit 46.800 Einwohnern war. Keiner der betroffenen Werftarbeiter wurde arbeitslos. Zwei Jahre nach der Stilllegungsentscheidung herrschte in der Region Vollbeschäftigung (Arbeitslosenquote in Uddevalla 1987: 2,1%), ohne daß es zu einer passiven Sanierung durch Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte in andere Regionen gekommen war.

Die Regierung hatte ein umfangreiches Paket wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen („Uddevalla-Paket“) in einem Gesamtvolumen von 500 Millionen DM vorbereitet. Genauso bedeutsam erwies sich, daß sie zugleich mit der Bekanntgabe der Schließung von Volvo den Bau eines neuen Automobilwerks in Uddevalla bekanntgab.

Der Schließungsprozeß erstreckte sich über einen Zeitraum von mehr als 2 Jahren. So konnte die Reduzierung der Werftbelegschaft kontinuierlich vorgenommen werden und ein großer Teil der Beschäftigten vor der Entlassung an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung teilnehmen. Fast ein Viertel der Werftbelegschaft wechselte im Laufe des Jahres 1985 und 1986 zunächst in eine Weiterbildungsmaßnahme. Im August 1987, zweieinhalb Jahre nach Bekanntgabe der Schließung, hatten zwei Drittel der Belegschaft, ohne arbeitslos zu werden, einen neuen Arbeitsplatz gefunden. Knapp 10% befanden sich noch in Ausbildung.

Rund 20% der Belegschaft der Werft in Uddevalla – wie auch der Werften in Landskrona und Malmö – wurden frühzeitig verrentet. Eine solche Frühverrentungsregelung ist in Schweden ab einem Alter von 58 Jahren und drei Monaten möglich. Aufgrund eines besonderen Übereinkommens sind sie bis zum 60. Lebensjahr offiziell als arbeitslos registriert und gehen dann in Rente. Vom Unternehmen erhalten sie eine Ausgleichszahlung, die in der Regel so aussieht, daß auch in der Zeit der formellen Arbeitslosigkeit und Frühverrentung das Einkommen zwischen 90 und 100% des letzten Nettoeinkommens liegt. Die Frühverrentungsregelungen hatten zweifellos für die sozialverträgliche Abwicklung des Schließungsprozesses eine erhebliche Bedeutung. Bei einer Beurteilung dieser Ausgrenzungsprozesse, die angesichts der finanziellen Absicherung auf hohe Akzeptanz bei den Betroffenen trafen, muß allerdings berücksichtigt werden, daß das Durchschnittsalter der Belegschaft vergleichsweise hoch war.

<sup>8)</sup> Vgl. Storrie (1990).

23% der Arbeiter und 25% der Angestellten waren zum Zeitpunkt des Schließungsbeschlusses älter als 55 Jahre.<sup>8)</sup>

Mehr als die Hälfte der Werftbelegschaften wechselte noch vor dem Schließungszeitpunkt nahtlos in ein neues Beschäftigungsverhältnis. In Uddevalla fanden selbst bei den Arbeitern 48,8%, ohne arbeitslos zu werden, einen neuen Arbeitsplatz. Der höhere Anteil der Angestellten (61,8%), die nahtlos wechselten, erklärt sich ganz erheblich aus der Rekrutierung neu gegründeter Betriebe. Jeder siebte Angestellte wechselte in einen neu entstandenen Betrieb, der vor der Entscheidung über die Werftschließung noch nicht in der Region existierte. Wurden die Angestellten durch die wirtschaftspolitische Maßnahme der Ansiedlungsförderung und Existenzgründung begünstigt, so wirkten sich auf die Arbeiter die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stärker aus. Jeder vierte Arbeiter wechselte zunächst von der Werft in eine Umschulungsmaßnahme.

Weitgehende Vermeidung von Arbeitslosigkeit für die Betroffenen, hoher Wiederbeschäftigungsgrad und Erneuerung der lokalen Wirtschaftsstrukturen kennzeichnen die Schließung der drei noch verbliebenen Großwerften Schwedens. „Eine gut ausgestattete Arbeitsmarktpolitik ist zusammen mit einer aktiven Industriepolitik eine weit bessere Alternative als riesige Subventionen an Firmen und Wirtschaftszweige, die unrentabel geworden sind“ (Meidner 1987, S. 134). Gemäß dieser Programmatik eines der Architekten des „schwedischen Modells“ hat die Arbeitsmarktpolitik zusammen mit der Wirtschafts- und Regionalpolitik den Strukturwandel eher gefördert als gebremst, zugleich aber auch zu dessen sozialverträglicher Abfederung beigetragen.

### 3.3 Betriebsschließungen in den USA

In den Vereinigten Staaten stieg im vergangenen Jahrzehnt die Beschäftigung weit stärker als in westeuropäischen Ländern. Die Arbeitslosenquote liegt unter dem OECD-Durchschnitt. Die externe Mobilität der Arbeitskräfte und der Betriebe ist höher als in vielen westeuropäischen Ländern (siehe Sengenberger 1987).

Massenentlassungen und Betriebsschließungen sind durch die Arbeitsgesetzgebung kaum reguliert. Allerdings wurde in verschiedenen Arbeitsmarktprogrammen den entlassenen Arbeitskräften besondere Aufmerksamkeit zuteil, freilich sind im Vergleich zu Schweden und der Bundesrepublik die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik gering (siehe OECD 1988). Ein Drittel der US-amerikanischen Betriebe informiert ihre Belegschaften überhaupt nicht vor geplanten Massenentlassungen. Im Durchschnitt beträgt die Ankündigungsfrist lediglich sieben Tage. Nur in 20% durchgeführter Massenentlassungen oder Betriebsstilllegungen war die Belegschaft mehr als 30 Tage vorher informiert (siehe GAO 1987). Vielfach wurden daher in den USA Initiativen für eine Plant-Closing-Legislation entwickelt, deren Schwerpunkt eine frühzeitige Informationspflicht der Unternehmen ist. Ab 1989 sind nunmehr Betriebe mit mehr als 100 Beschäftigten gesetzlich verpflichtet, geplante Massenentlassungen oder Stilllegungen 60 Tage vorher anzukündigen. Frühzeitige Information und längere Kündigungsfristen ermöglichen sowohl eine reibungslosere Besetzung freier Arbeitsplätze und veranlassen die betroffenen Arbeitskräfte zu größerer Eigeninitiative und frühzeitiger Arbeitsplatzsuche (vgl. Addison, Portugal 1990, Walwei 1990).

Betriebsstillegungen und -Verlagerungen trugen in den USA ganz erheblich zum sektoralen und regionalen Strukturwandel bei. Um bessere Informationen über das Ausmaß und die Auswirkungen von Betriebsschließungen insbesondere in den beiden Rezessionen zu Beginn der 80er Jahre zu erhalten, hat das US-Department of Labor im Januar 1984 einen besonderen Haushaltssurvey durchgeführt, der den Verbleib von entlassenen Arbeitskräften über einen 4-Jahres-Zeitraum erkundet (siehe Flaim 1985). Danach haben 13,9 Millionen Arbeitskräfte zwischen 1979 und dem Januar 1984 ihren Arbeitsplatz infolge Arbeitsplatzabbau oder Betriebsschließung verloren. 5,1 Millionen von ihnen gelten als „displaced workers“, als Arbeitskräfte, die zuvor mindestens drei Jahre beschäftigt waren. Die Hälfte dieser displaced workers (2,49 Millionen) verlor ihren Arbeitsplatz infolge von Betriebsstillegungen oder -Verlagerungen. Im Januar 1984 hatten 62,1% von ihnen einen neuen Arbeitsplatz gefunden, 20,4% waren noch arbeitslos und 17,5% aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden.

Unterschiede zu den „normal“ Entlassenen sind auffällig. Der Wiederbeschäftigungsgrad liegt höher (62,1% gegenüber 58,2%) und insbesondere die Arbeitslosigkeit ist deutlich niedriger (20,4% gegenüber 30,4%). In allen Altersgruppen ist die Arbeitslosigkeit der durch Betriebsschließungen Entlassenen deutlich niedriger und ihr Wiederbeschäftigungsgrad höher.

Das geringere Ausmaß an Arbeitslosigkeit bei den durch Betriebsschließung Ausgeschiedenen läßt sich nicht allein durch einen höheren Wiederbeschäftigungsgrad erklären, sondern noch stärker durch einen höheren Anteil von Arbeitskräften, die aus dem Erwerbsleben ausschieden. Zwar ist es nicht überraschend, daß sich 40,3% der über 55jährigen nach der Stilllegung aus dem Arbeitsmarkt zurückzogen. Interessant ist jedoch, daß es unter den „normal“ Entlassenen lediglich 28,2% waren; sie blieben zu einem größeren Teil arbeitslos. Eine Erklärung hierfür kann darin liegen, daß gerade bei Betriebsschließungen gezieltere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die älteren Arbeitskräfte ergriffen wurden, die das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben förderten.

Die Daten des Surveys lassen keine Schlußfolgerung zu, ob frühzeitige Information über geplante Massenentlassungen den Wiederbeschäftigungsgrad erhöhen kann<sup>9)</sup>. Arbeitnehmer, die von der Betriebsschließung vorher informiert waren, waren in gleichem Maße wiederbeschäftigt wie diejenigen, die keine frühzeitige Information hatten. Die meisten (87,8%), die von der Schließung vorab informiert waren, verblieben dennoch bis zum Schließungstermin im Betrieb.

In den USA tragen Betriebsschließungen in gleichem Umfang zum Arbeitsplatzabbau bei wie andere wirtschaftlich bedingte Entlassungen, dies ist ein genauso bemerkenswertes Ergebnis des Surveys wie die Tatsache, daß hinsichtlich des Wiederbeschäftigungsgrads und der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit die von Betriebsschließung Betroffenen eher günstiger abschneiden und zugleich die Ausgrenzungsprozesse aus dem Arbeitsmarkt größeres Gewicht haben. Eine wesentliche Erklärung dürfte in der

Selektivität des Entlassungsprozesses liegen. Während von Betriebsschließungen ausnahmslos alle Arbeitskräfte betroffen sind, werden die Entlassungen nach Senioritätsrechten gesteuert, die die Arbeitskräfte mit den schlechtesten Chancen auf dem externen Arbeitsmarkt am stärksten betreffen.<sup>10)</sup>

Fallstudien über Betriebsschließungen in den USA aus den 60er und 70er Jahren kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß Dauerarbeitslosigkeit, instabile Beschäftigungsverhältnisse und hohe Einkommensverluste die häufigsten Folgen für die betroffenen Belegschaften sind. Bei einzelnen größeren Betriebsschließungen war z. T. noch nach zwei Jahren mehr als ein Viertel der Arbeitskräfte ohne Arbeit. Ein weiteres Drittel fand zwar nach der Schließung wieder Arbeit, verlor aber den neuen Arbeitsplatz innerhalb der ersten zwei Jahre (siehe Aiken 1968, Bluestone 1982). Mehr noch als die Dauer der Arbeitslosigkeit werden die langfristigen negativen Folgewirkungen auch für diejenigen betont, die wieder eine neue Beschäftigung fanden. Insbesondere die Einkommensverluste sind beträchtlich und können oft im Verlauf des gesamten weiteren Erwerbsleben nicht kompensiert werden (Bluestone 1982, S. 52 ff.). In einzelnen Fällen betrug der Einkommensverlust nahezu 50% des früheren Einkommens.

Der Wechsel von stabilen Arbeitsplätzen vor der Schließung in instabile Arbeitsverhältnisse ist ein auffälliger Befund (Gordus u. a. 1981). Nach der Schließung eines kleineren Betriebs in New York hatten zwar 88% innerhalb eines Jahres einen neuen Arbeitsplatz gefunden, doch 45% der Wiederbeschäftigten wurden erneut entlassen, 17% sogar mehrmals (vgl. Oaklander 1988). Hoher Wiederbeschäftigungsgrad, ein großer Anteil instabiler Beschäftigungsverhältnisse und Einkommensverluste, die selbst dreieinhalb Jahre nach der Schließung noch ein Viertel des früheren Einkommens ausmachten, kennzeichnen dieses New Yorker Beispiel der Schließung eines nicht gewerkschaftlich organisierten Kleinbetriebs.

Andere US-amerikanische Fallstudien belegen, daß Alter und Rasse entscheidende Kriterien sind, die die Arbeitsmarktchancen nach der Betriebsschließung beeinflussen. Angestellte haben zudem bessere Wiederbeschäftigungschancen und zeigen ein aktiveres Suchverhalten als Arbeiter (siehe Perrucci, Targ 1988). Frauen sind in größerem Umfang dauerhaft arbeitslos, ihr Wiederbeschäftigungsgrad ist niedriger und die Bedingungen der Wiederbeschäftigung sind ungünstiger (vgl. Nowack/Snyder 1983). Trotz der hohen externen Mobilität auf dem US-amerikanischen Arbeitsmarkt waren somit die negativen Folgen für diejenigen, die Opfer von Massenentlassungen oder Betriebsschließungen wurden, gravierend.

### 3.4 Betriebsschließungen in Großbritannien

Der Rückgang der Beschäftigung in der britischen Industrie setzt weit früher ein als in anderen westeuropäischen Ländern. Herausragende Symptome des Deindustrialisierungsprozesses waren der Niedergang der Stahlindustrie, des Bergbaus und des Schiffbaus. Schon Ende der 60er Jahre kam es zu größeren Betriebsschließungen und Massenentlassungen. Die starke Bedeutung, die Betriebsschließungen gerade im industriellen Sektor für die regionale Entwicklung haben, läßt sich aus einigen Studien belegen. Auffällig ist, daß Betriebsschließungen größere Beschäftigungseffekte hatten als die Neueröffnung von Betrieben und sie überdies mehr zum Arbeitsplatzabbau beitrugen als

<sup>9)</sup> Darauf deuten Ergebnisse einer Untersuchung von Addison hin. Vgl. Addison, Portugal 1990, Walwei 1990.

<sup>10)</sup> Zur Funktionsweise des US-amerikanischen Arbeitsmarkts vgl. Sengenberger 1987, S. 185 ff.

die rückläufige Beschäftigung bestehender Betriebe (siehe Hasluck 1987, S. 79). Für die 70er Jahre trifft dies für alle Regionen Großbritanniens zu. In Manchester waren z.B. 86% des gesamten Arbeitsplatzabbaus zwischen 1966 und 1975 durch einen Überschuß von Stilllegungen gegenüber Neueröffnungen zu erklären. Die Hälfte aller Industriebetriebe, die 1966 bestanden, existierte 1975 nicht mehr.

Zu Beginn der 70er Jahre erfolgte noch eine sehr schnelle Wiederbeschäftigung der Mehrheit der entlassenen Arbeitskräfte, der Arbeitsmarkt reagierte auch auf Massenentlassungen robust und zeigte eine sehr hohe Absorptionfähigkeit. Oft waren 70% der Entlassenen innerhalb von sechs Monaten wieder in einem anderen Betrieb beschäftigt (vgl. Jones u. a. 1987, S. 31). Bei der Massenentlassung Ende der 60er Jahre auf der Upperclyde Shipyard in Glasgow z. B. waren sogar 80% innerhalb eines Jahres wieder beschäftigt. Nur in der Altersgruppe der über 60jährigen lag der Wiederbeschäftigungsgrad unter 70% (ebd. S. 64).

Im Verlaufe der 70er Jahre haben sich jedoch die Bedingungen auf dem britischen Arbeitsmarkt grundlegend gewandelt. Nicht schnelle Integration in neue Beschäftigungsverhältnisse, sondern langanhaltende Dauerarbeitslosigkeit war das hervorstechende Merkmal der Betriebsstilllegungen in den 70er Jahren (vgl. Harris 1987, S. 36 ff.).

#### Ein Beispiel: Die Schließung von Talbot in Linwood (Glasgow)

Im Mai 1981 wurden im schottischen Linwood in der Nähe Glasgows ein Automobilbetrieb (Talbot) geschlossen und 4.800 Arbeitskräfte entlassen. Noch 1976 hatte die Belegschaft mehr als 8000 Arbeitskräfte gezählt. Nach der Übernahme des Betriebs von Chrysler durch Peugeot wurde sie in zwei Entlassungswellen bereits deutlich reduziert. Seit August 1980 wurde im Automobilwerk nur noch an drei Tagen in der Woche gearbeitet.

Für die Mehrzahl der Arbeitskräfte hatte die Schließung über viele Jahre hinweg gravierende Auswirkungen. Ein Jahr nach der Schließung waren 62% der Entlassenen arbeitslos und lediglich 29% wieder beschäftigt (vgl. Paine 1987). Nur ein geringer Teil war in Trainings- und Umschulungsmaßnahmen oder frühverrentet worden. 57% der Entlassenen waren mindestens ein Jahr dauerarbeitslos. Selbst von den qualifizierten Angestellten und Facharbeitern war fast die Hälfte das gesamte erste Jahr arbeitslos. Bemerkenswert ist, daß auch die Jugendlichen nur geringe Chancen hatten, im Verlauf des ersten Jahres einen neuen Arbeitsplatz zu bekommen. 56% der gelernten und sogar 61% der angelernten Arbeitskräfte unter 24 Jahren blieben dauerhaft arbeitslos.

Die Schließung des Großbetriebs wirkte sich unmittelbar auf andere Firmen aus. 4.100 weitere Arbeitskräfte in anderen Betrieben wurden aufgrund der Schließung des Automobilwerks entlassen. Die örtliche Arbeitslosenquote stieg im Monat nach der Schließung von 13,5 auf 17,1% und lag auch im folgenden Jahr auf diesem Niveau.

Die starken Veränderungen auf dem britischen Arbeitsmarkt im Laufe der 70er Jahre gehen aus einem Vergleich der ersten Welle der Masssentlassungen bei Talbot im Jahre 1976 mit der Betriebsschließung im Jahr 1981 exemplarisch hervor. Von den 1976 Entlassenen waren 22% ein Jahr lang arbeitslos, die Arbeitslosenquote betrug damals 4,6%. 1981 hingegen war die Quote der Dauerarbeitslosen auf 57% gestiegen. Die Arbeitslosenquote hatte sich fast verdreifacht (McGregor u. a. 1986, S. 7). Allerdings sind zwischen der Massentlassung und der Betriebsschließung auffällige Unterschiede festzuhalten: 1976 waren noch viele Arbeitskräfte, sicherlich auch aufgrund der Abfindungen (redundancy payments) und in der Erwartung, relativ schnell wieder einen neuen Arbeitsplatz zu finden, freiwillig ausgeschieden.

Seit Ende der 70er Jahre ist die freiwillige Mobilität deutlich gesunken. Gerade in der Industrie ist eine „inverse relationship between unemployment and the rate of voluntary turn over“ (Jones, MacKay 1987, S. 22) erkennbar. Die Bedeutung betrieblich bedingter, zwangsweiser Entlassungen (redundancies) hat erheblich zugenommen. Gleichzeitig sind die Chancen für Arbeitslose, aus der Arbeitslosigkeit auszuschneiden, drastisch gesunken. Bei der Schließung des Shotton-Stahlwerks im Jahre 1980 waren z. B. nach sechs Monaten noch 70% der Entlassenen arbeitslos. Noch auffälliger ist der im internationalen Vergleich extrem hohe Anteil über viele Jahre hinweg Dauerarbeitsloser.

**Tabelle 3: Wiederbeschäftigung nach Alter in % der ehemaligen Beschäftigten des Shotton-Stahlwerks**

Alter	nach 4-5 Monaten	nach 4-5 Jahren
25	32,4	37,6
25-34	50,3	
35-44	47,7	71,4
45-54	37,0	53,6
55 und älter	6,4	20,9
gesamt	33,1	53,4

Quelle: Jones, MacKay (1987)

Vier bis fünf Jahre nach der Schließung des Betriebs war noch fast die Hälfte der Belegschaft ohne Arbeit. Dabei betraf die jahrelange Dauerarbeitslosigkeit keineswegs nur die Älteren. Zwei Drittel der Jugendlichen unter 25 Jahren blieben ebenfalls viele Jahre ohne jegliche Arbeit.

Die Erfahrungen des Shotton-Stahlwerks wurden auch bei Schließungen von anderen Stahlbetrieben in Großbritannien gemacht. So war fünf Jahre nach der Schließung von Consett und Llanelli mehr als die Hälfte der früheren Belegschaft arbeitslos, mehr als 60% von ihnen waren es während des gesamten Fünfjahreszeitraums (vgl. Jones u. a. 1987, S. 47). Eine Erklärung für die hohe und langandauernde Arbeitslosigkeit liegt wahrscheinlich darin, daß die Stahlwerke ähnlich wie auch die Kohlenzechen in Großbritannien in Kleinstädten und Dörfern produzieren und oftmals die einzigen größeren Betriebe am Ort sind. Allein ausreichend ist die Erklärung nicht, denn auch Betriebsschließungen und Massenentlassungen auf größeren Arbeitsmärkten führen zu ähnlichen Ergebnissen. So zeigen die Folgen von Massenentlassungen auf der Swan and Hunter-Werft in Newcastle im Jahre 1978, daß die große Mehrheit der Entlassenen sich entweder vom Arbeitsmarkt zurückzog oder auch ein Jahr nach der Schließung noch arbeitslos war (vgl. MacKay u. a. 1980). Im Verlauf des ersten Jahres nach der Entlassung von der Werft hatten überhaupt nur 22% einmal Arbeit gefunden und lediglich 15% waren nach 15 Monaten noch beschäftigt.

Im auffälligen Kontrast zu Erfahrungen mit Massenentlassungen und Betriebsschließungen skandinavischer oder westdeutscher Werften war die Wiederbeschäftigungsrate der qualifizierten Schiffbauer in Newcastle extrem niedrig und die Dauer der Arbeitslosigkeit außerordentlich hoch. Dies ist auch nicht mit Unterschieden in der Höhe der Arbeitslosigkeit auf den lokalen Arbeitsmärkten oder deren Größe zu erklären. Denn in der Großstadt New-

castle war Ende der 70er Jahre die Arbeitslosigkeit nicht höher als z. B. in den norddeutschen Städten während der Werftenkrise zu Beginn der 80er Jahre.

Langanhaltende Dauerarbeitslosigkeit ist die hervorsteckende negative Folgewirkung der Betriebsstillegungen in Großbritannien. Für einen erheblichen Teil bedeutete der Verlust des stabilen Arbeitsplatzes den Verlust jeglicher Beschäftigungsmöglichkeit über einen sehr langen Zeitraum, wenn nicht gar für immer. Die Dynamik auf dem externen Arbeitsmarkt ist offensichtlich bei Betriebsschließungen sehr gering.

#### 4. Schlußfolgerungen

##### 4.1 Die Arbeitsmarktfolgen

###### *Wiederbeschäftigungsgrad und Arbeitslosenquote*

Die Belegschaften der bundesdeutschen Werften haben sich auf dem Arbeitsmarkt nicht nur im Vergleich zu anderen Stilllegungsfällen oder „normal“ Entlassenen in der Bundesrepublik gut behauptet. Hinsichtlich des Wiederbeschäftigungsgrades und der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit schneiden die norddeutschen Werftarbeiter kaum schlechter ab als die schwedischen Arbeitnehmer, die Opfer von Betriebsstillegungen wurden. Angesichts der erheblich günstigeren Situation auf dem schwedischen Arbeitsmarkt und der erheblich größeren arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten überrascht dieses Ergebnis. Der Grad der Wiederbeschäftigung nach einer Betriebsstillegung ist weitgehend unabhängig von der Höhe der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungsentwicklung. Sowohl in Schweden wie in der Bundesrepublik haben 60-70% innerhalb von 12-18 Monaten nach der Schließung einen neuen Arbeitsplatz gefunden.

Nicht eindeutig ist der Befund für die Folgen der Betriebschließungen in den USA. Die Ergebnisse des Surveys, bei denen der Arbeitsmarktstatus von (nach einer Betriebsstillegung) Entlassenen erfragt wurde, bringt ein ähnliches Ergebnis wie in Schweden und der Bundesrepublik. Zwei Drittel fanden einen neuen Arbeitsplatz. Rund 20% blieben langfristig arbeitslos. Über die Dauer der Arbeitslosigkeit nach der Schließung liegen freilich keine Daten vor. Fallstudien zeigen zudem wesentlich ungünstigere Wiederbeschäftigungsgrade und höhere Arbeitslosenquoten. Dies gilt insbesondere für Betriebe mit einem hohen Frauenanteil.

Gravierend weichen die Arbeitsmarktfolgen von Massentlassungen und Betriebsschließungen in Großbritannien von denen der anderen Länder ab. Hier ist es am ehesten gerechtfertigt, von einem blockierten Arbeitsmarkt zu sprechen. Die Schließung von Stahlwerken z. B. bedeutete für fast die Hälfte der betroffenen Belegschaften mehrjährige Dauerarbeitslosigkeit, und zwar keineswegs nur für die Älteren. Auch die Schließung einer Werft in Newcastle unter durchaus vergleichbaren Arbeitsmarktbedingungen wie im Fall der AG „Weser“ hatte erheblich negativere Auswirkungen auf den weiteren Erwerbsverlauf der Betroffenen.

###### *Instabilität und Ausgrenzung*

In allen Ländern erweist sich das Alter als der dominierende Faktor, der die Chancen, einen neuen Arbeitsplatz

zu finden, bestimmt. Der stilllegungsbedingte Verlust des Arbeitsplatzes bedeutet für einen großen Teil der älteren Arbeitskräfte häufig das endgültige Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt. Gerade diese verfügten vor der Schließung über einen stabilen Arbeitsplatz und waren meist gegen Entlassungen abgesichert. In Schweden sind Senioritätsrechte gesetzlich geregelt, in den USA vielfach tarifvertraglich, in der Bundesrepublik haben sie als informelle Regelungen in einigen Industriezweigen, insbesondere der Stahl- und Werftindustrie, beträchtliche Bedeutung<sup>11)</sup>. Wer lange in einem Betrieb beschäftigt war, kann darauf vertrauen, einen stabilen Arbeitsplatz zu haben. Gerade die Schließung eines Großbetriebs bedeutet daher für viele den Verlust eines stabilen Arbeitsplatzes. So ist es nicht überraschend, daß in allen Ländern, auch in Schweden, wachsende Instabilität nach Betriebsstillegungen in den Untersuchungen betont wird. Diejenigen, die vor der Stilllegung von Senioritätsregeln begünstigt waren, sind nun nach der Schließung von einer betrieblichen Beschäftigungspolitik einstellender Betriebe benachteiligt, die zunächst die Stammbeschaften durch vielfältige Flexibilitätspuffer absichert, bevor neue Arbeitskräfte auf sichere Arbeitsplätze eingestellt werden. Sie haben daher größere Schwierigkeiten, wieder einen stabilen Arbeitsplatz zu erhalten. Allerdings wirken sich Senioritätsregeln um so nachteiliger aus, je höher die Arbeitslosigkeit ist. Die Chancen z. B. eines fünfzigjährigen Werftarbeiters wieder einen stabilen Dauerarbeitsplatz zu finden, waren in Schweden größer als im Fall der AG „Weser“ und in beiden Ländern weitaus günstiger als in Großbritannien.

In den USA waren für die entlassenen Arbeitskräfte die Chancen nicht schlecht, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, doch die durch eine Betriebsschließung ausgelöste Zwangsmobilität war weit häufiger mit gravierenden und noch Jahre nach der Schließung bemerkbaren Einkommensverlusten und instabilen Arbeitsverhältnissen verbunden.

Nimmt man das Ausmaß von Wiederbeschäftigung und langfristiger Arbeitslosigkeit zum Maßstab, so unterscheiden sich die Arbeitsmärkte in Schweden, der Bundesrepublik und den USA nur graduell hinsichtlich der Flexibilität und der Funktionsfähigkeit, auf Betriebsstillegungen zu reagieren. Lediglich in Großbritannien blieben die Werkstote der expandierenden Betriebe den vom industriellen Niedergang und Massentlassungen betroffenen Belegschaften verschlossen. Bei gleichem Wiederbeschäftigungsgrad konnten freilich Einkommenseinbußen, Instabilität und insbesondere langanhaltende Dauerarbeitslosigkeit in Schweden in stärkerem Maß verhindert werden als in der Bundesrepublik im Fall der AG „Weser“ und der Rickmers Werft oder als in den USA.

Die negativen Folgen der Betriebsschließung erreichten in allen Ländern ein beträchtliches Ausmaß. Selbst in Schweden konnte der Wiederbeschäftigungsgrad trotz günstiger Arbeitsmarktentwicklung und gezielter Arbeitsmarktpolitik nicht über 75% getrieben werden. Für ein Viertel bis ein Drittel der betroffenen Belegschaften bedeutete die Schließung des Betriebs zugleich das vorzeitige und endgültige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben.

##### 4.2 Institutionelle Regelungen und die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik

Gesetzliche Regelungen, die Betriebsstillegung verhindern oder auch nur beschränken könnten, gibt es in keinem der

<sup>11)</sup> Vgl. Sengenberger 1987, S. 189.

Länder. Das Recht der Eigentümer oder der Unternehmensleitung, den Betrieb zu schließen, ist grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Auch die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Gewerkschaften, insbesondere in Schweden und der Bundesrepublik, haben zu keiner grundsätzlichen Veränderung ökonomischer Entscheidungsprozesse geführt. Es ist sogar zweifelhaft, ob Mitbestimmung und sozialstaatliche Regelungen überhaupt das Tempo des Strukturwandels verzögern. Nicht nur die Erfahrungen der schwedischen Werftindustrie, sondern auch ähnliche Erfahrung im Bergbau und der Stahlindustrie in der Bundesrepublik sprechen jedenfalls dagegen. Eine Untersuchung der Brookings Institution kommt zu dem Ergebnis, daß trotz der ausgeprägten Mitbestimmungsgesetzgebung und der starken Stellung der Gewerkschaften in Schweden der Ausstieg aus krisengeschüttelten Basisindustrien noch schneller erfolgte als in den USA oder Japan (vgl. Bothwell, Rivlin 1987).

Versuche, Betriebsstillegungen grundsätzlich zu vermeiden, haben dagegen in der Regel ausufernde Subventionsleistungen des Staates bei fortschreitendem Arbeitsplatzabbau zur Folge gehabt. Freilich sind damit Widerstandsaktionen von Belegschaften und Gewerkschaften gegen von der Kapitalseite geplante Betriebsschließungen weder hoffnungslos noch überflüssig. Wenngleich nur in seltenen Fällen die Stillegung verhindert werden konnte, wurden dadurch doch die Bedingungen für die Betroffenen verbessert, sei es durch verbesserte Abfindungszahlungen, durch Frühverrentungsregeln, in günstigen Fällen sogar durch den Erhalt von Betriebsteilen oder durch Verpflichtungen von Unternehmen und Staat zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen (vgl. dazu Rothstein 1986 und Perrucci, Targ 1988).

Der Arbeitsmarktpolitik kommt bei Betriebsstillegungen eine herausragende Bedeutung zu: Im Vordergrund stehen Instrumente wie Trainings- und Qualifikationsmaßnahmen, frühzeitige Ankündigung von geplanten Massenentlassungen, gezielte Vermittlungsaktivitäten, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie finanzielle Entschädigung für Entlassene oder Anreize für Unternehmen, Betroffene wieder einzustellen. Mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind zwar weder Betriebsschließungen und Arbeitslosigkeit zu verhindern, noch die weggefallenen Arbeitsplätze zu ersetzen. Allerdings können sie über eine soziale Abfederung des Schließungsprozesses hinaus den Wechsel in neue Betriebe und neue Berufe erleichtern und beschleunigen.

Die Verpflichtung zur rechtzeitigen Bekanntgabe von Schließungsabsichten erleichtert ein gezieltes arbeitsmarktpolitisches Handeln. Die Stillegungen der schwedischen Werften waren deswegen nicht so folgenschwer, weil sie sehr frühzeitig bekanntgegeben worden waren und der Prozeß der Stillegung über einen mehrjährigen Zeitraum gestreckt wurde. Eine solche Verpflichtung zur frühzeitigen Information ist allerdings kein erfolversprechendes Instrument, wenn es isoliert eingesetzt wird. Die US-amerikanischen, wie auch westeuropäische Erfahrungen zeigen, daß Arbeitskräfte bei der Ankündigung einer Massenentlassung oder Stillegung keineswegs von sich aus zur intensiven Suche nach neuen Arbeitsplätzen neigen. Dafür gibt es auch verständliche Gründe, sei es die Unsicherheit, ob der Schließungsbeschluß tatsächlich aufrechterhalten wird, sei es der vielleicht auch nur vermutete Verlust von Abfindungszahlungen, sei es schließlich, daß ohnehin keine alternativen Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

Frühzeitige Information und zeitliche Streckung von Stilllegungsprozessen sind jedoch Voraussetzungen, um andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gezielt einsetzen zu können. Bei den Werftschließungen in Schweden wurden finanziell und personell gut ausgestattete Agenturen der örtlichen Arbeitsämter auf den zu schließenden Werften direkt eingesetzt. Sie hatten daher eine gute Kenntnis des Qualifikationsprofils der Belegschaft. Durch intensive Erkundung des Personal- und Qualifikationsbedarfs der örtlichen Betriebe wurde zudem die Vermittlung der Werftarbeiter qualitativ verbessert und beschleunigt. Die Trainingsprogramme, für die ebenfalls erhebliche Mittel bereitgestellt wurden, konnten so gezielt durchgeführt werden. Ergänzend trugen auch Eingliederungsbeihilfen, mit denen für eine bestimmte Zeit vom Arbeitsamt oder auch vom stillgelegten Unternehmen ein Teil der Lohnkosten der Betriebe, die Entlassene einstellten, übernommen worden ist, zur beschleunigten Mobilität bei. Hingegen hatten direkte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowohl für die Wiederbeschäftigung der Werftarbeiter in Schweden wie auch bei den meisten Betriebsschließungen in anderen Ländern nur eine untergeordnete Bedeutung.

Die zeitliche Streckung des Stilllegungsprozesses ist auch deswegen von Bedeutung, weil auf diese Weise Vermittlungs- und Qualifikationsmaßnahmen noch vor dem endgültigen Ende im Betrieb und mit Beschäftigten durchgeführt werden können. So können auch die nicht selten drohenden Vereinzelnungen von Entlassenen in der Arbeitslosigkeit eher verhindert werden. Je länger Arbeitskräfte aus dem Arbeitsprozeß ausgeschieden sind, um so schwieriger wird es für sie, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Einerseits ist nämlich die Einstellung langfristiger Arbeitsloser für die Arbeitgeber offensichtlich wenig attraktiv, andererseits sinkt bei den Arbeitslosen selbst, je länger sie ihren Arbeitsplatz verloren haben, die Hoffnung, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Die Bereitschaft, aktiv einen Arbeitsplatz zu suchen, nimmt dann ab.

Die Kombination aus frühzeitiger Information, zeitlicher Streckung des Stilllegungsprozesses und gezielten Trainings- und Vermittlungsmaßnahmen kann langanhaltende Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung, die sonst bei Betriebsstillegungen drohen, weitgehend verhindern. Zwar ist trotz der gezielten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Wiederbeschäftigungsgrad bei den schwedischen Werftschließungen nicht höher gewesen als im Fall der AG „Weser“ und der Rickmers Werft. Freilich sind zwei Unterschiede hervorzuheben: In Schweden ist es im Schiffbau erstmals gelungen, die Stillegung von Großbetrieben durchzuführen, ohne daß ein nennenswerter Teil der Belegschaft arbeitslos wurde. Außerdem konnte auf den lokalen Arbeitsmärkten die Vollbeschäftigung gesichert werden. Die Arbeitsmarktpolitik hat – eingebettet in eine zielgerichtete Wirtschafts- und Industriepolitik – ganz erheblich dazu beigetragen, daß Verdrängungsprozesse, durch die negative Schließungsfolgen auf andere Arbeitskräftegruppen abgewälzt werden, vermieden werden konnten.

#### Literaturverzeichnis

- Aaron, B. (1984), *Plant Closings: American and Comparative Perspectives*, University of California Reprint Nr. 328, Los Angeles
- Addison J. T., Portugal, P. (1990, im Erscheinen), *Advance Notice*, in: Addison, J. T. (Hg.), *Job Displacement: Consequences and implications for policy*

- Aiken, M., u. a. (1968), *Economic Failure, Alienation and Extremism*, Michigan
- ALC (1988), *The Swedish Center for Working Life, Structural Change and Labour Market Policy*, 6 Bde., Stockholm
- Bandemer, J. D. v., Ilgen, A. P. (1963), *Probleme des Steinkohlenbergbaus*, Basel/Tübingen
- Bluestone, Barry (1982), *The Deindustrialisation of America*, New York
- Bosch, G., *Qualifizieren statt Entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis*. Köln 1990
- Bosch, G., (1978), *Arbeitsplatzverlust*, Frankfurt/M./New York
- Bosworth, B., Rivlin, A. (eds. 1987), *The Swedish Economy*, Washington
- Brinkmann, Ch. (1983), *Verbleib und Vermittlungsprobleme von Arbeitslosen*, in: *MatAB 5/1983*
- Cramer, U., Koller M. (1988), *Gewinne und Verluste von Arbeitsplätzen in Betrieben – der „Job-Turnover“-Ansatz*, in: *MittAB 3/88*
- Cramer, U. (1987), *Klein- und Mittelbetriebe: Hoffnungsträger der Beschäftigungspolitik?* in: *MittAB 1/87*, S. 15 ff.
- Dederling, H. u. a. (1970), *Die Mobilität von Arbeitnehmern bei Betriebsstillegungen*, 3 Bände, Frankfurt
- Dressel, W. u. a. (Hg., 1990), *Lebenslauf, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik*, *BeitrAB 133*, Nürnberg
- Edin, P. A. (1988), *Individual Consequences of Plant Closures*, Uppsala
- Flaim, P. O., Sehgal, E. (1985), *Displaced Workers of 1979-83: How well have they fared?* in: *Monthly Labour Review 108*, S. 3-16
- Gabriel, J., Huber, M. (1990), *Chancen der Wiederbeschäftigung nach Betriebsschließungen. Die Folgen der Schließung des AEG-Werkes „Brunnenstraße“* Berlin, Berlin
- GAO (United States General Accounting Office) (1987), *Plant Closings. Limited Advance Notice and Assistance Provided Dislocated Workers*, Washington
- Gerdes, J., Heseler, H., Osterland, M., Roth, B., Werner, G. (1990), *Betriebsstillegung und Arbeitsmarkt*, Bremen
- Gerdes, J., Heseler, H. (1990), *Rickmers – Das Ende einer Traditionswerft*, Bremen
- Gonäs, Lena (1988), *Structural Change – Its Consequences for the Individual and the Community*, in: *ALC (1988)*
- Gordus, J. P., Farley, P., Ferman, L. (1981), *Plant Closing and Economic Dislocation*, Michigan
- Hansen, G. B. (1988), *Layoffs, Plant Closings and Worker Displacement in America: A Serious Problem in Need of a National Solution*, in: *ALC Stockholm*
- Harris, Candee, S. (1984), *The Magnitude of Job Loss from Plant Closings and the generation of Replacement Jobs: Some recent Evidence*, in: *The Annals*
- Häußermann, H., Petrowsky, W. (1989), *Die Bedeutung der Wohnverhältnisse für die Bewältigung von Arbeitslosigkeit*, *Endbericht*, Bremen
- Heseler, H., Osterland, M. (1986), *Betriebsstillegung und lokaler Arbeitsmarkt. Das Beispiel der AG „Weser“ in Bremen*, in: *MittAB 2/1986*, S. 233 ff.
- Heseler, H. (1987), *Europäische Schiffbaukrise und lokale Arbeitsmärkte. Eine Untersuchung über die Folgen von Betriebsschließungen in Schweden, der Bundesrepublik Deutschland und Dänemark*, Bremen
- Heseler, H. (1989), *Gegen den Trend. Arbeitsmarkt und Strukturpolitik in Schweden*, in: *WSI-Mitteilungen 4/89*, S. 223-233, Düsseldorf
- Heseler, H. (1990), *Stabile und instabile Erwerbsverläufe bei Betriebsstillegungen*, in: *Dressel, W. u. a. (Hg., 1990), a. a. O., S. 121-137*
- Hillen, K. B. (1971), *Arbeitnehmer nach einem Arbeitsplatzverlust*, Opladen
- IAB-Arbeitslosenverlaufsuntersuchung (1985), *Sonderauswertung des IAB für das Forschungsprojekt „Betriebsstillegung“ an der ZWE „Arbeit und Betrieb“*, Nürnberg
- Infratest Sozialforschung, Büchtemann, Ch. (1983), *Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit im zeitlichen Verlauf. Repräsentative Längsschnittuntersuchung bei Arbeitslosen und Beschäftigten 1978-1982*, Band 85 der Reihe „Forschungsbericht 85“, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn
- Jones/MacKay (1987), *Redundancy and Redeployment*, University of North Wales, Ms.
- Kohlhuber, F. (1983), *Insolvenzbedingte Arbeitslosigkeit – welche Bedeutung kommt ihr zu?* in: *MittAB 2/83*, S. 122 ff.
- Landtag NRW (1987), *Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung in den Stahlstandorten des Landes*, Drucksache 10/2135, Düsseldorf
- Lennartson, Bo (1984), *Sorti med Garantie – en Studie ar project 80 i Göteborg*, Göteborg
- MacKay, D. I. u. a. (1980), *Redundancy and Replacement*, Research Paper Nr. 16, Department of Employment, London
- Massey, D., Meegan, R. (1982), *The Anatomy of Job Losses*, London
- McGregor, A., Hunter, L. u. a. (1986), *Developing a Systematic Approach to Large Scale Redundancies*, University of Glasgow, Ms.
- Meidner, R., Hedborg, A. (1984), *Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlstandsgesellschaft*, Frankfurt
- Meidner, R. (1987), *Die Erfolgsgeschichte des schwedischen Modells und dessen Probleme*, in: *Matzner, E., Kregel, J., Roncaglia, A., Arbeit für Alle ist möglich*, Berlin
- Molinder, L. (1984), *The Restructuring of the Swedish Shipbuilding Industrie*, Ms., Göteborg
- Nowack, Th., Snyder, K. (1983), *Women's Struggle to Survive a Plant Shutdown*, in: *The Journal of Intergroup Relation*, Volume XI, No 4
- Oaklander, Harold (1988), *Mountainside Plant Closing Starts Worker Career Erosion*, in: *ALC, Stockholm*
- Osterland, M. (1990), *Massenentlassung als kollektive Erfahrung*, in: *Dressel, W. u. a. (Hg., 1990), a. a. O., S. 139-150*
- OECD (1987), *Employment Outlook*, September 1987, S. 97 ff.
- Paine, Douglas (o. J.), *Closure at Linwood: A Follow-Up Survey of Redundant Workers*, Manpower Service Commission, Edinburgh
- Perrucci, Carolyn C. and Robert, Targ, Dena B. and Harry, R. (1988), *Plant Closings. International Context and Social Context*, New York
- Pyke, Francis (1982), *The Redundant Worker. Work, Skill and Security in an Engineering City*, Durham
- Qvarfort, A. M. (1984), *Rapport fran Awecklingen av Öresund-varvet*, Malmö
- Schumpeter, J. (1964), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, 6. Auflage, Berlin
- Sengenberger, W. (1987), *Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten*, Frankfurt/Main; New York

Skogö, I. (1988), Experiences of Some Major Company Closures in Sweden, in: ALC, Stockholm

Standing, G. (1988), Unemployment and Labour Market Flexibility: Sweden, in ALC, Genf (ILO)

Storric, Donald (1990), Structural Change and Labour Market Adjustment in the Uddevalla Region. Memorandum No 137, Göteborg

Uddevalla-Kommission (1987), En ny framtid för Uddevallaregionen, Göteborg

Walwei, U. (1990), Ökonomische Analyse arbeitsrechtlicher Regelungen am Beispiel des Kündigungsschutzes, in: WSI-Mitteilungen 6/90, S. 392-400