

ERNEUT AUF DER AGENDA: UMSTRUKTURIERUNG, ANTIZIPATION DES WANDELS UND BETEILIGUNG DER ARBEITNEHMER IN EINER DIGITALISIERTEN WELT

REPORT TO THE ETUC



ERNEUT AUF DER AGENDA: UMSTRUKTURIERUNG, ANTIZIPATION DES WANDELS UND BETEILIGUNG DER ARBEITNEHMER IN EINER DIGITALISIERTEN WELT

– BERICHT AN DEN EGB –

FEBRUAR 2016

erstellt im Kontext des EGB-Projekts Arbeitnehmerbeteiligung 2015/16
und basierend auf Diskussionen mit EGB-Mitgliedsorganisationen sowie
europäischen Gewerkschaftsverbänden im Rahmen eines Workshops in Lissabon im Mai 2015.

ECKHARD VOSS

INHALT

1	EINFÜHRUNG	3
2	TRENDS UND VERÄNDERUNGEN BEI UMSTRUKTURIERUNGSMASSNAHMEN NACH DER KRISE VON 2008	
2.1	Durch die Krise ausgelöste Umstrukturierungsmaßnahmen haben Millionen von Arbeitsplätzen in der EU zerstört	5
2.2	Umstrukturierung in KMU und dem öffentlichen Sektor	8
2.3	Qualitative Trends und Muster der Umstrukturierung: Wachsende Polarisierung im Arbeitsmarkt	8
2.3	Die Schere zwischen den einzelnen Ländern klappt heute deutlich weiter auseinander	10
2.5	Vermeidung einer regionalen 'digitalen Teilung' Europas	11
3	EIN VERLORENES JAHRZEHT IM HINBLICK AUF ARBEITNEHMERBETEILIGUNG UND DEN SOZIALEN DIALOG ZUR UMSTRUKTURIERUNG	
3.1	Aushöhlung des europäischen Sozialmodells der Arbeitnehmerbeteiligung	13
3.2	Wunschdenken und harte Realität bei Unterrichtung, Anhörung und Arbeitnehmerbeteiligung in puncto Umstrukturierung und Antizipation	14
3.3	Europäische Betriebsräte und transnationale Unternehmens- umstrukturierungen: Die Realität gibt noch immer ein	15
3.4	Richtlinien der guten Praxis und „Soft Law“ reichen nicht	17
4	ECKPFEILER EINES GERECHTEREN MODELLS IM UMGANG MIT UMSTRUKTURIERUNG UND DER ANTIZIPATION VON WANDEL	
4.1	Ziel: Ein umfassendes Rahmenwerk für Mitarbeiterbeteiligung und industrielle Demokratie	19
4.2	Eckpfeiler zur Verbesserung des bestehenden Rahmenwerks	20
5	LITERATUR	23

1. EINFÜHRUNG

In den vergangenen beiden Jahrzehnten waren sowohl der EGB als auch die europäischen Gewerkschaftsverbände aktiv in die auf EU-Ebene geführte Debatte eingebunden, wie sich die Rahmenbedingungen für Gewerkschaften, Arbeitnehmervertreter aber auch einzelne Arbeitnehmer im Kontext von Unternehmensumstrukturierungen verbessern lassen – insbesondere im Hinblick auf die Antizipation und Bewältigung von Umstrukturierungen auf nationaler ebenso wie grenzübergreifender Ebene. Bei verschiedensten Gelegenheiten – im Rahmen gewerkschaftsseitig veranlasster Studien und Kooperationsprojekte, in bi- ebenso wie trilateralen Dialogstrukturen und bei Veranstaltungen auf EU-Ebene – haben europäische Gewerkschaften wiederholt die Notwendigkeit einer substanziellen Stärkung der Arbeitnehmerrechte betont, um ein faires Vorgehen bei der Umstrukturierung von Unternehmen entwickeln und die Fähigkeit der Antizipation von Veränderungen vertiefen zu können.

Der Beschluss der EGB-Exekutive vom März 2012 unterstreicht Schlüsselpositionen und -forderungen von EGB und europäischen Gewerkschaftsverbänden; als ganz besonders bedeutend im Hinblick auf ein Handeln der EU in puncto Antizipation und Bewältigung von Wandel werden fünf Elemente hervorgehoben (EGB 2012):

1. Vorbereitung und Befähigung von Arbeitnehmern: Bildung und Ausbildung spielen hier eine Schlüsselrolle;
2. Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen: Schlüsselrolle der Industriepolitik;
3. Einbindung von Arbeitnehmern in strategische Entscheidungen: Unterrichtung, Anhörung und Beteiligung bilden hier den Schlüssel;
4. Gewährleistung eines europaweit gültigen rechtlichen Rahmens: Hier haben Tarifverhandlungen eine Schlüsselrolle;
5. Aufbau eines Sicherheitsnetzes: Schlüsselrolle aktiver Arbeitsmarktpolitik, des Sozialschutzes und von Unterstützungsmaßnahmen.

Hinsichtlich transnationaler Unternehmensumstrukturierungen verdeutlichte ein zwischen Dezember 2012 und Juni 2014 durchgeführtes gemeinsames Projekt von EGB, industriALL, UNI Europa, EFFAT und EFBH, dass die bestehenden Rahmenwerke zur Antizipation und Abmilderung der Auswirkungen von Umstrukturierungen aufgrund des

freiwilligen Charakters, ihrer „eingebauten“ Fehler oder sonstigen Unzulänglichkeiten in der Praxis meist nicht funktionieren. Zu oft werden bestehende Richtlinien von Arbeitgebern und/oder Management schlicht nicht beachtet oder gar aktiv untergraben (EGB/SDA 2014).

Gleichzeitig haben die sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen, die sich seit der Krise von 2008 und infolge der Eurokrise nach 2010 ergeben haben, ebenso wie die Sparprogramme und die Strukturreformen tiefgreifende Unternehmensumstrukturierungen nicht nur beschleunigt, sondern auch den Druck auf Arbeitnehmerrechte, tariflich geregelte Arbeitsverhältnisse und die Beteiligung von Arbeitnehmern in ganz Europa erhöht.

Vor diesem Hintergrund sowie mit Blick auf die Überprüfung des „Qualitätsrahmens der EU für die Antizipation von Veränderung und Umstrukturierungen“ durch die EU-Kommission im Jahr 2016, die im April 2015 eröffnete Konsultation zur Konsolidierung der drei Richtlinien zu Unterrichtung und Anhörung und die 2016 neu gefasste Richtlinie zu europäischen Betriebsräten, führt der EGB im Kontext seiner Aktivitäten zum Thema Arbeitnehmerbeteiligung aktuell eine Reihe von Aktionen durch, die auch das Thema Umstrukturierung und Antizipation von Veränderungen zum Inhalt haben. Diese Maßnahmen sollen dazu anregen, gegenwärtige Positionen in Bezug auf Umstrukturierungen zu überprüfen und neu zu überdenken. Dies berücksichtigt auch jüngere Umstrukturierungstrends (einschließlich bereits erkennbarer wie wahrscheinlicher Auswirkungen der Digitalisierung unserer Wirtschaft) sowie neue An- und Herausforderungen, die sich im Hinblick auf Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern sowie deren Beteiligung im Rahmen von Antizipation und Bewältigung von Veränderungen daraus ergeben. Dem gegenüber stehen die enttäuschenden Ergebnisse von mehr als einem Jahrzehnt ergebnisloser Debatten und politischer Symbolik, welche sowohl die Aktivitäten europäischer Institutionen als auch branchenübergreifenden Sozialdialog kennzeichnen.

Aufbauend auf einem Treffen zwischen hochrangigen EGB-Partnern und Vertretern europäischer Gewerkschaftsverbände zum Thema Umstrukturierung und Antizipation von Veränderung, das im Mai 2015 in Lissabon stattfand, liefert dieses Hintergrundpapier Informationen zu gegenwärtigen Trends und Veränderungen in Bereich von

Unternehmensumstrukturierungen. Außerdem werden die wichtigsten Mängel der europäischen Rahmenwerke und Vorschriften in Bezug auf die Mitsprache von Arbeitnehmern bei Umstrukturierungen zusammengefasst und – zu guter Letzt – Schlüsselaspekte skizziert, die ein faires Modell des Umgangs mit Umstrukturierung und eine besseren Antizipation von Veränderungen auf Unternehmensebene kennzeichnen.

Wie die folgenden Abschnitte zeigen werden, haben nicht nur Umstrukturierung und Veränderung in den vergangenen Jahren an Tempo zugelegt und sind mehr und mehr zu einer alltäglichen Angelegenheit der Unternehmen geworden. Auch der Bedarf an und die Notwendigkeit von Unterstützung für Arbeitnehmervertreter auf Unternehmensebene ist sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene gestiegen. Unter Berücksichtigung all dessen und auch im Kontext der Interessen auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene, zeigen die Erfahrungen der Arbeitnehmervertreter-Gremien mit der guten Praxis ganz klar, welche wichtige Rolle Koordination, Kommunikation, die Bereitstellung von Fachwissen und Führung sowie von Ressourcen für den Austausch und Konsultation von Arbeitnehmervertretern untereinander heute spielen. Die europäischen Gewerkschaften spielen hier eine Schlüs-

selrolle und müssen – angesichts der zunehmenden Geschwindigkeit von Restrukturierung und Wandel – Lösungen finden, um mehr Zeit und Ressourcen in die Unterstützung von Maßnahmen für die Interessenvertretungen von Arbeitnehmern investieren. .

As will be shown in the following sections, restructuring and change during the last years not only have accelerated and have become even more an everyday features of corporate affairs but also requirements and needs to provide support for company level workers representatives at national as well as European level have increased. With view on this and in the context of the articulation of interests at local, regional, national as well as European level employee representation bodies experience of good practices clearly indicates the important role of coordination, communication, providing expertise and guidance as well as resources for exchange and consultations amongst workers representatives. Here, the European trade unions are the key actors in the field and – against the accelerated speed of restructuring and change – have to find solutions how to engage and invest more in terms of resources and time in support and facilitating measures for workers representation bodies.

2. TRENDS UND VERÄNDERUNGEN BEI UMSTRUKTURIERUNGEN NACH DER KRISE VON 2008

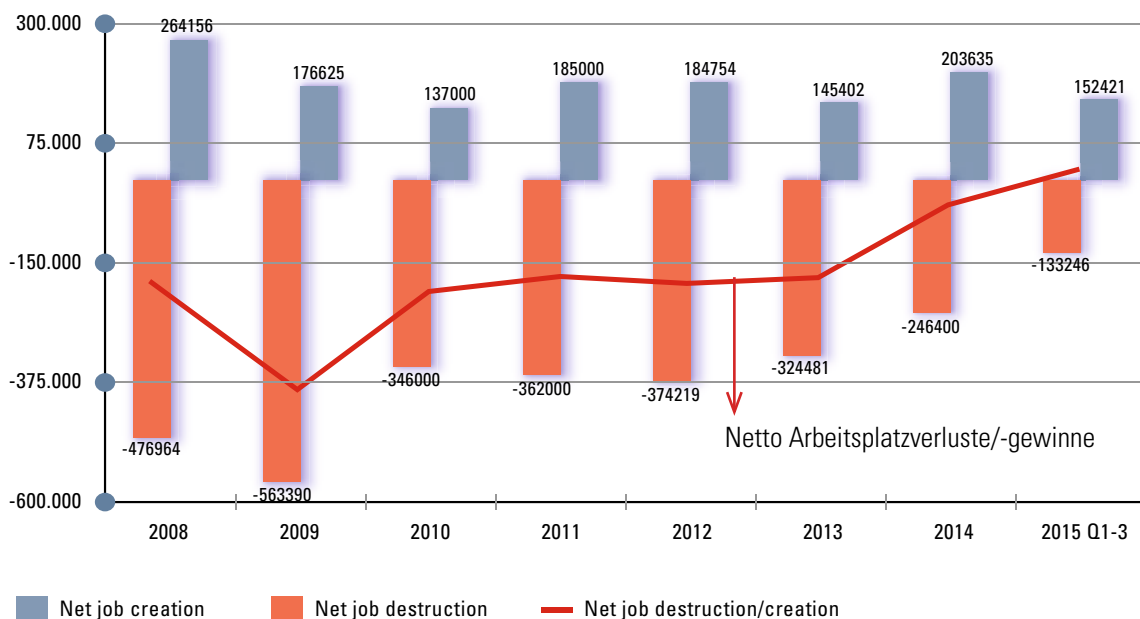
2.1 KRISENBEDINGTE RESTRUKTURIERUNG HAT MILLIONEN VON ARBEITSPLÄTZEN IN DER EU VERNICHTET

Europa hat schon früher Phasen beschleunigter Umstrukturierung erlebt – in spezifischen Sektoren (wie der Stahl- oder der Textilindustrie) ebenso wie in ganzen Volkswirtschaften (siehe Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa). Der Wandel jedoch, der sich seit der Krise von 2008 vollzieht, ist anders. Diese Krise hat eine vergleichsweise lange Phase des Nettobeschäftigungszuwachses beendet und einen steilen, in den meisten Mitgliedstaaten bis heute anhaltenden Anstieg der Arbeitslosigkeit verursacht. 2014 waren 6 Millionen Europäer mehr ohne Beschäftigung als bei Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 (Eurofound 2015a).

Gleichzeitig beschleunigte diese Krise die rückläufige Entwicklung der Industrie in Europa. Technologischer Fortschritt und Innovation haben das Thema Umstrukturierung zu einem Dauerbrenner des Wirtschaftslebens gemacht, während gesellschaftlicher und politischer Wandel vor allem den Arbeitsmarkt und die Sozialpolitik beeinflusst haben.

Laut „European Restructuring Monitor“ (ERM), dem europäischen Beobachtungsinstrument für Umstrukturierungen unter Leitung der EU-finanzierten Agentur Eurofound in Dublin, sind bedingt durch die Umstrukturierung zwischen 2008 und 2015 mehr als 2,8 Millionen Arbeitsplätze verloren gegangen. Die Zahl neu geschaffener Stellen blieb indes weit hinter dem zurück und belief sich im gleichen Zeitraum auf nur rund 1,4 Millionen, so dass unter dem Strich ein Minus von mehr als 1,3 Millionen Arbeitsplätzen stand.

ARBEITSPLATZVERLUSTE UND -GEWINNE IM ZEITRAUM 2008 - 2015 LAUT EUROPEAN RESTRUCTURING MONITOR



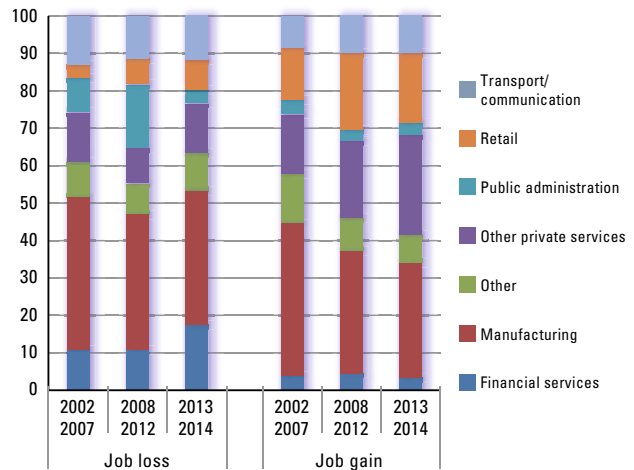
Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf Eurofound, ERM-Quartalsberichten.

Was die Form der Umstrukturierung angeht, macht sehr allgemeine Kategorie „interne Umstrukturierung“ den Großteil der im ERM-Datensatz enthaltenen Fälle vor und nach der Krise aus. Rund 70 % der Arbeitsplatzverluste sind internen Umstrukturierungsmaßnahmen zuzuschreiben.

Aber auch Insolvenz oder Schließung sind zunehmend Grund für den Stellenabbau, vergleicht man die Situation vor der Krise mit der danach (15 % gegenüber 23 %). Der Verlust von Arbeitsplätzen infolge Verlagerung ins Ausland oder Beauftragung externer Dienstleister nimmt sich da mit 4 % nach der Krise gegenüber 9 % zuvor vergleichsweise moderat aus. Ähnlich verhält es sich mit Arbeitsplatzverlusten aufgrund von Fusionen/Akquisitionen – der jüngst verzeichnete Anteil scheint darauf hinzudeuten, dass sich derartige Zusammenschlüsse von Unternehmen nach einem krisenbedingten Rückgang möglicherweise tatsächlich stärkend auswirken.

Der breitgefächerte Produktionssektor vereint die größte Zahl der angekündigten Stellenstreichungen und -schaffungen, die in der Datenbank der Umstrukturierungsfälle verzeichnet sind, auf sich. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass dieser Sektor in besagter Datenbank aufgrund der gewählten Schwellenwerte für die Fallgrößen überrepräsentiert ist. Der Anteil dieses Sektors an der Gesamtbeschäftigung ist schon seit Jahren rückläufig und dieser Trend hat sich seit 2008 noch beschleunigt – eine Tatsache, die im starken Kontrast zu den ambitionierten EU-Zielen hinsichtlich einer Belegung der Branche steht.

ANTEIL DER IM ZEITRAUM VON 2002 BIS 2014 ANGEKÜNDIGTEN STELLENSTREICHUNGEN/-SCHAFFUNGEN NACH SEKTOR (IN %)



Quelle: ERM 2002-2014

Heute stellt die produzierende Industrie nur noch jeden 6. Arbeitsplatz in Europa – 1980 war noch jede 4. Stelle in diesem Bereich angesiedelt.

Doch der Produktionssektor ist nicht die einzige Branche, die infolge der Umstrukturierungen nach der Krise von 2008 massive Beschäftigungseinbrüche erleben musste. Ebenfalls stark betroffen waren und sind

BESCHÄFTIGUNG NACH BRANCHEN, IM ZEITRAUM 2008 - 2013: VERARBEITENDE INDUSTRIE

Sector	Employment (,000s)				Share of total emp	
	2008	2013	Diff	% change	2008	2013
C - Manufacturing, of which	38143	33406	-4736	-12	17.1	15.4
CA - Manuf: food, beverages and tobacco	5117	4871	-246	-5	2.3	2.2
CB - Manuf: textiles, clothing, leather	3255	2406	-849	-26	1.5	1.1
CC - Manuf: wood, paper and printing	3321	2548	-772	-23	1.5	1.2
CD - Manuf: coke, petroleum products	244	208	-36	-15	0.1	0.1
CE - Manuf: chemicals	1463	1286	-177	-12	0.7	0.6
CF - Manuf: pharmaceuticals	800	782	-18	-2	0.4	0.4
CG - Manuf: rubber, plastics etc	3396	2892	-504	-15	1.5	1.3
CH - Manuf: basic metals	5789	4765	-1024	-18	2.6	2.2
CI - Manuf: computers etc	1731	1580	-151	-9	0.8	0.7
CJ - Manuf: electrical equipment	1576	1357	-220	-14	0.7	0.6
CK - Manuf: machinery etc	3327	3181	-146	-4	1.5	1.5
CL - Manuf: transport	4312	3956	-356	-8	1.9	1.8
CM - Manuf: other and repair	3811	3573	-238	-6	1.7	1.6

Eurostat Arbeitskräfteerhebung

- der Einzelhandel, in dem zunehmend Arbeitsplätze verloren gehen;
- die öffentliche Verwaltung, in der insbesondere seit Einführung der Sparpolitik im Jahr 2010 immer mehr Stellen abgebaut werden;
- die Finanzdienstleistungsbranche, die 2013/14 einen signifikanten Einbruch der Beschäftigungszahlen zu verzeichnen hatte – Ursache hierfür dürfte der Kombi-Effekt aus krisenbedingter Umstrukturierung, Fusionsaktivität, Marktkonzentration und dem Trend zur Globalisierung gewesen sein.

Die repräsentativen Daten der Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (EU AKE) bestätigen viele der Trends auf Branchenebene, die auch bei den ERM-Umstrukturierungsdaten beobachtet wurden. Seit Beginn der Krise im Jahr 2008 sind die Beschäftigungszahlen in den Bereichen Produktion und Bau mit einem Minus von 4,7 bzw. knapp 3,6 Millionen Stellen am stärksten zurückgegangen.

Innerhalb des Produktionswesens waren die Stellenverluste in den Niedrigtechnologiebereichen wie der Metallerzeugung und -bearbeitung, der Textil-, Kleidungs- und Lederbranche, sowie in der Holz-, Papier- und Druckindustrie am einschneidendsten (> 15 % der Gesamtbeschäftigung), während der Beschäftigungsrückgang in den Bereichen Maschinenbau, Lebensmittel/Getränke und Pharmazie deutlich moderater (< 5 %) ausfiel.

Insgesamt zeichnen die Daten ein düsteres Bild der Beschäftigung im europäischen Produktionssektor: Seit 2008 ist die Zahl der Stellen in jeder einzelnen der wichtigsten Branchen geschrumpft. Selbst wenn man den Höhepunkt der Krise, d. h. den Zeitraum von 2008 bis 2010, ausklammert, ergibt sich für lediglich drei Sektoren – den Maschinenbau, das Automobil-/Transportwesen und die Computerbranche – ein Nettobeschäftigungszuwachs, wie die folgende Darstellung zeigt.

BESCHÄFTIGUNG NACH SEKTOR, IM ZEITRAUM 2008 - 2013: ANDERE BRANCHEN

Sector	Employment (,000s)				Share of total emp	
	2008	2013	Diff	% change	2008	2013
D - Electricity, gas, steam and air conditioning	1559	1631	72	5	0.7	0.8
E - Water supply; sewerage, waste management	1601	1659	59	4	0.7	0.8
F - Construction	18660	15032	-3628	-19	8.4	6.9
G - Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles and motor cycles	31657	30669	-988	-3	14.2	14.1
H - Transportation and storage	11584	11143	-441	-4	5.2	5.1
I - Accommodation and food service activities	9400	9715	316	3	4.2	4.5
JA - Publishing, broadcasting	2005	1919	-86	-4	0.9	0.9
JB - Telecomms	1435	1121	-314	-22	0.6	0.5
JC - IT and info services	2805	3217	412	15	1.3	1.5
K - Financial and insurance activities	6613	6467	-146	-2	3.0	3.0
L - Real estate activities	1666	1769	103	6	0.7	0.8
MA - Legal, accounting, architecture, engineering	7408	8038	630	9	3.3	3.7
MB - Scientific research and development	856	902	46	5	0.4	0.4
MC - Other prof scientific, technical	2173	2532	359	17	1.0	1.2
N - Administrative and support service activities	8067	8786	720	9	3.6	4.0
O - Public administration and defence; compulsory social security	15737	14962	-774	-5	7.1	6.9
P - Education	15492	16107	615	4	7.0	7.4
QA - Human health services	12740	13328	589	5	5.7	6.1
QB - Residential care and social work activities	8456	9763	1307	15	3.8	4.5
R - Arts, entertainment and recreation	3442	3547	104	3	1.5	1.6
S - Other service activities	5405	5432	26	0	2.4	2.5
T - Activities of households as employer	2543	2583	40	2	1.1	1.2

Der einzige Sektor, der einen Beschäftigungszuwachs von mehr als einer Million Arbeitsplätzen vorzuweisen hat, ist der Bereich der häuslichen Pflege und Sozialdienste (+ 1,3 Millionen). Einen gewissen Beschäftigungszuwachs allerdings konnte in der Tat die Mehrheit der Dienstleistungssektoren verzeichnen – wenn auch mit einigen bemerkenswerten Ausnahmen, so unter anderem bei einigen Kernfunktionen der Staatsführung (wie der öffentlichen Verwaltung und dem Verteidigungssektor), die einen Rückgang von 5 % erlebten, und im Telekommunikationsbereich, der die Zahl seiner Beschäftigten gegenüber dem Stand vor der Krise um 22 % kürzte.

Das rasanteste Wachstum war in den Bereichen IT und Informationsdienste (+ 15 %) sowie häusliche Pflege und Sozialdienste festzustellen; darüber hinaus noch in einigen anderen fachspezifischen, wissenschaftlichen und technischen Branchen.

2.2 RESTRUKTURIERUNG IN KMU UND DEM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Es ist anzunehmen, dass sich Umstrukturierungsmaßnahmen in KMU anders auswirken als in größeren Unternehmen – auch wenn über die Einzelheiten von Umstrukturierungen in KMU und deren Folgen nicht viel bekannt ist. Eine jüngere EU-weite Studie (Eurofound 2013, siehe auch Eurofound 2016) hat die KMU-Relevanz unterschiedlicher Formen der Umstrukturierung untersucht – so zum Beispiel die Treiber für Veränderung, wesentliche Merkmale, Erfolgsfaktoren und die Grenzen der Umstrukturierung von KMU, ebenso wie die Auswirkungen auf das Unternehmen selbst und seine Mitarbeiter. Hier die wichtigsten Schlussfolgerungen:

- Kurzfristig stabilisieren sich die Wirtschafts- und Beschäftigungssituation in kleinen Firmen besser als in großen; auf längere Sicht jedoch können sich die Auswirkungen auf kleinere Firmen als gravierender und langfristiger erweisen.
- Interne Umstrukturierungsmaßnahmen, Expansion und Insolvenz/Schließung sind die häufigsten Formen von Umstrukturierung in KMU.
- Umstrukturierungen werden tendenziell in reaktiver, ungeplanter Art und Weise und ohne formale Umstrukturierungspläne vollzogen. Der Inhaber/Geschäftsführer spielt bei KMU-Umstrukturierungen eine zentrale Rolle, unterstützt von diversen internen und externen Interessenvertretern. Mitarbeitervertreter werden üblicherweise nicht in diesen Prozess eingebunden, da die Mehrheit der KMU keine formelle Mitarbeitervertretungsstruktur aufweist.

Während sich die externen Treiber von Umstrukturierungsmaßnahmen unabhängig von der Unternehmensgröße meist ähneln, sind die internen bei kleinen und mittleren Unternehmen andere, schließen sie doch auch Faktoren wie die persönliche Ambition des Inhabers, begrenzte Ressourcen und die Abhängigkeit von nur wenigen Kunden oder Lieferanten ein.

Die Finanzkrise von 2008 – und hier insbesondere die Krise der öffentlichen Finanzen – hat sich signifikant auf den öffentlichen Sektor ausgewirkt und Umstrukturierungen bei den öffentlichen Diensten vorangetrieben. Laut ERM-Jahresbericht 2014 (Eurofound 2015a, S. 1) wurde im Kernbereich des öffentlichen Sektors – d. h. in der öffentlichen Verwaltung, die schneller geschrumpft ist als die allgemeine Arbeitnehmerschaft – ein Nettoverlust von 800.000 Arbeitsplätzen verzeichnet.

Gemäß den Daten der fünften Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen (EWCS), berichten mehr Mitarbeiter des öffentlichen als des privaten Sektors (41 % gegenüber 35 %, EU27) von „substanziellen Umstrukturierungen“ an ihrem Arbeitsplatz im Laufe der vergangenen drei Jahre (die EWCS basiert auf Daten aus dem Jahr 2010). (Eurofound 2015a, S. 7)

Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor sind jedoch für viele Mitgliedstaaten kein neues Phänomen. Die Reformierung und Reorganisation einzelner Einheiten des öffentlichen Sektors mit dem Ziel, Strukturen zu straffen und die Kosteneffizienz zu steigern, sind bereits seit einigen Jahrzehnten durchaus üblich, so beispielsweise als Ergebnis interner Umstrukturierungs- und Outsourcing-Maßnahmen entsprechend der Öffentlichen Reformverwaltung (New Public Management, NPM) (Wild/Voss 2010, Naumann/Naedenoen 2013, Vaughan-Whitehead 2013).

2.3 QUALITATIVE TRENDS UND MUSTER DER RESTRUKTURIERUNG: WACHSENDE POLARISIERUNG -AM ARBEITSMARKT

Beschäftigungsverluste weren nicht die einzige Folge der Krise von 2008 – diese führte darüber hinaus zu einer wachsenden Polarisierung sowie zu Asymmetrien zwischen unterschiedlichen Jobkategorien im Arbeitsmarkt der EU. Wie in einer jüngeren Analyse der längerfristigen Verschiebungen innerhalb der Beschäftigungsstrukturen (Eurofound 2015b) hervorgehoben, verlief die Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU im Drei-Jahres-Zeitraum von 2011 bis 2014 „asymmetrisch polarisiert“: Bei den

gut sowie den am schlechtesten bezahlten Jobs kam es zu einem Stellenzuwachs, während die Beschäftigung im mittleren Einkommensbereich zurückging. Darüber hinaus hat sich im Rahmen der Analyse der Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur gezeigt, dass niedriger bezahlte Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor einen großen Anteil des Beschäftigungszuwachses ausmachen, der sich im Kontext der leichten wirtschaftlichen Erholung ergeben hat.

Außerdem hat der Anteil der befristeten und Teilzeit-Arbeitsverhältnisse seit der Krise von 2008 rapide zugenommen – ein Trend, der sich ebenfalls in den oben genannten Fakten widerspiegelt. Innerhalb der drei Jahre von 2011 bis 2014 ist die Teilzeitbeschäftigung kontinuierlich angewachsen und machte schließlich einen Anteil von 2,3 Millionen Jobs aus, während die Vollzeitbeschäftigung weiterhin rückläufig war und um 1,7 Millionen Stellen abnahm (Eurofound 2015b, S. 26). Ein besonders drastischer Anstieg der Teilzeitarbeit war in Ländern wie Österreich, Deutschland (das heute rund ein Viertel aller Teilzeitarbeiter der EU stellt) und den Niederlanden (wo es seit 2014 erstmals in der Geschichte mehr Teilzeit- als Vollzeit-Arbeitnehmer gibt) zu verzeichnen. Und selbst in den Ländern, die von einem starken und anhaltenden Anstieg der Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind, wie beispielsweise Griechenland oder Spanien, hat die Teilzeitbeschäftigung unter dem Strich zugenommen.

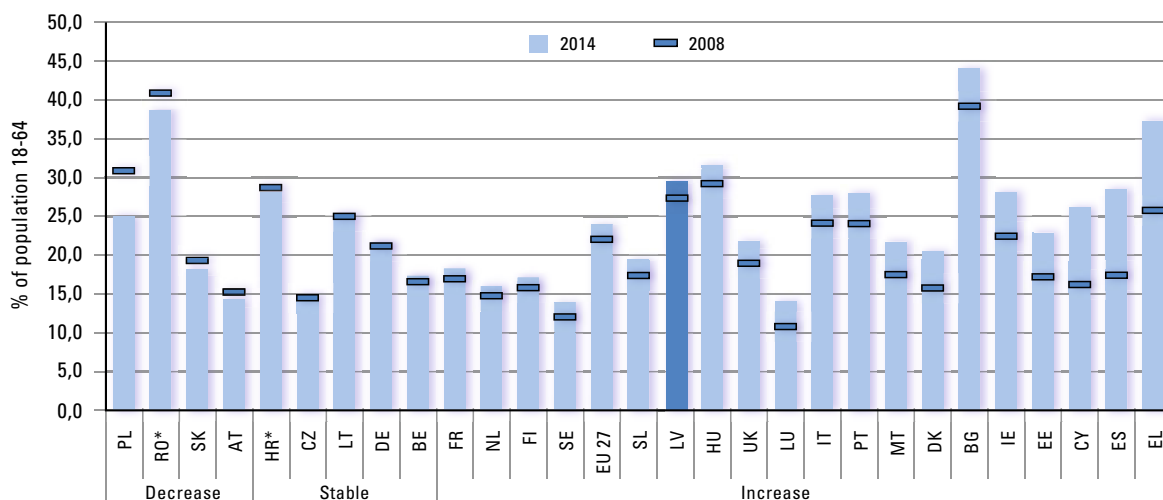
Diese Veränderungen am Arbeitsmarkt haben verheerende Folgen für die Arbeitnehmer, da der Anteil von Teilzeitzellen vor allem in den niedrigeren Einkommensgruppen sowie im Bereich der Niedriglohn-Dienstleistungen steigt.

Dieser gravierende Verfall des Arbeitsmarktes bringt einschneidende soziale Konsequenzen für all diejenigen mit sich, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Seit 2008 ist deren Zahl um nicht weniger als sechs Millionen auf einen Stand von 123 Millionen im Jahr 2013 angewachsen (EU-Kommission 2015, S. 17) – rund ein Viertel der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union. Mit anderen Worten: Das Ziel der Strategie „Europa 2020“, mindestens 20 Millionen Menschen aus dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung zu befreien, ist in weite Ferne gerückt.

Seit 2008 ist der Anteil derer, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, in den meisten Mitgliedstaaten gestiegen – besonders stark jedoch in den Ländern, in denen auf die Krise von 2008 Strukturreformprogramme und Sparpolitik folgten, wie z. B. in Griechenland, Spanien, Zypern, Irland und Portugal. Lediglich in einigen wenigen Ländern ist die relative Armut zurückgegangen (so z. B. in Polen, Rumänien, der Slowakei und Österreich). In zwei Dritteln der EU-Mitgliedstaaten hingegen ist die Armut seit 2008 angestiegen. Und in den Ländern, in denen Mangel und Entbehrung vor der Krise gerade auf dem Rückzug waren, hat sich dieser positive Trend nach 2008 ins Gegenteil verkehrt.

Neben dem Verlust von Arbeitsplätzen, muss also auch die Zunahme an Unsicherheit und prekärer Arbeit als immense zusätzliche Herausforderung für viele Menschen angesehen werden – und als hohe Hürde im Hinblick auf die Rückkehr zu einer nachhaltigen Wirtschaft und einem sozial gerechten Erholungskurs.

ZAHL DERER, DIE VON ARMUT UND SOZIALER AUSGRENZUNG BEDROHT SIND – ENTWICKLUNG IM ZEITRAUM VON 2008 BIS 2012



Quelle: Eurostat, IE 2011 Daten * Rumänien 2008/2013; Kroatien 2010/2014.

2.4 DIE SCHERE ZWISCHEN DEN EINZELNEN LÄNDERN KLAFFT HEUTE DEUTLICH WEITER AUSEINANDER

Die Krise hat zu einer zunehmenden Polarisierung der Leistung der Arbeitsmärkte geführt, deren Arbeitslosenquoten von unter 5 % (saisonbereinigt, November 2015, wie in Deutschland, der Tschechischen Republik und Österreich) bis knapp 25 % (in Griechenland) reichen.

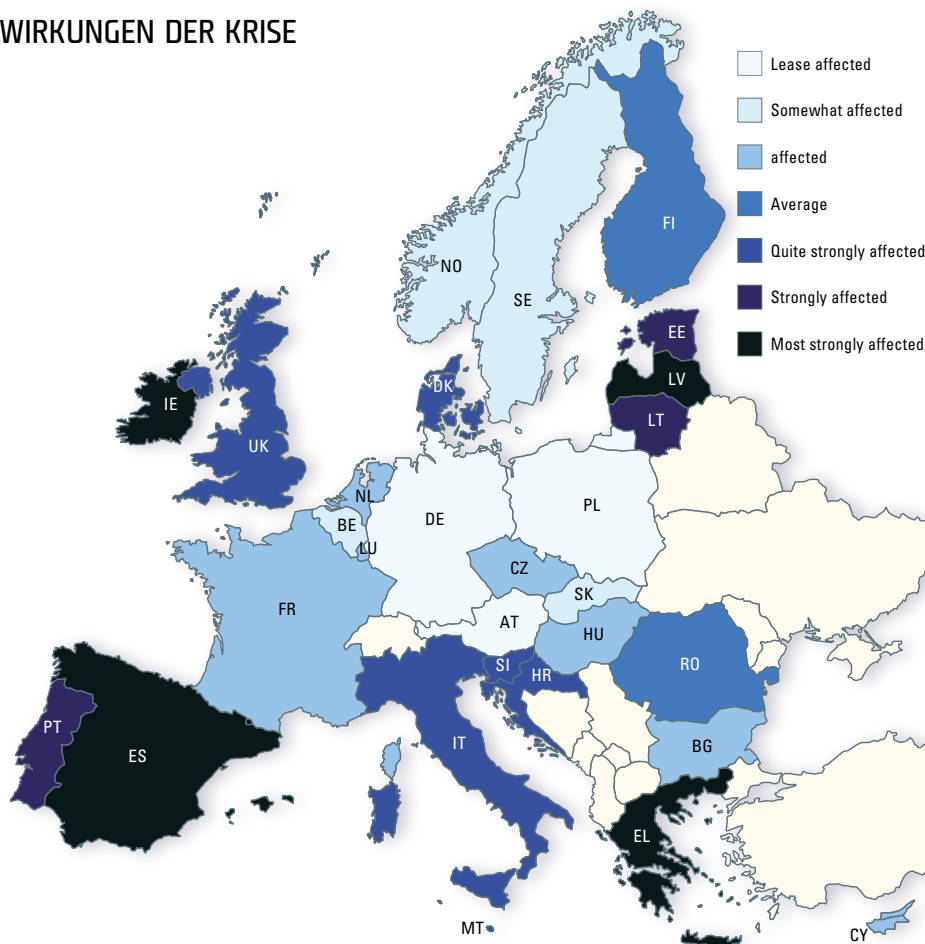
Heute besteht eine breite Kluft zwischen Europas Zentrum und seiner Peripherie. Während die Länder am östlichen und südlichen Rand Europas dramatisch abgerutscht sind, konnten sich die in der Mitte und im Norden Europas behaupten. Umstrukturierungen müssen im Kontext einer lang andauernden Krise und zunehmenden Polarisierung der Arbeitsmärkte in Europa betrachtet werden. Die bestehende Nord/Süd- und Mitte/Rand-Polarisierung ist u. a. das Ergebnis des politikseitig auferlegten „Sparrahmens“ sowie der wirtschaftspolitischen Steuerung im Anschluss an die Krise von 2008.

Seit 2008 jedoch verweisen die meisten Beschäftigungs- und Sozialindikatoren auf eine wachsende Divergenz zwischen den südlichen bzw. peripheren Mitgliedstaaten der EU einerseits und den zentral bzw. nördlich gelegenen andererseits. Am augenfälligsten sind diese Unterschiede – bei gleicher Konstellation – innerhalb des Euroraums. Diese eklatanten Diskrepanzen sind Zeichen dafür, dass die EU ihre fundamentalen Ziele – d. h. durch Förderung sozialer und wirtschaftlicher Konvergenz all ihre Mitgliedstaaten zu begünstigen und das Leben aller EU-Bürger zu verbessern – nicht erfüllt.

Frappierend ist in diesem Zusammenhang, dass weder die EU-Kommission noch der „European Restructuring Monitor“ (ERM) irgendwelche aggregierten Daten oder Informationen zu Clustern oder Gruppen von Ländern liefern, so dass die Tatsache, dass einige Länder härter getroffen sind als andere, lediglich am Rande behandelt wird. Obwohl Eurofound eine Reihe guter Studien zu diesem Thema hat durchführen lassen (siehe Karte unten), wäre eine weit tiefer gehende Analyse erforder-

WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN DER KRISE (STAND 2011)

Quelle: Eurofound 2014.
Zur Beachtung: Die Klassifizierung der Länder basiert auf einer Rangliste, die das durchschnittliche BIP-Wachstum zwischen 2008 und 2011 sowie die Veränderung der Arbeitslosenquote zwischen 2007 und 2011 abbildet.



lich, um die Zusammenhänge zwischen Krise, Sparpolitik und Arbeitsplatzvernichtung/-schaffung im Kontext von Umstrukturierungsmaßnahmen zu erforschen. Wichtige Punkte, die es hier zu untersuchen gäbe, wären:

- Untersuchung krisenbezogener/-veranlasster Umstrukturierungen
- der Zusammenhang zwischen der Umstrukturierung von Unternehmen und dem Anstieg prekärer Arbeitsformen
- Unterschiede bei der Umstrukturierung von Unternehmen in Ländern, die die Krise von 2008 verhältnismäßig gut gemeistert haben, gegenüber Ländern, die nach wie vor wirtschaftlichen und sozialen Niedergang erleben
- Unterschiede zwischen diesen Ländergruppen im Hinblick auf den strukturellen Wandel im Produktionssektor, den Wandel hin zur digitalen Wirtschaft, usw.

Was die Finanzkrise und die auferlegten Sparmaßnahmen angeht, haben sich die sozialen Lasten der Umstrukturierung nicht nur als dramatisch erwiesen, sondern auch als ausgesprochen ungleich über Europa verteilt. Es wurde klar, dass einige Länder härter als andere von Maßnahmen getroffen wurden, die zu Lohnkürzungen, Einschnitten bei öffentlichen Ausgaben sowie zur Reduzierung von Sozialleistungen und Rentenansprüchen geführt haben – und in der Folge zu weiteren Arbeitsplatzverlusten sowie einem Anstieg prekärer Arbeit und Unsicherheit für zahlreiche Arbeitnehmer und ihre Familien. Das Ergebnis all dessen ist eine wachsende wirtschaftliche und soziale Divergenz zwischen den Ländern Europas, die ein Zeichen für die Unfähigkeit der EU darstellt, soziale Kohäsion und Konvergenz unter den einzelnen EU-Staaten zu fördern.

2.5 VERMEIDUNG EINER REGIONALEN 'DIGITALEN TEILUNG' EUROPAS

Wir erleben gegenwärtig eine Phase beschleunigten strukturellen Wandels, vorangetrieben durch umwälzende Technologien sowie der Digitalisierung unserer Wirtschaft und unseres Arbeitslebens. Diese Digitalisierung jedoch (zer-)stört Geschäftsmodelle, Wertschöpfungsketten, ja ganze Branchen und Dienstleistungsbereiche – ausgelöst von neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien, Networking („Internet der Dinge“) sowie rasch zunehmenden Kapazitäten in Bezug auf Datenverarbeitung, -verwaltung und -speicherung („Cloud“). Beim Thema Digitalisierung geht es jedoch nicht nur um ein technologisches Problem oder eine Frage des Marktes; es geht auch um die gerechte Umwandlung traditioneller in digitale Jobs innerhalb

des Industrie- oder Dienstleistungssektors – es geht um die Frage der Zukunft unserer Gesellschaft und ihren Zusammenhalt. Die Digitalisierung ist ein Megatrend für die Arbeitswelt. Einige Forscher jedoch sprechen bereits davon, dass sie sich als die erste industrielle Revolution ohne Wachstum erweisen wird – gleich zwei Punkte, die im Hinblick auf die Zukunft von Arbeit und Beschäftigung eine Reihe von Fragen aufwerfen:

- Wird die Digitalisierung die Beschäftigungsquote steigern, stabilisieren oder senken?
- In welchen Bereichen und Berufen werden Arbeitsplätze verschwinden, in welchen neue geschaffen werden?
- Welche neuen Anforderungen werden sich in Bezug auf Bildung, Kompetenzentwicklung, lebenslanges Lernen und berufliche Anpassung ergeben?
- Welche Art von Arbeitsverhältnissen (Gestaltung der Arbeitsverträge, Arbeitgeber/Arbeitnehmer-Beziehung usw.) wird sich aus der Netzwerk-Ökonomie und der in der digitalisierten Welt zunehmenden Entkopplung von Raum und Zeit ergeben (Stichworte „Crowd-Working“ und „Cloud-Beschäftigung“)?
- Wie kann in Industrie und Dienstleistung ein reibungsloser Übergang zu „digitalen“ Arbeitsplätzen gewährleistet werden, ohne dem Arbeitnehmer die gesamte soziale Last aufzubürden?

Zweifellos wird solch ein reibungsloser Übergang, der das Potenzial der Digitalisierung zugunsten von Wohlstand, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen voll ausschöpft, die proaktive Unterstützung der Öffentlichkeit, Investitionen in Bildung und Qualifikation sowie eine aktive Beschäftigungs- und Industriepolitik erfordern.

Eine Bestandsaufnahme der entsprechenden Initiativen jedoch, die bis dato auf EU-Ebene ergriffen wurden, – wie beispielsweise die Digitale Agenda, die nationalen Ansätze zur Unterstützung und Förderung der Digitalisierung, die „Industrie 4.0“-Projekte oder die Bildungs- und Qualifikationspolitik der einzelnen Staaten – lässt auf den ersten Blick erkennen, dass die Länder und Regionen in der Mitte Europas diesbezüglich bislang weit aktiver waren als die am Rande gelegenen. Was Investitionen, proaktive Strategien zur Förderung des Wandels und eine die Öffentlichkeit einbeziehende Politik angeht, klaffen bestehende Scheren innerhalb der EU immer weiter auf. Mit Blick auf die Zukunft wird dies nur zu einer weiteren Erosion der Wirtschaft und des sozialen Zusammenhalts in Europa entlang der Nord/Süd-, West/Ost- und Mitte/Rand-Gefälle beitragen.

In Bezug auf die Fähigkeit der einzelnen EU-Staaten, den industriellen Wandel zu vollziehen, das Vorhandensein

der nötigen Rahmenbedingungen (Innovationspolitik, Netzwerke usw.) und die Existenz einer qualifizierten Arbeitnehmerschaft hat eine jüngst durchgeführte Analyse einer Unternehmensberatung innerhalb der EU vier Ländertypen identifiziert: Da wäre zunächst eine relativ kleine Gruppe von „Vorreitern“ (Schweden, Österreich, Deutschland, Irland) – Länder, die gekennzeichnet sind durch eine breite industrielle Basis, moderne Geschäftsbedingungen sowie zukunftsorientierte Technologien (Schweden, Österreich, Deutschland) und somit am besten gerüstet scheinen für den bevorstehenden technologischen und wirtschaftlichen Wandel.

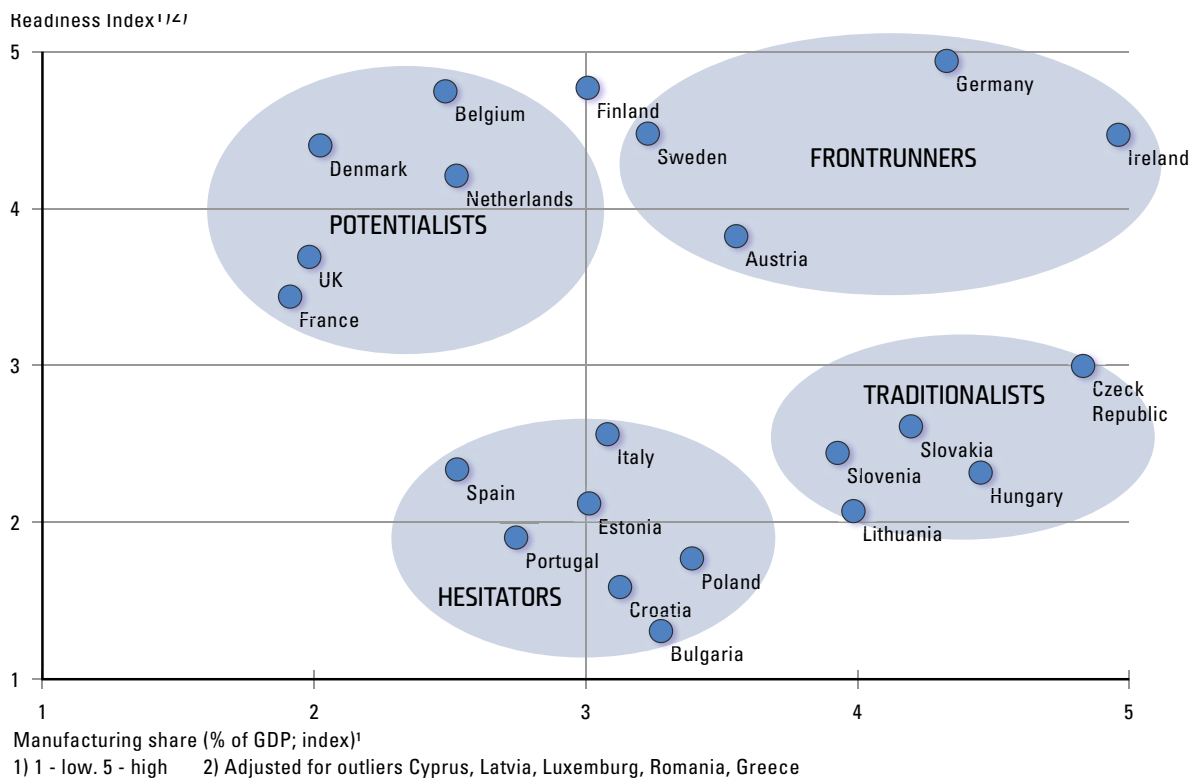
Dann ist da deren gerades Gegenteil: die (zahlenmäßig größte) Gruppe der „Zögerlichen“, zu der Länder wie Spanien, Portugal und Italien gehören. Die Länder dieser Gruppe – und insbesondere diejenigen, die unter gravierenden Finanzproblemen leiden – sind laut besagter Studie

„nicht in der Lage, ihre Wirtschaftssysteme zukunftstauglich zu gestalten“ (Roland Berger 2015, S. 17).

Daher fordert der EGB in seiner Stellungnahme zur „Digitalen Agenda“ der EU-Kommission, die Frage zur Zukunft der Arbeit in den Mittelpunkt der Diskussion rund um die Digitalisierung zu stellen:

Es ist von höchster Wichtigkeit, die Digitalisierung in nachhaltige und gerechte Bahnen zu lenken, bevor Millionen von Arbeitsplätzen in Europa gefährdet werden, die ohnehin hohe Arbeitslosenquote weiter steigt und sich die Arbeitsbedingungen dramatisch verschlechtern. Es ist höchste Zeit, einen europäischen Dialog zum Thema Digitalisierung anzustoßen. (Die digitale Agenda der Europäischen Kommission: Vorläufige EGB-Einschätzung, unterstützt durch den Exekutivausschuss am 17./18. Juni 2015).

DISPARTITÄTEN IN DER DIGITALISIERUNGSBEREITSCHAFT IN EUROPA



Quelle: Roland Berger 2015, S. 16.

3. EIN VERLORENES JAHRZEHT IM HINBLICK AUF ARBEITNEHMER-BETEILIGUNG UND DEN SOZIALEN DIALOG ÜBER RESTRUKTURIERUNG

3.1 AUSHÖHLUNG DES EUROPÄISCHEN SOZIALMODELLS DER ARBEITNEHMERBETEILIGUNG

Die beschleunigten und zunehmend asymmetrischen Muster der Umstrukturierung in Europa haben seit 2008 nicht nur der wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Polarisierung Tür und Tor geöffnet, sondern auch die Rechte und Instrumente der Arbeitnehmer und Gewerkschaften im Umgang mit dem Wandel beschnitten: Die Fähigkeiten und Ressourcen zur Bewältigung der Umstrukturierung in Europa sind heute zunehmend ungleich verteilt.

In einigen Ländern, und insbesondere denen, die unter das Transnationale Südosteuropa-Kooperationsprogramm (SEE-TCP) fallen, haben Sparmaßnahmen und „Strukturreformen“ auch Systeme geschwächt, in denen es vormals möglich war, Wandel in sozialverträglicher Form vorzubereiten und seine ungünstigsten Folgen für Arbeitnehmer abzufedern. Angriffe auf Tarifverhandlungsstrukturen und Gewerkschaftsrechte sowie die Beschneidung von Kündigungsschutz und Abfindungszahlungen haben sich allesamt auf den Umgang mit den Folgen von Umstrukturierungsmaßnahmen ausgewirkt und zur Abwälzung negativer Konsequenzen auf den Arbeitnehmer geführt.

In einer Resolution zu Umstrukturierung und Antizipation hat industriAll diese Aushöhlung der Arbeitnehmerbeteiligung am Wandel jüngst wie folgt kommentiert:

Als Ergebnis sehen wir europaweit zunehmende Ungleichheiten im Umgang mit Umstrukturierungsmaßnahmen: In einer Reihe von Ländern wurde die Verhandlungsrolle von Arbeitnehmervertretern und Gewerkschaften sowie ihre Einflussnahme im Rahmen von Umstrukturierungen kontinuierlich untergraben. Gleichzeitig erleben wir in anderen Ländern die positiven Ergebnisse von verstärkter Kooperation und gefestigtem Sozialdialog. Diese Ungleichheiten verspüren vor allem die Europäischen Betriebsräte (EBR) in multinationalen Unternehmen, die transnationale Umstrukturierungsprozesse durchlaufen. (industriALL 2015, S.2)

In ganz ähnlicher Weise betont der EGB in seinem Aktionsprogramm für 2015 - 2019 (EGB 2015), das anlässlich des Kongresses von Paris im Oktober 2015 verabschiedet wurde, die zunehmenden Diskrepanzen bei den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf die Fähigkeit der Arbeitnehmer, das gesamte Ausmaß des Wandels zu verstehen und sich in eine sinnvolle Umstrukturierungskonsultation und -antizipation einzubringen:

Die Erfahrung der Europäischen Betriebsräte, ob gut oder schlecht, zeigt, dass verzerrte oder nicht umfassende Informations- und Konsultationsprozesse die Fähigkeit der Arbeitnehmer gefährden, den Wandel in seiner gesamten Dimension zu verstehen, sich in eine sinnvolle Konsultation einzubringen und sich auf die Umstrukturierung einzustellen. Der bestehende rechtliche Rahmen ist aufgrund seiner enormen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten unbefriedigend. (EGB 2015, S. 28)

Seit 2008 – und insbesondere vor dem Hintergrund des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit sowie der zunehmenden wirtschaftlichen und sozialen Gräben innerhalb der Europäischen Union – hat sich die Krise zu einer Bewährungsprobe für das europäische Sozialmodell entwickelt. Ein britischer Soziologe beschreibt diese Situation wie folgt:

Nüchtern betrachtet handelt es sich beim europäischen Sozialmodell um eine Mischung aus unterschiedlichen Werten, Errungenschaften und Wunschvorstellungen, zusammengeschustert nach unterschiedlichen Rahmenbedingungen, mit unterschiedlichem Erfolg in unterschiedlichen Ländern. Zu den Werten gehören das gemeinsame Tragen von Risiken in Form von sozialer Absicherung, die Reduzierung ökonomischer und sozialer Ungleichheiten, die Förderung der Arbeitnehmerrechte sowie die Entwicklung und Pflege eines Gefühls der gegenseitigen Verantwortung und Solidarität quer durch die Gesellschaft. (Giddens 2014, p.88)

Durch die Konzentration auf enorme Ausgaben zur Rettung eines Finanzsektors und die Durchführung von

„Strukturreformen“, die Kürzungen bei öffentlichen Ausgaben, Privatisierung sowie Einschnitte bei Löhnen, Gehältern und Sozialleistungen beinhalten und zudem bestehende Rahmenbedingungen für Tarifverhandlungen und Arbeitsplatzsicherheit untergraben, hat die EU für ihre wirtschafts- und währungspolitische Steuerung einen Ansatz gewählt, der sozialen Fortschritt und Errungenschaften der Vergangenheit bestenfalls als Luxus-Zugabe betrachtet.

3.2 WUNSCHDENKEN UND HARSCHER REALITÄT BEI UNTERRICHTUNG, ANHÖRUNG UND ARBEITNEHMERBETEILIGUNG IN PUNCTO RESTRUKTURIERUNG UND ANTIZIPATION

Seit Ende der 90er Jahre hat das EU-Arbeitsrecht eine Reihe rechtlicher Rahmenwerke hervorgebracht, die auf die Schaffung einheitlicher Mindeststandards in Bezug auf Arbeitnehmerrechte und Arbeitgeberpflichten im Kontext von Umstrukturierungsmaßnahmen abzielen. Die Kommission hat die europäischen branchenübergreifenden Sozialpartner erstmals 1997 formell zu diesem Thema konsultiert, um spezifisch zu ergründen, wie Mitarbeitervertreter angehört und in Umstrukturierungsprozesse eingebunden werden können. Auslöser hierfür war der mit großem öffentlichen Interesse verfolgte Umstrukturierungsfall des französischen Motorenherstellers Renault, der 1997 beschloss, sein Werk in Vilvoorde, Belgien, zu schließen, ohne seine Belegschaft zuvor entsprechend zu unterrichten oder anzuhören. Nach dieser Konsultation der branchenübergreifenden Sozialpartner auf EU-Ebene, entwarf die Kommission eine neue Richtlinie zur nationalen Information und Konsultation von Mitarbeitern.¹ Diese Richtlinie gilt für alle Unternehmen ab 50 Beschäftigten und bietet einen Rahmen in Bezug auf die Information und Konsultation der Belegschaft für eine ganze Palette von Themen, einschließlich Umstrukturierungsmaßnahmen, die sich auf die Beschäftigten auswirken könnten (Richtlinie 2002/14/EU).

Neben oben genannter EU-Richtlinie regeln noch weitere die Unterrichtung und Anhörung von Mitarbeitern bei geplanten Umstrukturierungsmaßnahmen, die – beispielsweise durch Massenentlassungen, Verkauf des Unternehmens oder Insolvenz – möglicherweise Folgen für die Belegschaft haben:

- Die Richtlinie von 1975 zu Massenentlassungen (aktualisiert durch Richtlinie 1998/59/EG).
- Die Richtlinie von 1977 zum Schutz der Arbeitnehmerrechte im Falle des Verkaufs oder der Fusion von Unternehmen (überarbeitet durch Richtlinie 2001/23/EG).
- Die EU-Richtlinie 80/987/EWG (nachgebessert durch Richtlinie 2002/74/EG) verpflichtet Mitgliedstaaten, eine Institution einzurichten, die Mitarbeitern im Falle von Insolvenz, Konkurs oder Liquidation eines Unternehmens ihre Löhne und Gehälter oder sonstigen Ansprüche garantiert.
- Die EWG-Richtlinie von 1994 (überarbeitet durch die Richtlinie 2009/38/EG) definiert Mindest-Informations- und Konsultationsrechte für Mitarbeiter transnationaler Unternehmen mit mindestens 1.000 Beschäftigten in den EU-Mitgliedstaaten und davon mindestens je 150 Beschäftigten in zwei Mitgliedstaaten.
- Die (o. g.) Richtlinie 2002/14/EG bildet einen generellen Rahmen in Bezug auf die Information und Konsultation der Mitarbeiter von Unternehmen ab 50 Beschäftigten zu einer ganzen Reihe von Themen, einschließlich Umstrukturierung.
- Die Einbindung von Mitarbeitern schließlich ist geregelt für Unternehmen, die das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft (Richtlinie 2001/86/EG) bzw. der Europäischen Genossenschaft (Richtlinie 2003/72/EG) angenommen haben oder aus einer grenzübergreifenden Fusion entstanden sind (Richtlinie 2005/56/EG).

Dieser Flickenteppich aus rechtlichen Vorschriften jedoch war und ist nicht in der Lage zu verhindern, dass Arbeitnehmerrechte in Bezug auf Information und Konsultation grob verletzt und ignoriert werden – insbesondere, wenn es um Umstrukturierung und Massenentlassungen geht. Ein weiterer berüchtigter Fall, der mit dem von Vilvoorde 1997 verglichen wurde, ereignete sich 2013 in Griechenland, als der staatliche Sender ERT – ohne jede vorherige Unterrichtung, Anhörung oder Einbeziehung von Arbeitnehmervertretern im oder außerhalb des Vorstands – ankündigte, mehr als 2.500 seiner Mitarbeiter zu entlassen.²

Der Fall des ERT legt nicht nur eine entscheidende Schwäche der Richtlinie 2002/14 zu Information und Konsultation an den Tag – nämlich die Tatsache, dass die öffentlichen Dienste von ihr nicht abgedeckt werden –, nein, er zeigt vielmehr auch, dass rechtliche Rahmenwerke wie die Vorschriften im Hinblick auf Massenentlassungen (die auch für den öffentlichen Sektor gelten) in bestimmten

¹ Eine weitere Konsequenz, die sich aus dem oben genannten „Fall Renault“ ergab: Im Jahr 2001 wurde innerhalb der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) die Europäische Stelle zur Beobachtung des Wandels (EMCC) eingerichtet, um Fälle von Umstrukturierung zu beobachten und zu melden.

² Weitere Informationen zu diesem Fall und dem gemeinsamen Vorgehen der europäischen Gewerkschaften zum Zeichen der Solidarität mit den ERT-Beschäftigten auf: <http://www.epsu.org/a/9566>.

Personalabbauszenarien nur allzu oft verletzt und fundamentale Rechte der Arbeitnehmer missachtet werden.

Der EGB fordert daher mit Nachdruck die Verbesserung des Rahmenwerks zu Unterrichtung und Anhörung angesichts zu erwartender und zu bewältigender Veränderungen im Fall von Fusionen, Übernahmen, Werksschließungen, Massenentlassungen oder anderen wichtigen Umbrüchen wie Neuorganisations- oder Umstrukturierungsmaßnahmen (EGB 2013). Diese Forderung wurde auch im Rahmen des 2012/2013 von der EU-Kommission durchgeführten sogenannten „Fitness-Checks“ der drei Richtlinien betont, die die Information und Konsultation von Arbeitnehmern betreffen.³ Basierend auf der Erfahrung von EGB Mitgliedsorganisation und Kollegen auf Unternehmensebene, hat der EGB Lücken (beispielsweise im Hinblick auf die Abdeckung von KMU, Seefahrern, der öffentlichen Verwaltung), Unsicherheiten und praktische Probleme in der Anwendung der Gesetzgebung hervorgehoben. Alles in allem hat sich gezeigt, dass die bestehenden Vorkehrungen unzureichend sind und der Aktualisierung bedürfen. In seiner Resolution von 2013 unterstreicht der EGB darüber hinaus die hinsichtlich der Inhalte der Richtlinien nicht durchgängige Terminologie (so z. B. in Bezug auf die Definition von Information und Konsultation), weshalb er vorschlug, eine einheitliche Definition dieser Begriffe – genauer gesagt, diejenige, die in der Neufassung der EBR-Richtlinie oder in der SE-Richtlinie zur Europäischen (Aktien-)Gesellschaft (Societas Europaea) enthalten ist – auf alle Richtlinien anzuwenden.

Weitere und fundamentalere Forderungen des EGB in Bezug auf die Verbesserung der Informations- und Konsultationsrahmenwerke der drei Richtlinien sowie darüber hinaus lauten: *frameworks in the three Directives and beyond are:*

- *Verbesserte Durchsetzung.* Die besagten drei Richtlinien überlassen es im Prinzip den einzelnen Mitgliedstaaten selbst, im Falle von Verletzungen der Informations- und Konsultationsrechte wirksame und abschreckende Strafen festzulegen. Dies ist unzureichend, da die rechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf eine frühzeitige Unterrichtung und Anhörung in der Praxis oftmals nicht respektiert werden. Aus diesem Grund müssen alle Richtlinien die konsequente Ahndung eines solchen Verhaltens vorsehen. Der EGB fordert hier für den Fall gravierender und/oder wiederholter Verstöße gegen

EU-Recht die Aussetzung der betreffenden Entscheidung, bis die vorgeschriebenen Unterrichtungs- und Anhörungsverfahren abgeschlossen sind.

- *Information und Konsultation – Abdeckung der gesamten Wertschöpfungskette.* Mechanismen wie eine gesamtschuldnerische Haftung unter den Unternehmen innerhalb einer Wertschöpfungskette (Vorlieferant, Subunternehmer und nachfolgende abhängige Firmen) sollten untersucht werden. Die Richtlinie 2001/23/EG könnte generell gemeinsame Treffen zwischen Arbeitnehmervertretern der übernehmenden und der zu übernehmenden Firma vorsehen.
- *Recht der Arbeitnehmer, externe Experten zu konsultieren.* Alle drei Richtlinien würden von zusätzlichen Rechten in Bezug auf die Heranziehung von Experten zur Unterstützung der Arbeitnehmervertreter sowie von erweitertem Kündigungsschutz profitieren.

Seitdem jedoch die EU-Kommission im April 2015 die erste Phase der Konsultation hinsichtlich einer „Konsolidierung“ der drei Richtlinien in Bezug auf die Information und Konsultation von Arbeitnehmern eingeleitet und der EGB daraufhin seine gemeinsam mit den europäischen Gewerkschaften vertretene Position vorgestellt hat, verhält sich die Kommission bemerkenswert still und es gibt keinerlei Anzeichen für weitere konkrete Aktivitäten in diesem Zusammenhang.⁴

3.3 EUROPÄISCHE BETRIEBSRÄTE UND TRANSNATIONALE UNTERNEHMENS-RESTRUKTURIERUNG: DIE REALITÄT GIBT NOCH IMMER EIN TRAUIGES BILD AB

Europa hat schon früher Phasen beschleunigter Umstrukturierung erlebt – in spezifischen Sektoren (wie der Stahl- oder der Textilindustrie) ebenso wie in ganzen Volkswirtschaften (siehe Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa). Der Wandel jedoch, der sich seit der Krise von 2008 vollzieht, ist anders. Diese Krise hat eine vergleichsweise lange Phase des Nettobeschäftigungszuwachses beendet und einen steilen, in den meisten Mitgliedstaaten bis heute anhaltenden Anstieg der Arbeitslosigkeit verursacht. Gleichzeitig hat sie die Umstrukturierung von Unternehmen beschleunigt und das Thema zu einem Dauerbrenner des Wirtschaftslebens gemacht, während gesellschaftlicher und politischer

³ Dies betraf nicht allein die Richtlinie 2002/14, sondern auch die Richtlinie 98/95 zu Massenentlassungen sowie die Richtlinie 2001/23 zu Unternehmensübergängen. Siehe EU-Kommission 2013a.

⁴ Das Arbeitsprogramm 2016 der EU-Kommission erwähnt das Thema „Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern“ nicht einmal. Siehe EGB-Bewertung des Arbeitsprogramms 2016 der EU-Kommission. Position verabschiedet durch den EGB-Exekutivausschuss am 16./17. Dezember 2015 in Brüssel.

Wandel vor allem den Arbeitsmarkt und die Sozialpolitik beeinflusst haben.

Im Kontext transnationaler Unternehmensumstrukturierungen spielen Europäische Betriebsräte eine wichtige Rolle. Sie sitzen am Puls der europäischen Arbeitnehmervertretung sowie des Sozialdialogs in multinationalen Unternehmen und sind die einzig wahrhaft europäischen Gremien für Information und Konsultation am Arbeitsplatz. Die Gesetzgebung in Bezug auf Europäische Betriebsräte wurde 1994 verabschiedet und 2009 nachgebessert. Heute arbeiten mehr als 1.050 EBR aktiv zum Schutz der Arbeitnehmer. Im Rahmen einer Überprüfung der Richtlinie von 2009 muss die Kommission noch vor Juni 2016 zu deren Funktionstüchtigkeit Bericht erstatten.

Wie jüngste gemeinsame Aktivitäten von EGB und europäischen Gewerkschaften⁵, Analysen des ETUI (De Spiegelaere/Jagodzinski 2015) und unlängst durchgeführte Erhebungen⁶ zeigen, ist das bestehende rechtliche Rahmenwerk – angesichts der enormen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten – schlicht unzureichend. Die Erfahrung der Europäischen Betriebsräte, ob gut oder schlecht, zeigt, dass verzerrte oder nicht umfassende Informations- und Konsultationsprozesse die Fähigkeit der Arbeitnehmer gefährden, den Wandel in seiner gesamten Dimension zu verstehen, sich in eine sinnvolle Konsultation einzubringen und sich auf die Umstrukturierung einzustellen.

Die Erfahrung der europäischen Gewerkschaftsverbände und EBR-Koordinatoren belegt, dass Arbeitnehmer viel zu oft erst sehr spät unterrichtet und/oder überhaupt nicht angehört werden und darüber hinaus in vielen Fällen so gut wie keinen Einfluss auf das Ergebnis haben.

Gleichzeitig wird klar, dass die Situation in europäischen transnationalen Unternehmen – soweit es Information und Konsultation angeht sowie die Einbindung der Arbeitnehmer und deren Möglichkeiten, Umstrukturierungsprozesse zu beeinflussen und zu gestalten – überaus komplex und uneinheitlich ist. Dies verlangt nicht nur nach stärkerer Koordination und umfassenderen Ansätzen, die die spezifi-

schen Bedingungen vor Ort berücksichtigen, sondern auch ganz allgemein nach einer Verbesserung des rechtlichen Rahmens.

Ein weiteres Fazit der gesammelten Erfahrung der europäischen Gewerkschaftsverbände: Die bestehenden Rahmenwerke zur Antizipation und Abfederung der Folgen von Unternehmensumstrukturierungen sind, aufgrund ihres freiwilligen Charakters, „eingebauter“ Fehler oder sonstiger Unzulänglichkeiten, nur allzu oft wirkungslos. Zu häufig werden bestehende Richtlinien von Arbeitgebern und/oder Management schlicht nicht beachtet oder gar aktiv unterminiert.

Bezug nehmend auf die Erfahrung der mehr als 550 im Einzugsbereich von industriALL angesiedelten EBR, merkte die Organisation jüngst in einer Resolution an, dass Europäische Betriebsräte – wenn es darum geht, Mitarbeitern und Geschäftsführung ein Forum zu bieten, das einen Ansatz für eine sozialverträgliche Vorbereitung und Realisierung des Wandels fördert –

“(...) hinsichtlich geplanter Unternehmensentscheidungen nicht frühzeitig genug unterrichtet und angehört werden. Sie haben weder die Zeit noch die Mittel, Gegenvorschläge zu unterbreiten oder Alternativen zu den angekündigten Umstrukturierungsplänen zu erarbeiten.” (industriALL 2015, S. 2)

Die Erfahrungen von UNI Europa, EFFAT und EFBH bestätigen das. Seit der Krise sind betriebliche Umstrukturierungen, wie europäische Gewerkschaftsverbände betonen, vor allem durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- zunehmend kurzfristiges Denken in Bezug auf unternehmensstrategische Entscheidungen und Anpassungen, hauptsächlich finanz- und kostenorientiert;
- die Zunahme von Entlassungen ohne gerechten Grund;
- die zunehmend häufigere Entscheidung von Unternehmen, Umstrukturierungen vorzunehmen, zu schließen oder in andere Länder abzuwandern, um die „Last der Konsultation“ zu vermeiden;
- eine zunehmende Zahl seitens der Geschäftsleitung bewusst herbeigeführter Insolvenzen, um auf diese Weise Anforderungen des Arbeitsrechts umgehen und Arbeitskräfte mit relativ sicheren Verträgen durch billigere ersetzen zu können;
- die starke Zunahme höchst flexibler und oftmals prekärer Formen der Beschäftigung (beispielsweise als Vertreter) infolge interner Umstrukturierungsmaßnahmen;
- die scheinbar „permanente“ Umstrukturierung, die seit einigen Jahren nicht nur in der traditionellen Pro-

⁵ Zu erwähnen ist hier das Projekt „Antizipation von Wandel und Umstrukturierung in multinationalen Unternehmen durch stärkere transnationale Gewerkschaftskoordination“, das der EGB, industriALL, UNI Europa, der EFFAT und die EFBH von Ende 2012 bis Juni 2014 gemeinsam durchgeführt haben. Ziel dieses Projekts, in dessen Rahmen eine Reihe von Konferenzen und Workshops in ganz Europa stattfand, war die Verbesserung der transnationalen Koordination zwischen Gewerkschafts- und Arbeitnehmervertretern unterschiedlicher Ebenen in multinationalen Unternehmen, die vor Umstrukturierungsmaßnahmen stehen oder solche durchlaufen. Dahinter stand der Gedanke, diesen Akteuren zu helfen, durchgängige, gemeinsame Antworten auf Umstrukturierungsereignisse zu finden.

⁶ Der EGB hat 2015 in Zusammenarbeit mit den europäischen Gewerkschaftsverbänden eine Umfrage unter EBR-Koordinatoren durchgeführt, die im Frühjahr 2016 veröffentlicht werden wird.

duktion, sondern auch im Dienstleistungsbereich, im Finanzsektor, in der IT-Branche und insbesondere in großen, multinationalen Unternehmen um sich greift.

Anlass für die meisten Umstrukturierungsmaßnahmen sind also Kostenanreize, und die betreffenden Unternehmen vergessen darüber, ihre Belegschaft in angemessener Weise auf die bevorstehenden Veränderungen vorzubereiten, oder tun dies bestenfalls halbherzig. In vielen Firmen wird noch immer die überholte, am Aktionärswert ausgerichtete Form der Unternehmensführung gelebt. Die Prinzipien einer nachhaltigen Unternehmens- und Stakeholder-Orientierung werden nicht ausreichend berücksichtigt. Arbeitnehmer und Beschäftigte werden oftmals außen vor gelassen – eine Erfahrung, die sowohl innerhalb des Unternehmens (unter den „Überlebenden“) als auch außerhalb, wo sich die „Verlierer“ der Umstrukturierung (erneut) in die schier endlosen Schlangen der Arbeitslosen einreihen, weit verbreitet ist.

Diese Realität jedoch steht im krassen Gegensatz zu dem Konzept, Wandel – mithilfe frühzeitiger, angemessener Information und Konsultation sowie unter Einbeziehung der Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertretungen – in sozialverträglicher Form vorzubereiten und zu vollziehen.

Darüber hinaus hat sie auch den Umstrukturierungs- und Antizipationsansatz der EU-Kommission, der lediglich auf einem Austausch über die gute Praxis, auf Richtlinien, Orientierungshilfen und rein freiwilligem Handeln aufbaut, als eindeutig falsch entlarvt.

3.4 RICHTLINIEN GUTER PRAXIS UND „SOFT LAW“ REICHEN NICHT AUS

Nach mehr als einem Jahrzehnt eingehender Untersuchungen zum Thema Umstrukturierung, vorangetrieben durch diverse Communiqués und einem Grünbuch der Kommission sowie gemeinsame Aktionen sektorübergreifender und sektorspezifischer Sozialpartner, nahm das EU-Parlament im Januar 2013 den sogenannten Cercas-Bericht an, durch den die Europäische Kommission dringend aufgefordert wurde, eine Gesetzesinitiative zur Gestaltung betrieblicher Umstrukturierungen vorzulegen. Eine Aufforderung, die auch als Lehre aus den insgesamt frustrierenden Ergebnissen der verschiedenen oben angeführten Aktivitäten zu sehen ist.

In Reaktion auf diesen Bericht legte die Europäische Kommission (EU-Kommission 2013b) Ende 2013 einen „Qualitätsrahmen für die Antizipation von Veränderungen

und Umstrukturierungen“ (QFR) vor. Dieser „Qualitätsrahmen“, der 2016 überprüft werden soll, besteht in erster Linie aus einer Sammlung ausgesprochen allgemein gehaltener Prinzipien und Empfehlungen zu Beispielen der guten Praxis, die von allen Stakeholdern, Sozialpartnern und insbesondere den Behörden vor Ort angewandt werden sollen. Mit diesem QFR hat die Europäische Kommission einmal mehr einen Ansatz verabschiedet, der in puncto sozialverträgliche Gestaltung von Antizipation und Umstrukturierung ausschließlich auf Freiwilligkeit setzt.

Der EGB riet folglich zur Skepsis, was die praktische Wirkung eines solch freiwilligen Rahmens angeht, bedauerte, *„die gute Praxis ist schon oft genug evaluiert worden“* 7 und forderte, die Politik möge nun endlich handeln.

Nach Ansicht des EGB ist dieser QFR allenfalls geeignet, Frust und das Gefühl der Täuschung bei all denjenigen Arbeitnehmern in Europa zu verstärken, die Umstrukturierungsmaßnahmen nicht als Ausnahme, sondern vielmehr als die Regel und Teil ihres Alltags erleben.

Gemeinsam mit den europäischen Gewerkschaftsverbänden betonte der EGB daher, dass ein solch freiwilliger Ansatz verbunden mit dem Aufbau eines separaten Mechanismus für Information, Konsultation und Partizipation im Rahmen von Umstrukturierung nicht funktionieren werde – insbesondere nicht im Licht der aktuellen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialkrise sowie der wachsenden Ungleichheiten, die sich sowohl zwischen den EU-Staaten als auch innerhalb transnationaler Unternehmen entwickeln.

Vielmehr erfordere ein sozial nachhaltiger und verantwortlicher Ansatz in Bezug auf die Antizipation, Planung und Gestaltung von Wandel und Umstrukturierung ein grundlegendes Abrücken von der aktuellen, kurzfristigen Form einer Unternehmensführung, die die Interessen der Aktionäre über alles andere stellt und gleichzeitig dem Arbeitnehmer die gesamte Last (Verlust von Arbeitsplatz, Einkommen, Qualifikationen, Chancen und oftmals Gesundheit...) aufbürdet. An deren Stelle müsse ein neuer Ansatz treten, der auf Partizipation der Interessenvertreter gründet und auf der Vision eines nachhaltigen, langfristig-orientierten Unternehmens, das Wachstum durch hohe Qualität und Produktivität erzielt. Oberstes Ziel einer antizipativen, proaktiven und gut gestalteten Umstrukturierung muss es sein, eine faire Behandlung aller Mitarbeiter zu gewährleisten, bei der am Ende vor allem niemand seine Arbeit verliert oder aus dem Prozess ausgeschlossen wird.

7 <http://www.etuc.org/press/eu-guidelines-restructuring-let-down-millions-workers-etuc-condemns-%E2%80%9Bwishes-wishful-thinking%E2%80%99#.UzQJvldUfwb>

4. ECKPUNKTE EINES GERECHTEREN MODELLS IM UMGANG MIT RESTRUKTURIERUNG UND DER ANTIZIPATION VON WANDEL

4.1 ZIEL: EIN UMFASSENDES RAHMENWERK FÜR MITARBEITERBETEILIGUNG UND INDUSTRIELLE DEMOKRATIE

Angesichts wachsender ökonomischer und sozialer Ungleichgewichte in Europa, deutlicher Unterschiede bei den Fähigkeiten und Möglichkeiten, betriebliche Restrukturierung zu antizipieren und zu gestalten sowie zunehmende Unterschiede bei den Rechten und Möglichkeiten der Arbeitnehmer, Restrukturierung und Wandel in sozialverträgliche Bahnen zu lenken, muss die Gewährleistung stärkerer Informations- und Konsultationsrechte für alle Arbeitnehmer zu den obersten Prioritäten der europäischen Gewerkschaftsbewegung gehören. Weil betriebliche Restrukturierung zu einem Dauerthema in den Unternehmen geworden ist, müssen die Vorschriften zu Information und Konsultation angepasst und verstärkt werden. Denn Restrukturierung und die Antizipation von Wandel sind Themen, die in diesen Richtlinien bislang nicht geregelt sind. Wichtig ist, dass vor einer Restrukturierungsentscheidung, eine Praxis der Antizipation von notwendigen Veränderungen und Anpassungen an den Wandel etabliert wird. Auch stärkere Informations- und Konsultationsrechte sind wesentliche Voraussetzungen für einen sozialen Dialog, der diesen Namen auch verdient. Diese Informations- und Konsultationsverfahren müssen die gesamte Wertschöpfungskette umfassen: Vorlieferanten, Subunternehmer und die nachfolgenden abhängigen Unternehmen. Für die Arbeitnehmervertretungen ist in diesem Zusammenhang auch das Recht, den Rat von Experten einzuholen – bei Kostenübernahme durch den Arbeitgeber, von großer Bedeutung. Darüber hinaus sollten die gleichen Informations- und Konsultationsrechte auch für Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor gelten.

Das allein jedoch reicht nicht. Die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialkrise in all ihren Auswirkungen auf die Sozial-, Arbeits- und Lebensbedingungen haben gezeigt, wie dringend nötig es ist, kurzfristige ökonomische Interessen wieder mit langfristigen sozialen Zielen ins Gleichgewicht zu bringen. Um dies zu erreichen, müssen Stakeholder-Rechte und insbesondere die Einbindung von Arbeitnehmern deutlich gestärkt werden.

Die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte, zunehmende Ungleichheiten bei der Umsetzung von Informations-, Konsultations- und Partizipationsrechte der Arbeitnehmer sowie die Herausforderungen, die sich beispielsweise aus der Digitalisierung unserer Wirtschaftsräume ergeben, erfordern eine weit grundlegendere Reform. Es gilt, die noch immer vorherrschende kurzfristige Form der Unternehmensführung, die sämtliche Belange hinter den Interessen der Aktionäre zurückstellt und dem Arbeitnehmer dabei die gesamte Last aufbürdet, als nicht zielführend zu erkennen. Die Stärkung des sozialen Dialogs, eine nachhaltige Einbindung und Partizipation der Arbeitnehmer sowie solide Arbeitnehmervertreterstrukturen sind unabdingbar, wenn es darum geht, eine sozialverantwortliche Gestaltung von Restrukturierung und Wandel zu unterstützen. Daneben bilden eine frühzeitige und adäquate Information, Konsultation und Partizipation der Arbeitnehmer auch den Schlüssel zu einer sozialverantwortlichen und ausgewogenen Antizipation von Wandel.

Eine wirksame und sozial ausgewogene Antizipation von Wandel und Gestaltung von Restrukturierung erfordern mehr als nur Information und den Austausch von Ansichten. Diese Aspekte gehen weit über die noch immer vorherrschende Auffassung hinaus, Aufgabe von Arbeitnehmervertretern und Gewerkschaften sei vor allem die „Nachsorge“ – sprich, die Verwaltung der sozialen Folgen von Restrukturierungsmaßnahmen. Sie erfordern vielmehr einen fundamental neuen Ansatz der Unternehmensführung und industriellen Demokratie, der sich nicht in frühzeitiger, angemessener Information und Konsultation erschöpft, sondern eingebettet ist in eine Unternehmenskultur der Arbeitnehmerbeteiligung, basierend auf Kooperation und gegenseitigem Vertrauen.

Ein solch weitgreifendes Verständnis von Einbindung und Teilhabe von Arbeitnehmern verlangt nach einer stärkeren und erneuerten Architektur der Demokratie am Arbeitsplatz, die solide Informations- und Konsultationsstandards mit weiteren innovativen Ansätzen kombiniert, um zusätzliche Standards für eine Einflussnahme der Arbeitnehmer zu schaffen. In dieser Hinsicht hat die Resolution des EGB Exekutiv Ausschusses vom Oktober 2014 („*Ein neuer*

Rahmen für mehr Demokratie bei der Arbeit“ wesentliche Elemente solch eines ganzheitlichen Ansatzes der Arbeitnehmereinbindung definiert (EGB 2014).

4.2 ECKPUNKTE ZUR VERBESSERUNG DES BESTEHENDEN RAHMENWERKS

Restrukturierungen sind zu einem Dauerthema im Unternehmensalltag geworden. Dies ist keineswegs ein neues Phänomen und es sollte klar sein, dass die Gewerkschaften nicht grundsätzlich gegen betriebliche Anpassungen und Restrukturierung eingestellt sind. Obwohl Restrukturierung aus Arbeitnehmersicht meist als Bedrohung in puncto Arbeitsbedingungen und Arbeitsplatzsicherheit empfunden werden, sind auch die Arbeitnehmer sich sehr wohl bewußt, dass Wandel und betriebliche Anpassungsprozesse notwendig sind, um veränderten Marktbedingungen, technologischen Fortschritt und anderen Anforderungen gerecht zu werden.

Wie in diesem Bericht beschrieben, hat sich jedoch seit 2008 nicht nur eine Beschleunigung ereignet, sondern auch eine deutliche Zunahme von allein kurzfristigem Profitstreben geschuldete Restrukturierung ereignet, oftmals erzwungen durch fiskalische Sparpolitik oder Treiber, die nichts mit dem zu tun haben, was man traditionell unter „Strukturwandel“ versteht. Außerdem sind immer deutlicher zutage tretende Asymmetrien in Europa erkennbar, etwa bei den Rechten der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung oder bei den Möglichkeiten, Restrukturierungsprozesse auf Unternehmensebene und darüber hinaus zu beeinflussen. Als Folge daraus sind die sozialen Kosten der Umstrukturierung – bei zunehmend größer werdenden Gräben innerhalb Europas – gestiegen. Während Arbeitnehmer in einigen Teilen Europas (in der Regel denjenigen, die über ein gefestigtes System von Arbeitsbeziehungen samt starker und einflussreicher Organisationen verfügen) einen recht guten Stand haben, zahlen Beschäftigte in anderen Ländern einen über die Maßen hohen Preis in Form von Arbeitslosigkeit, fehlenden beruflichen Perspektiven für junge Menschen, Verschlechterung der sozialen Bedingungen und unfaire Behandlung.

Vor diesem Hintergrund wird klar, dass die derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die auf Freiwilligkeit basierenden Rahmenwerke zu Antizipation und Restrukturierung weder ausreichend noch zweckdienlich sind. Es besteht ein deutlicher politischer Reformbedarf.

Mit Blick auf eine Verbesserung des bestehenden Rahmenwerks für die Antizipation und Gestaltung des Wandels

sowie die Rückkehr zu einem Weg, der ökonomische und sozialpolitische Ziele auf Unternehmensebene und darüber hinaus besser austariert und miteinander in Einklang bringt, hat der EGB folgende Elemente als entscheidend identifiziert:

- Zunächst und in erster Linie ist ein **Paradigmenwechsel** erforderlich, um den unausgewogenen und kurzsichtigen Shareholder- -Ansatz in der Unternehmensführung und der Wirtschaft durch einen neuen, auf Stakeholder-Partizipation basierenden Ansatz und die Vision eines langfristig orientierten, nachhaltigen Ansatzes von Unternehmensführung abzulösen. Dies würde nicht nur die normative Orientierung der Wirtschaftsdemokratie widerspiegeln, sondern auch europäischen Zielen der Erhaltung von Beschäftigung (des „neuen europäischen, rettungsorientierten Ansatzes“) und der „beschäftigungsfördernden wirtschaftlichen Erholung“ dienen.
- Im Hinblick auf die **Beschäftigungsqualität** wird die besondere Herausforderung darin bestehen, den beschleunigten Abbau von Vollzeit-Jobs und den Zuwachs bei Teilzeit-Stellen umzukehren. Der aktuelle Trend hin zu immer größer werdenden wirtschaftlichen und sozialen Divergenzen innerhalb Europas und insbesondere des Euroraums kann keine nachhaltige Grundlage für die Zukunft der europäischen Integration schaffen.
- Wie in der EGB-Bewertung der im Juni 2015 veröffentlichten „Digitalen Agenda“ der EU-Kommission hervorgehoben, ist die Antizipation von Herausforderungen im Kontext der **Digitalisierung unserer Ökonomien und Gesellschaften** dringend erforderlich. Die Digitalisierung ist bereits heute ein maßgeblich bestimmender Faktor von betrieblichen Restrukturierungen und wird dies künftig in allen Arten von Unternehmen sein. Hier stellen sowohl der EGB als auch die europäischen Gewerkschaftsverbände mit großer Sorge fest, dass bislang noch kein Versuch unternommen wurde, die sozialen Auswirkungen zu analysieren, welche die Digitalisierung auf Unternehmen im Allgemeinen und auf die Arbeit hat, d.h. auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, auf das Gleichgewicht zwischen Arbeit und Leben, auf soziale Rechte wie Information, Konsultation und Partizipation auf Vorstandsebene, Datenschutz, Tarifverhandlungen, Sozialdialog usw. Als Megatrend der Arbeitswelt wird die Digitalisierung auch die Gesellschaft der Zukunft formen und Aspekte wie sozialen Zusammenhalt, Einkommensverteilung und soziale Gleichheit beeinflussen. Aus Sicht des EGB sind dies wichtige Themen, die es im Kontext einer innovativen digitalen Arbeitspolitik in Angriff zu nehmen gilt.

- Hinsichtlich einer sozial gerechten, verantwortungsvollen und nachhaltigen Gestaltung von Umstrukturierung kommt frühzeitiger **Information, Konsultation und Partizipation** eine Schlüsselrolle zu. Mit Blick auf die Zukunft gehört zu einer antizipatorischen Gestaltung des Wandels auch die vorausschauende und proaktive Weiterbildung der Arbeitnehmerschaft. Darüber hinaus müssen faire Berufsübergänge gewährleistet werden – Sicherheit und Fairness sind von entscheidender Bedeutung. Auch die Gewerkschaften müssen ihr Vorgehen verbessern – insbesondere bei der Interaktion und Koordination der einzelnen Ebenen gewerkschaftlicher Intervention (lokal, national, europäisch) und Vertretung (Betriebsräte, Europäische Betriebsräte, Arbeitnehmervertretung in Aufsichtsräten, Gewerkschaften, europäische Gewerkschaftsverbände).
 - Der EGB verfolgt mit Sorge, dass in puncto Umstrukturierungsmaßnahmen und Gestaltung des Wandels in Europa noch immer keine **Gleichbehandlung** zu erkennen ist. In einigen Ländern und Regionen finden sich zahlreiche Beispiele gut funktionierender Verfahren und Mechanismen, während in anderen die Zahl der Fälle, in denen Informations-, Konsultations- und Partizipationsprozesse oder selbst die gewerkschaftliche Vertretung nicht funktioniert, deutlich überwiegt. Allein mit Orientierungen zu guter Praxis oder Empfehlungen auf freiwilliger Basis wird es nicht gelingen, diese Gräben zu schließen und die bestehenden Ungleichheiten zu mindern. Eine bessere Überwachung und Umsetzung der geltenden Verpflichtungen sowie Sanktionen im Falle der Nichtbeachtung sind dringend erforderlich.
 - Auf Unternehmensebene ist die Entwicklung eines plausiblen und kohärenten Alternativkonzepts wichtig, welches betriebliche Pläne mit sozial ausgerichteten, verhandelten und fairen Maßnahmen verbindet. Aus Sicht des EGB sollte gewährleistet sein, dass Unternehmen ihre Umstrukturierungsentscheidungen auf Basis einer klaren Bewertung der Vor- und Nachteile sowie einer echten Konsultation der Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter treffen. Letzteren sollte das **Recht** gewährt werden, (bei Kostenübernahme durch den Arbeitgeber) **Experten heranzuziehen**.
 - Auch in Reaktion auf jüngste Trends betrieblicher Umstrukturierung fordert der EGB Verbesserungen bei der Antizipation von Wandel und der Gewährleistung adäquater Informations- und Konsultationsrechte durch die gesamte Kette der Auftragsvergabe hindurch. Die zwischen den einzelnen Unternehmen bestehenden Sozialdialogstrukturen müssen um Vorkehrungen ergänzt werden, die im Umgang mit Problemen, die beide Seiten betreffen, auch die Vertretung der Beschäftigten von Unternehmen in der Lieferkette vorsehen.
- Um diese Forderungen umzusetzen, ist Transparenz durch die gesamte Kette hindurch erforderlich. Den Hauptvertragspartnern muss auferlegt werden, Namen und Adressen ihrer Subunternehmer verfügbar zu halten. Auch sollte es möglich sein, die Zahl der Subunternehmer zu begrenzen, um das Ganze in einem vernünftigen Rahmen zu halten. Schließlich ist wichtig, dass sämtliche Subunternehmer der gesamten Kette zusammen mit den Hauptvertragspartnern gesamtschuldnerisch für die Beachtung der Arbeitnehmerrechte verantwortlich sind. Arbeitnehmervertreter müssen das Recht haben, über den Einsatz entsandter Arbeitskräfte in der Auftragsvergabekette informiert zu werden und diese Arbeitnehmer zu kontaktieren, um ihnen relevante Informationen und entsprechenden Rat zu geben. Wenn auf zweiter Subunternehmerebene Zeitarbeitskräfte oder Selbständige zum Einsatz kommen, müssen die Arbeitnehmervertreter des Hauptunternehmens darüber ebenfalls in Kenntnis gesetzt werden.
- Der EGB ist sehr darum bemüht, sicherzustellen, dass verlorene Arbeitsplätze durch neue ersetzt werden und **Mitarbeiter die Gelegenheit bekommen, ihre Qualifikationen zu erweitern und auf den neuesten Stand zu bringen**, um somit die Chance auf Weiterbeschäftigung und den Wechsel auf einen Arbeitsplatz mit hoher Wertschöpfung zu erhalten. Gleichzeitig ist wichtig zu gewährleisten, dass für diejenigen, die von vorab (d. h. im Vorfeld der erwarteten Arbeitsplatzverluste) angebotenen Umschulungsmaßnahmen nicht profitieren können, alternative Stellen vorhanden sind. Arbeitnehmer sollten bei der Suche nach alternativen Stellenangeboten durch Maßnahmen wie beispielsweise Weiterbildung oder Qualifikationserweiterung unterstützt und fair behandelt werden. Eine gemeinsame europäische Perspektive in Bezug auf Restrukturierungsprozesse könnte helfen, hohe gesellschaftliche und soziale Lasten zu verhindern. Sicherheit und Fairness während der Überbrückungs- und Wechselphase von einer Beschäftigung in die andere sind von entscheidender Bedeutung; Zugang zu lebenslangem Lernen, zu Bildung und Fortbildung ist unverzichtbar, wenn es darum geht, auf dem Arbeitsmarkt vermittelbar zu bleiben. Eine proaktive Antizipation von Wandel kann nur bei eingerichteten, funktionierenden Informations-, Konsultations- und Partizipationsverfahren sowie einer verhandelten Gestaltung von Umstrukturierung und Strukturwandel funktionieren.
 - Die **Verbindung und Artikulation zwischen den europäischen Betriebsräten, Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretern auf Vorstandsebene sollte gestärkt werden**. Arbeitnehmervertreter in betriebl-

chen Aufsichts- oder Verwaltungsräten haben oftmals früheren und umfassenderen Zugang zu Informationen. Ein weitaus regelmäßigerer Informationsaustausch ist ebenso notwendig wie eine regelmäßige systematische Rückmeldung. Ein Unternehmen, das Umstrukturierungen plant, bespricht dies im Vorstand – sind hier Arbeitnehmervertreter zugegen, haben diese frühzeitigen Zugang zu entsprechenden Informationen, wodurch sie in der Lage sind, die Arbeitnehmervertreter in den Betriebsräten, den europäischen Betriebsräten und den Gewerkschaften ebenfalls frühzeitig zu unterrichten. Diese Aspekte sowie die Notwendigkeit weiterer Verbesserungen in Bezug auf die Gründung, tägliche Arbeit und Funktionsweise europäischer Betriebsräte (einschließlich solcher Themen wie Vertraulichkeit, Sanktionen, Rolle der Gewerkschaften, Recht auf Schulung und Beratung durch externe Experten, Anzahl der Sitzungen, Kündigung alter Verträge) sollten 2016 im Kontext der Bewertung der Überprüfung der EBR-Richtlinie berücksichtigt werden.

- Hinsichtlich des allgemeinen Rahmenwerks zu Information und Konsultation hat der EGB klar Stellung bezogen und eine Reihe konkreter Forderungen im Hinblick auf

die Stärkung der Regelungen und die Beseitigung von Regulierungslücken formuliert. Der EGB befürwortet die **Stärkung der Arbeitnehmervertretung auf Vorstandsebene**, damit Arbeitnehmer zum einen frühzeitigen und umfassenden Zugang zu Informationen in Bezug auf strategische Optionen haben, bevor Entscheidungen getroffen werden, und zum anderen stärkere Kontrolle und Einflussnahme auf den strategischen Entscheidungsfindungsprozess innerhalb eines Unternehmens oder öffentlichen Dienstes ausüben können.

Die EU-Kommission hat angekündigt, die Anwendung des Qualitätsrahmens für die Antizipation von Veränderungen und Umstrukturierungen zu evaluieren und im Laufe des Jahres 2016 über die Notwendigkeit seiner Überarbeitung zu befinden. Durch diese Überprüfung möchte die Kommission in Erfahrung bringen, ob weitere Maßnahmen, wie beispielsweise ein Gesetzesvorschlag, erforderlich sind.

Der EGB fordert die Kommission dringend auf, bis zur Ergreifung der notwendigen Maßnahmen nicht noch einmal zwei Jahre verstreichen zu lassen.

5. LITERATURE

- De Spiegelaere, Stan and Jagodzinski, Romuald 2015: *European Works Councils and SE Works Councils in 2015. Facts & figures*, ETUI, Brussels.
- ETUC 2012: Resolution: "Anticipating change and restructuring: ETUC calls for EU action", Brussels.
- ETUC 2013: *Strengthening information, consultation and participation rights for all workers*. Resolution adopted at the Executive Committee Meeting of 22-23 October 2013, Brussels.
- ETUC 2014: *Towards a new framework for more democracy at work*. ETUC resolution adopted at the Executive Committee meeting of 21-22 October 2014, Brussels.
- ETUC 2015: *ETUC action programme 2015-2019: Stand up in solidarity for quality jobs, workers' rights and a fair society in Europe*, Brussels.
- ETUC / SDA 2014: "Multinational company restructuring: tackling the impact of the crisis through stronger transnational trade union coordination", Brussels 2014.
- EU Commission 2013a: 'Fitness check' on EU law in the area of Information and Consultation of Workers. Commission staff working document, Brussels, 26.7.2013, SWD(2013) 293 final.
- EU Commission 2013b: *Communication "EU Quality Framework for anticipating of change and restructuring"*, Brussels 13.12.2013, COM(2013) 887 final.
- EU Commission 2015a: *Consultation Document First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a consolidation of the EU Directives on information and consultation of workers*. Brussels, 10.4.2015 C(2015) 2303 final.
- EU Commission 2015b: *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Luxembourg.
- Eurofound 2013: *Restructuring in SMEs in Europe*, Luxembourg.
- Eurofound 2014: *Impact of the crisis on industrial relations and working conditions in Europe*, Dublin
- Eurofound 2015a: *ERM Annual Report 2014*, Dublin.
- Eurofound 2015b: *Upgrading or polarisation? Long-term and global shifts in the employment structure: European Jobs Monitor 2015*, Dublin.
- Eurofound 2016: *ERM Annual Report 2015. Job Creation in SMEs*, Dublin.
- industriAll 2015: *Strengthening our capacity to anticipate and deal with change in national and multinational companies in the EU*. Document adopted by the 7th Meeting of the industriAll Europe Executive Committee, Brussels, 2nd December 2015.
- Naumann, R. and Naedenoen, F. 2013: *Restructuring in public services: more general considerations*, in Bussat, V., Carlino, J. and Triomphe, C-E. (eds.) *Restructuring in Public Services, General considerations, job transitions and social dialogue*, European Commission, Brussels.
- Roland Berger 2015: *Industry 4.0. The new industrial revolution*. How Europe will succeed.
- Vaughan-Whitehead, D. (ed.) 2013: *Public sector shock in Europe: Between structural reforms and quantitative adjustment*, in: *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Wild, A. and Voss, E. 2010: *Anticipation and Management of Change in Public Services*. Expert report to the CEEP project, Brussels, June.

AUFZEICHNUNGEN

A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, intended for drawing or sketching.

The ETUC is the voice of workers and represents 45 million members from 89 trade union organisations in 39 European countries, plus 10 European Trade Union Federations.



Europäischen Gewerkschaftsbund

Boulevard du Roi Albert II, 5

B-1210 Bruxelles

Tel: 00 32 2 224 04 11

E-mail: etuc@etuc.org

www.etuc.org



With the support of the European Commission