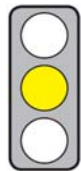


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Die Kommission stößt eine Debatte darüber an, mit welchen Maßnahmen die Politik Unternehmensumstrukturierungen unterstützen kann.

Betroffene: Unternehmen, Arbeitnehmer.



Pro: (1) Die Aufforderung an alle Mitgliedstaaten, in Krisenzeiten Instrumente wie Kurzarbeit, Arbeitszeitkonten und betriebliche Bündnisse für Arbeit zu nutzen, kann Arbeitsplätze erhalten.

(2) Die Steuer- und Leistungssysteme sollen so reformiert werden, dass sie Krisenfolgen auf dem Arbeitsmarkt mildern können.

Contra: (1) Die frühzeitige Einbeziehung „aller relevanten Stakeholder“ in unternehmerische Umstrukturierungen führt zu Unsicherheiten bei Zulieferern, Kunden und Kreditgebern über die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit des Unternehmens.

(2) Änderungen der Kündigungsvorschriften können nicht gleichzeitig die unternehmerische Flexibilität und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer verbessern.

(3) Für eine Vereinheitlichung der nationalen Insolvenzordnungen besitzt die EU keine Kompetenz.

INHALT

Titel

Grünbuch KOM(2012) 7 vom 17. Januar 2012: Grünbuch über **Umstrukturierungen**

Kurzdarstellung

► Allgemeines

- Die EU-Kommission leitet mit dem Grünbuch eine Konsultation über erfolgreiche Praktiken und Strategien für „Umstrukturierungen“ von Unternehmen ein. Ziel ist es, für deren bessere Verbreitung zu sorgen und dadurch Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.
- Die Kommission definiert Umstrukturierungen als Unternehmensanpassungen an veränderte umweltpolitische, wirtschaftliche, technologische, marktpolitische und gesellschaftliche Herausforderungen.
- Im Bereich der Beschäftigung bedeutet Umstrukturierung die Schaffung, Streichung und vor allem Umgestaltung von Arbeitsplätzen.
- Für die Kommission hängt die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zunehmend von ihrer Innovationsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit ab.
- Die Kommission unterscheidet zwischen
 - Umstrukturierungen als Reaktion auf Wirtschaftskrisen und
 - Umstrukturierungen zur Anpassung an wirtschaftlichen Wandel.
- Nach Auffassung der Kommission sollen die Unternehmen möglichen Umstrukturierungsbedarf frühzeitig erkennen und langfristig vorbereiten.

► Umstrukturierung als Reaktion auf Wirtschaftskrisen

- Im Verlauf der Wirtschaftskrise haben sich Unternehmen und Arbeitnehmer „europaweit kreativ und innovativ im Rahmen konstruktiver und effektiver Umstrukturierungsprozesse engagiert“ (S. 4).
- Entscheidend für den Erhalt von Arbeitsplätzen waren nach Ansicht der Kommission
 - öffentliche Gelder für Kurzarbeiter,
 - Arbeitszeitkonten und
 - betriebliche Bündnisse für Arbeit.
- Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, diese Instrumente in zukünftigen Krisen einzusetzen, sieht aber auch eine Gefahr in solchen Arbeitsplatzzerhaltungsmaßnahmen: „Eine zu späte Rücknahme dieser Regelungen kann erhebliche Kosten verursachen, wenn Arbeitskräfte zu lange an Wirtschaftstätigkeiten gebunden werden, die sich im Niedergang befinden“ (S. 10).
- Trotz der ergriffenen Maßnahmen stieg ab Mitte 2009 die Arbeitslosigkeit in den meisten Mitgliedstaaten stark an.
- Arbeitsplatzverluste wurden oft mit Abfindungen und Vorruhestandsregelungen abgemildert.

- Um zukünftig besser auf die Folgen von Wirtschaftskrisen reagieren zu können, propagiert die Kommission Reformen bei den staatlichen Steuer- und Leistungssystemen. Diese sollen gewährleisten, dass
 - „Arbeit sich lohnt“ (S. 13),
 - Lohnentwicklungen dem Anpassungsbedarf der Wirtschaft entsprechen,
 - Arbeitslose für die Arbeitsaufnahme belohnt werden und
 - Kündigungsschutzvorschriften Sicherheit und Flexibilität von Arbeitsplätzen in Einklang bringen.
 - Die Kommission fragt, inwieweit die in der Krise getroffenen Maßnahmen für Umstrukturierungen geeignet sind und wie deren Anwendung gegebenenfalls gefördert werden kann.
- **Umstrukturierung zur Anpassung an wirtschaftlichen Wandel**
- Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft hängt zunehmend von der Innovationsfähigkeit und der Fähigkeit der Unternehmen zu schnellen und reibungslosen Anpassungen an Veränderungen ab.
 - Die Unternehmen sind gezwungen, sich ständig anzupassen. Denn die Lebenszyklen der Produkte werden sich durch technologischen Fortschritt und Innovationen mittelfristig verkürzen.
 - Die Unternehmen müssen auf Änderungen in der internationalen Arbeitsteilung reagieren.
 - Die EU soll innovativen und rasch wachsenden Unternehmen die notwendigen Rahmenbedingungen geben, damit sie zur nachhaltigen Entwicklung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen können.
 - Für den Erfolg der Anpassungsmaßnahmen sind von besonderer Bedeutung:
 - eine frühe Vorbereitungsphase, um insbesondere Arbeitsplatzverluste und negative regionale Auswirkungen zu begrenzen,
 - „die frühzeitige Einbeziehung aller relevanten Stakeholder“ (S. 5) – gemeint sind Lieferanten, Kunden, Beschäftigte, Arbeitnehmervertretungen, Sozialpartner, Industrieverbände, Regierungen, regionale und lokale Behörden sowie Banken –,
 - Insolvenzverfahren, die „unverschuldet insolvente“ Unternehmer nicht vom Wiedereinstieg in die Geschäftswelt abhalten, beispielsweise durch
 - EU-weit einheitliche kurze Tilgungs- und Entschuldungsfristen (sog. Wohlverhaltensfristen) von drei Jahren oder
 - die Vorgabe, dass „die Dauer der für die Auflösung eines Unternehmens vorgesehenen rechtlichen Verfahren bei nicht betrügerischer Insolvenz möglichst auf ein Jahr“ beschränkt wird (S.16),
 - die konsequentere Nutzung bestehender Förderungsmöglichkeiten für Investitionen gesunder Unternehmen.
 - Um ein hohes Beschäftigungs- und Sozialschutzniveau zu gewährleisten, möchte die Kommission Umstrukturierungen mit „Unterstützungsmaßnahmen“ begleiten. Dazu zählt sie
 - „Änderungen“ der Bestimmungen zum Kündigungsschutz und
 - Schulungs- und Aktivierungsmaßnahmen, die Arbeitslosen die Rückkehr in den Arbeitsmarkt erleichtern.
 - Geeignete politische Maßnahmen sollen verhindern, dass starre Arbeitsmarkt- und Kompetenzstrukturen die Anpassung nicht behindern.
 - Die Kommission schlägt vor, die Rolle der Sozialpartner bei Umstrukturierungsprozessen zu stärken.
 - Die Kommission fragt, welche Rahmenbedingungen für erfolgreiche Anpassungsmaßnahmen der Industrie gegeben sein müssen und ob die Insolvenzverfahren verbessert werden können.
- **Antizipierung von Umstrukturierungsbedarf**
- Die Umstrukturierungen in der EU sind laut Kommission „eher reaktiver Natur“. „Externe Stellen“ werden zu spät eingeschaltet, um die sozialen Auswirkungen minimieren können.
 - Die Kommission plädiert für die „Antizipierung von Umstrukturierungen“ (S. 19). Dafür sind von zentraler Bedeutung:
 - eine langfristige strategische Planung der Unternehmen, die Veränderungen antizipiert, und
 - „Mechanismen“ zur frühzeitigen Planung des Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarfs.
 - Nach Auffassung der Kommission sollen Behörden „die Koordinierung zwischen Unternehmen und Stakeholdern“ „erleichtern“ und so Umstrukturierungen unterstützen.
 - Antizipative und langfristige strategische Planungen sollen auch für Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor angewandt werden.
 - Die Bildungs- und Ausbildungssysteme sollten frühzeitig auf künftige Qualifikationsanforderungen vorbereitet werden.
 - Die Sozialpartner sollten in diesen Prozess eingebunden werden.
 - Erforderlich sind „Investitionen in digitale Kompetenzen“, da die Nachfrage nach Arbeitskräften mit „eSkills“ (S. 17) zunehmen wird.
 - Die Kommission will „die Rolle der Regionen“ bei der Förderung von „intelligenter Spezialisierung“ untersuchen.
 - Die Kommission fragt, ob und wie es möglich ist, Umstrukturierungsbedarf frühzeitig zu erkennen und langfristig zu planen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Ursprünglich wollte die Kommission eine Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene durchführen. Stattdessen führt sie eine öffentliche Konsultation durch. Die Ergebnisse der Konsultation sollen in die Arbeit der Kommission zur Flexicurity-Strategie (s. [CEP-Analyse](#)) einfließen.

Ob und zu welchen Bedingungen ein Unternehmen Subventionen erhalten darf, ist bereits EU-rechtlich bestimmt. So gibt es „Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten“ (Abl. C 244 vom 1.10.2004). Als Reaktion auf die Wirtschaftskrise hat die Kommission zudem einen „vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise (Abl. C 16/3 vom 22.1.2009) vorgelegt.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission erkennt die Bedeutung von Umstrukturierungen für die Wettbewerbsfähigkeit der EU. Sie sieht dabei auch die negativen volkswirtschaftlichen Effekte, insbesondere für die Beschäftigung, und sucht nach Möglichkeiten, diese zu begrenzen. Richtig ist hier die Unterscheidung nach der Ursache für Umstrukturierungen. Wirtschaftlicher Wandel und Wirtschaftskrisen sind beides Ursachen für Umstrukturierungen, sie bedürfen aber verschiedener Reaktionen.

Bei Umstrukturierungen als Krisenreaktion gilt: Sofortmaßnahmen wie **Regelungen zur Kurzarbeit, zu Arbeitszeitkonten und zu betrieblichen Bündnissen für Arbeit können Arbeitsplätze erhalten**, wie die Wirtschaftskrise vor allem in Belgien, Deutschland und Luxemburg in vielen Bereichen gezeigt hat. **Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten daher zu Recht auf, diese Instrumente bei zukünftigen Krisen zu nutzen.**

Die Steuer- und Leistungssysteme der Mitgliedstaaten **sollen**, nach dem Willen der Kommission, **so reformiert werden, dass sie die Krisenfolgen auf dem Arbeitsmarkt mildern können.** Dabei sind insbesondere stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme und eine angemessene Lohnentwicklung geeignet, um das Beschäftigungswachstum zu fördern. Allerdings sind dies generelle Forderungen an eine gute Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, die bereits vor der Wirtschaftskrise in vielen Mitgliedstaaten zu Wachstums- und Beschäftigungseffekten geführt hätten.

Für Umstrukturierungen aufgrund wirtschaftlichen Wandels sind die meisten der erwogenen Sofortmaßnahmen bei Wirtschaftskrisen dagegen nicht sachgerecht. Die Kommission sieht dies auch und fordert daher eine Reihe weiterer Maßnahmen, die Umstrukturierungen aufgrund wirtschaftlichen Wandels fördern sollen. Umfassende bindende EU-einheitliche Regelungen zu Umstrukturierungen sind dabei allerdings nicht zielführend, denn bei Umstrukturierungen handelt es sich um sehr komplexe Verfahren, die von Fall zu Fall sehr stark divergieren. Dabei spielen unter anderem regionale Besonderheiten, die Branche sowie die Firmen- und Marktgröße eine Rolle.

Die Forderung nach einer frühzeitigen Einbeziehung aller „relevanten Stakeholder“ in den Umstrukturierungsprozess, gerade im Falle wirtschaftlicher Schwierigkeiten, geht an der unternehmerischen Realität vorbei. Sie **führt lediglich zu Unsicherheiten bei Zulieferern, Kunden und Kreditgebern über die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit des Unternehmens.**

Die Kommission erkennt die Notwendigkeit von transparenten und schnellen Insolvenzverfahren, die es „unverschuldet insolventen“ Unternehmen erlauben, zeitnah neue Unternehmen zu gründen bzw. ihre insolventen, aber zukunftsfähigen Unternehmen weiterzuführen. Dem Vorteil kurzer Tilgungs- und Entschuldungsfristen stehen jedoch die Nachteile beim Gläubigerschutz entgegen. Kurze Wohlverhaltensfristen erhöhen für Gläubiger das Risiko, im Falle einer Insolvenz auf einen höheren Teil ihrer Forderungen verzichten zu müssen, und können so zu einer geringeren Kreditvergabe oder zu höheren Kreditkosten führen.

Um bei Umstrukturierungen ein hohes Beschäftigungs- und Sozialschutzniveau zu gewährleisten, fordert die Kommission „Änderungen“ von Bestimmungen zum Kündigungsschutz, ohne dabei klar zu äußern, ob diese gelockert oder verschärft werden sollen. Hier besteht ein Zielkonflikt zwischen einem hohen Beschäftigungsniveau und einem hohen Sozialschutz. **Eine Verschärfung des Kündigungsschutzes geht zu Lasten der notwendigen Flexibilität von Unternehmen bei Umstrukturierungen und ist deshalb abzulehnen. Eine Lockerung widerspricht** hingegen zwar **dem Ziel eines hohen Sozialschutzes, kann aber die Entstehung von Beschäftigungsverhältnissen befördern.**

Die propagierte staatliche Förderung von Schulungs- und Aktivierungsmaßnahmen ist auf Arbeitslose und arbeitslos werdende Personen zu beschränken, um Mitnahmeeffekte zu verhindern; innerbetriebliche Weiterbildungsmaßnahmen dürfen nicht durch Steuergelder finanziert werden.

Die Vorstellungen und Forderungen der Kommission zur Antizipierung des Umstrukturierungsbedarfs und des zukünftigen Personalbedarfs von Unternehmen verkennen die Realität. Umstrukturierungen sowie die Planung des Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarfs sind alltägliche Bestandteile der Unternehmensführung und somit ohnehin im ureigenen Interesse jedes Unternehmens. Staatliche Eingriffe sollten hier unterlassen werden, da

der Staat – schon mangels ausreichenden Einblicks in die spezifische Lage – nicht der bessere Unternehmer ist. Allerdings ist die Forderung nach einer frühzeitigen Anpassung der Bildungs- und Ausbildungssysteme an veränderte Bedürfnisse richtig.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Der Abbau starrer Arbeitsmarktstrukturen zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit kann Impulse für Wachstum und Beschäftigung setzen. Das gleiche gilt für zeitnahe Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte, die im Rahmen von Umstrukturierungen entlassen wurden und deren Fähigkeiten nicht auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Bei vorübergehenden gesamtwirtschaftlichen Nachfragerückgängen können Maßnahmen wie Kurzarbeit zwar das Beschäftigungsniveau halten. Sind die Nachfrageänderungen aber struktureller Natur, zementiert Kurzarbeit die Fehlallokation von Arbeitskräften, was sich mittelfristig negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Folgen für die Standortqualität Europas sind nicht eindeutig bestimmbar. Sie ergeben sich vor allem durch die Änderungen des Kündigungsschutzes. Eine Verschärfung wird die Standortqualität Europas senken. Eine Lockerung hingegen wird sie stärken.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf Rechtsvorschriften zur sozialen Sicherheit und zum sozialen Schutz der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs. 1 lit. c AEUV) sowie Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Art. 153 Abs. 1 lit. d AEUV) erlassen. Allerdings ist hierzu Einstimmigkeit im Rat erforderlich.

Für eine Harmonisierung von Teilen des Insolvenzrechts, insbesondere der Wohlverhaltensfristen, besitzt die EU keine Kompetenz. Sie ließe sich allenfalls auf Art. 114 AEUV (Vollendung des Binnenmarktes) stützen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die bestehenden nationalen Vorschriften das Funktionieren des Binnenmarktes behindern. Das ist nicht der Fall, da die Verordnung über Insolvenzverfahren (VO (EG) Nr. 1348/2000) diesen Unterschieden Rechnungen trägt.

Der Rechtsrahmen zur staatlichen Förderung von Unternehmen fällt in die ausschließliche Kompetenz der EU (Art. 108, 109 AEUV i.V.m. Art. 3 AEUV). Für die geforderte Anpassung der Ausbildungssysteme an zukünftig benötigte Fähigkeiten hat die EU indes keine Kompetenz. Vielmehr muss sie „die Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung“ „strikt“ beachten (Art. 166 Abs. 1 AEUV).

Subsidiarität

EU-weite Regelungen zu den meisten der von der Kommission diskutierten Maßnahmen wären mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht zu vereinbaren, denn sie können keine besseren Ergebnisse erzielen, als nationale Regelungen. So würden einheitliche Steuer- und Leistungssysteme den Unterschieden der nationalen Arbeitsmärkte nicht gerecht. Einheitliche Bestimmungen zum Kündigungsschutz wären mit den unterschiedlichen nationalen Ausprägungen der wettbewerblichen Ordnung und des Sozialstaatsprinzips unvereinbar. Und Maßnahmen auf betrieblicher Ebene, wie Arbeitszeitkonten und betriebliche Bündnisse für Arbeit, können ohnehin von den Sozialpartnern schneller und sachgerechter vereinbart werden.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht beurteilbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Forderung nach weniger starren Arbeitsmarktregeln kann die Kommission zum Teil selbst erfüllen. So könnte sie die Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer durch flexiblere Möglichkeiten der Befristung von Arbeitsverträgen erleichtern, die der EuGH unter Bezug auf die Altersdiskriminierung erheblich erschwert hat [Mangold; EuGH, Rs. C-144/04; s. [CEP-Studie](#)]. Ebenfalls mehr Flexibilität könnte durch Öffnungsklauseln zugunsten der Sozialpartner bei der Arbeitszeitrichtlinie (RL 2003/88/EG) erreicht werden (s. CEP-Analyse).

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die von der Kommission vorgeschlagenen öffentlichen Gelder für Kurzarbeiter und Schulungs- und Aktivierungsmaßnahmen, um Arbeitslosen die Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, gibt es in Deutschland bereits. Dies sind insbesondere das Kurzarbeitergeld, das Saison-Kurzarbeitergeld, das Transferkurzarbeitergeld sowie die Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen (SGB 3, §§ 169 ff.).

Zusammenfassung der Bewertung

Die Aufforderung, alle Mitgliedstaaten sollten in Krisenzeiten Instrumente wie Kurzarbeit, Arbeitszeitkonten und betriebliche Bündnisse für Arbeit nutzen, ist richtig, da sie geeignet sind, Arbeitsplätze zu erhalten. Die Steuer- und Leistungssysteme sollen so reformiert werden, dass sie Krisenfolgen auf dem Arbeitsmarkt mildern können. Die frühzeitige Einbeziehung „aller relevanten Stakeholder“ führt zu Unsicherheiten bei Zulieferern, Kunden und Kreditgebern über die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit des Unternehmens. Änderungen der Kündigungsvorschriften können nicht gleichzeitig die unternehmerische Flexibilität und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer verbessern. Für eine Vereinheitlichung der nationalen Insolvenzordnungen besitzt die EU keine Kompetenz.