

Gemeinsames Arbeitsprogramm der
europäischen Sozialpartner 2006 bis 2008

Gemeinsame Studie zur Rolle der Sozialpartner bei der
Umstrukturierung in zehn EU-15-Ländern

Synthesebericht für das Seminar in Brüssel
am 19. und 20. Juni 2008

Autor: Alan Wild
ARITAKE-WILD
Juni 2008



Projekt der europäischen Sozialpartner mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

DANKSAGUNG

Dank gilt den vielen Führungskräften von Gewerkschaften und Arbeitgebern, die sich die Zeit genommen haben, um an den nationalen Seminaren teilzunehmen und zu ihnen ebenso beizutragen, wie zum Abfassen und zu den Schlussfolgerungen der nationalen Berichte. Die nationalen Gewerkschafts- und Arbeitgeberorganisationen teilten sich die Verantwortung für die Organisation der nationalen Seminare; insbesondere diejenigen, die Veranstaltungen, Teilnahme und Übersetzungsservice arrangierten, leisteten hervorragende Arbeit.

Ohne die Zeit und das Engagement der nationalen Experten, die eng mit nationalen und europäischen Kollegen kooperierten, hätte die Arbeit nicht erledigt werden können. Dank geht daher an Antonio Dornelas, Tom Hayes, Göran Hultin, Valeria Pulignano und Eckhard Voss.

Leitende Mitarbeiter der europäischen Sozialpartner EGB, BUSINESSEUROPE, CEEP und UEAPME nahmen an den vielen Sitzungen im Rahmen des Projekts teil. Cinzia Sechi und Matthew Higham, die Koordinatoren auf europäischer Ebene, arbeiteten unermüdlich daran, alles in gute Bahnen zu leiten.

Schließlich gilt auch der Europäischen Kommission Dank für ihre Finanzierung des Projekts und für das durch die Teilnahme an vielen nationalen Seminaren erwiesene Interesse.

ALAN WILD
Project Expert Coordinator

Gemeinsames Arbeitsprogramm der
europäischen Sozialpartner 2006 bis 2008

Gemeinsame Studie zur Rolle der Sozialpartner bei der Umstrukturierung in zehn EU-15-
Ländern

Synthesebericht für das Seminar in Brüssel
am 19. und 20. Juni 2008

INHALT

Managementzusammenfassung	4
Hintergrund und Einleitung	12
Charakter der Umstrukturierung in den zehn Mitgliedsstaaten	16
Thema 1: Flexibilität und Sicherheit	28
Thema 2: Entwicklung einer gemeinsamen Diagnose und Agenda	46
Thema 3: Umgang mit aktuellen und zukünftigen Qualifikationsdefiziten	55
Thema 4: Perspektiven der geräuschlosen Umstrukturierung	65
◇ Veränderungen am Arbeitsplatz ohne erhebliche Arbeitsplatzverluste	
◇ Unbemerkte Veränderungen	
Abschließende Bemerkungen und Fragen	76
Mini-Fallstudien	
EINS: Schweden: Innovative Umstrukturierung – <i>Arbeitsplatzsicherheitsräte</i>	34
ZWEI: Flexibilität und Sicherheit in Dänemark	37
DREI: Arbeitsstiftungen in Österreich – Instrument des sozialen Ausgleichs bei Restrukturierung	41
VIER: Nationaler Sozialdialog in den Niederlanden – das <i>Poldermodell</i>	50
FÜNF: Territorialpakte in Italien – <i>ein ganzheitlicher lokaler Rahmen für Veränderungen</i>	52
SECHS: Umstrukturierung in der SHT Gruppe – eine einheitliche Vision im gesamten Unternehmen	53
SIEBEN: Österreich – <i>neuer Sozialpartner plant, die Leistungen beim lebenslangen Lernen zu verbessern</i>	59
ACHT: Großbritannien – <i>Engagement von Mitarbeitervertretern für lebenslanges Lernen</i>	61
NEUN: Dänemark – <i>Verbesserung des Arbeitsmarkts durch Öffnung des Angebots</i>	64
ZEHN: Health Service in Großbritannien – <i>„Das Krankenhaus bei Nacht“</i>	67
ELF: Frankreich – <i>Veränderungsprozess bei La Poste</i>	67
ZWÖLF: Österreich – <i>Kunststoff-Cluster Oberösterreich</i>	71

Gemeinsames Arbeitsprogramm der
europäischen Sozialpartner 2006 bis 2008

Gemeinsame Studie zur Rolle der Sozialpartner bei der Umstrukturierung in zehn EU-15-Ländern
Synthesebericht für das Seminar in Brüssel
am 19. und 20. Juni 2008

Managementzusammenfassung

1. Dieser Bericht über die Umstrukturierung unterscheidet sich von vielen anderen, weil er sich ausschließlich auf die Rolle der Sozialpartner auf nationaler, Branchen- und Firmenebene bei der wirtschaftlichen Umstrukturierung konzentriert. Er vergleicht und stellt gegenüber, wie die Sozialpartner in verschiedenen Ländern die Herausforderungen der Umstrukturierung in ihren Volkswirtschaften vorhergesehen und auf sie reagiert haben. Er versucht, Lehren für die Zukunft ziehen und übertragbare Praktiken erkennen zu können und somit zu helfen, den Aktivitäten und Prioritäten der nationalen und europäischen Sozialpartner auf diesem Gebiet Gestalt zu geben. Der Inhalt dieses Berichts wurde beim Syntheseminar über die Rolle der Sozialpartner bei der Umstrukturierung besprochen und diskutiert, das am 19. und 20. Juni 2008 in Brüssel stattfand.
2. Die an dieser Phase des Projekts der Sozialpartner beteiligten Länder in der Reihenfolge, in der die Seminare stattfanden, waren Irland, die Niederlande, Griechenland, Italien, Frankreich, Österreich, Dänemark, Spanien, Großbritannien und Schweden. Die teilnehmenden Länder repräsentierten ein breites Spektrum wirtschaftlicher und sozialer Formen und Größen mit vielen verschiedenen Modellen einer Sozialpartnerschaft. Mehr als 200 Vertreter von Arbeitgebern und Gewerkschaften in den zehn Ländern nahmen an Seminaren teil und 25 Organisationen stellten Fallstudien vor. Die folgenden bei den Seminaren vorgestellten Fallstudien zu Umstrukturierungen betreffen nationale und internationale Firmen und Organisationen jeder Größe aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor.
3. Der Hauptteil des Berichts untergliedert sich in fünf Kapitel. Das erste Kapitel untersucht kurz die Natur der Umstrukturierung in den zehn teilnehmenden Staaten. Die nächsten vier Kapitel besprechen eine Reihe von Themen, die von den Projektextperten bei ihrer Beschäftigung mit dem Inhalt der zehn nationalen Berichte herausgefiltert wurden.
 - ✧ Flexibilität und Sicherheit
 - ✧ Entwicklung einer gemeinsamen Diagnose und Agenda
 - ✧ Umgang mit aktuellen und zukünftigen Qualifikationsdefiziten
 - ✧ Zwei Aspekte der „geräuschlosen Umstrukturierung“ konzentrieren sich auf wesentliche Veränderungen ohne erhebliche Arbeitsplatzverluste („Veränderungen am Arbeitsplatz“) und auf Arbeitsplätze, die in kleinen und kleinsten Firmen geschaffen werden oder verloren gehen („Unbemerkte Veränderungen“).

Charakter der Umstrukturierung

4. Die Volkswirtschaften der in diesem Bericht betrachteten westeuropäischen Länder stehen vor akuten Herausforderungen im Zusammenhang mit steigendem internationalem Wettbewerb innerhalb und außerhalb der Europäischen Union. Durch den Beitritt Chinas, Indiens und der Teilstaaten der ehemaligen Sowjetunion hat sich die Anzahl der Menschen, die in der globalen Marktwirtschaft arbeiten, um 1,4 Mrd. erhöht, also verdoppelt. Die zehn Länder in der Stichprobe finden es immer schwieriger, mit Ländern zu konkurrieren, deren Betriebskosten inbegriffen die Lohnkosten deutlich niedriger liegen. Mittel- bis langfristig müssen Europas entwickelte Volkswirtschaften mit geringen Geburtenraten und einer alternden Bevölkerung fertigwerden, die den Anteil der von der Arbeitsbevölkerung Abhängigen erhöhen.
5. Das Wort „Umstrukturierung“ wird oftmals negativ gesehen und als Synonym für umfangreichen Personalabbau betrachtet. Es sollte jedoch beachtet werden, dass der technische und strukturelle Wandel in der europäischen Wirtschaft zu einem millionenfachen Beschäftigungswachstum geführt hat. Zwischen 2000 und 2005 wurden netto an die 7 Millionen Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen, was einem jährlichen Nettowachstum von beinahe 1,4 Millionen entspricht.“ Die Last des Stellenabbaus hat sich allerdings nicht gleichmäßig auf Branchen und Regionen verteilt und es gibt oftmals klare Unterschiede zwischen denjenigen, die gewonnen und denen, die verloren haben.
6. Einer der deutlichsten allgemeinen Trends war die Verschiebung des BIP-Anteils und des Beschäftigungsanteils von der Industrie zum Dienstleistungssektor. Es ist zwar klar, dass es einen beträchtlichen Wandel der Beschäftigungsstruktur nach Sektoren gegeben hat. Trotzdem wurden die Daten mit einer gewissen Vorsicht beurteilt. Die allgemeine Verschiebung der Beschäftigung von der Industrie in den Dienstleistungssektor hängt teilweise damit zusammen, dass Reinigung, Werksschutz, Kantinen und IT von produzierenden Unternehmen zu spezialisierten Dienstleistern „outgesourced“ wurden.
7. Wo neue Arbeitsplätze entstehen und wie sie sich in Bezug auf Qualität und Quantität mit den verlorenen Stellen vergleichen lassen, ist eine wichtige Überlegung. Kleine und mittlere Unternehmen haben in den letzten Jahren ein enormes Beschäftigungswachstum erlebt und als „Stoßdämpfer“ des Umstrukturierungsprozesses gedient. Unternehmen mit 1 bis 19 Mitarbeitern schaffen doppelt so viele neue Arbeitsplätze als andere kleine und mittlere Unternehmen, und dieser Nettozuwachs an Stellen sinkt mit steigender Firmengröße. Ebenso werden die meisten neuen Arbeitsplätze in „jungen“ kleinen Unternehmen geschaffen, die weniger als fünf Jahre alt sind.
8. Umstrukturierung, die selten öffentliche Aufmerksamkeit findet, ist die interne Umstrukturierung, die in Organisationen häufig ohne Massenentlassungen stattfindet und die Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit dieser Organisationen verändert. Ebenso bleiben wenige Kündigungen in kleinen Unternehmen, die zusammengenommen einen beträchtlichen Einfluss auf die Beschäftigung haben, häufig unbemerkt von denjenigen, die die Folgen der Umstrukturierung messen. Sie werden manchmal durch umfassende Umstrukturierungen bei Kunden ausgelöst, finden aber auch in ganzen Branchen statt, in denen kleine Unternehmen vorherrschen. Diese Umstrukturierungsformen werden detailliert in Thema 4

dieses Berichts betrachtet, in dem es um die sogenannte geräuschlose Umstrukturierung geht.

9. Umstrukturierungen in Unternehmen durch Auslandsverlagerungen oder internationale Umstrukturierungen wurden oftmals in spektakulärer Form in den Medien behandelt, sind aber in Wirklichkeit von geringerer Bedeutung. Der beim European Monitoring Centre on Change (EMCC) der Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions angesiedelte European Restructuring Monitor (ERM) schätzt, dass nur 6,5 % der in Europa verlorenen Arbeitsplätze durch Auslandsverlagerungen verloren gingen. Eine wichtige Auswirkung der Auslandsverlagerung auf die Umstrukturierung wird häufig nicht berücksichtigt: Weil eine Reihe bekannter Unternehmen größere Tätigkeitsfelder ins Ausland verlagerte und die Medien darüber berichteten, kam es dazu, dass die „wahrgenommene Bedrohung“ durch Auslandsverlagerung bei europäischen Arbeitnehmern gestiegen ist. Einerseits untersuchen Firmen heute mit höherer Wahrscheinlichkeit Verlagerungsoptionen ernsthaft und stellen Benchmarks für Produktions- und Dienstleistungskosten auf. Andererseits ist auch die Wahrscheinlichkeit höher, dass Arbeitnehmer über interne Umstrukturierungen diskutieren, weil die wahrgenommene Bedrohung eines Arbeitsplatzverlusts gestiegen ist. Ein ähnliches Phänomen hängt mit der Bedrohung durch Übernahmen von Private-Equity-Gesellschaften zusammen. Die Private-Equity-Branche ist ein extrem wichtiger Akteur der Weltwirtschaft geworden. Private-Equity-Gesellschaften stehen hinter zahlreichen großen Umstrukturierungsprojekten.
10. Ein letzter wichtiger Faktor bei der Untersuchung der Umstrukturierung ist, dass sich der finanzielle Aspekt des Umgangs mit Entlassungen geändert hat. Vor zwanzig Jahren wurden Mitarbeiter entlassen, weil die betroffenen Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten oder bankrott waren. Heute treffen häufiger profitable Unternehmen Entscheidungen über Personalabbau, weil sie ihre Wettbewerbsfähigkeit behalten wollen und deshalb Produktionsstätten in kostengünstigere Regionen oder Länder verlagern.
11. In einigen nationalen Seminarberichten wurden Leistungen, Kosten und Produktivität der öffentlichen Hand entweder als aktuelle oder als zukünftige Umstrukturierungsprioritäten bezeichnet. Der Druck auf die öffentlichen Kassen führte zu einer Serie nationaler Initiativen, um die öffentliche Hand effizienter und effektiver zu machen. Gleichzeitig besteht beträchtlicher Steigerungsdruck auf die Ausgaben für Altersruhegeld, Gesundheit, Bildung und alternde Bevölkerungen; neue technologische Möglichkeiten im Gesundheitswesen und die Qualifikationsanforderungen von Wissensgesellschaften erhöhen den Bedarf, öffentliche Aufgaben neu zu verteilen und zu kontrollieren.
12. Es sollte daher nicht überraschen, dass in allen Berichten von häufigerer Umstrukturierung Sprache ist und sich viele Unternehmen in einem Zustand des permanenten Wandels befinden. In manchen Unternehmen müssen die Sozialpartner nicht mehr von Projekt zu Projekt aktiv werden, sondern befinden sich in permanenten Diskussionen und Verhandlungen.

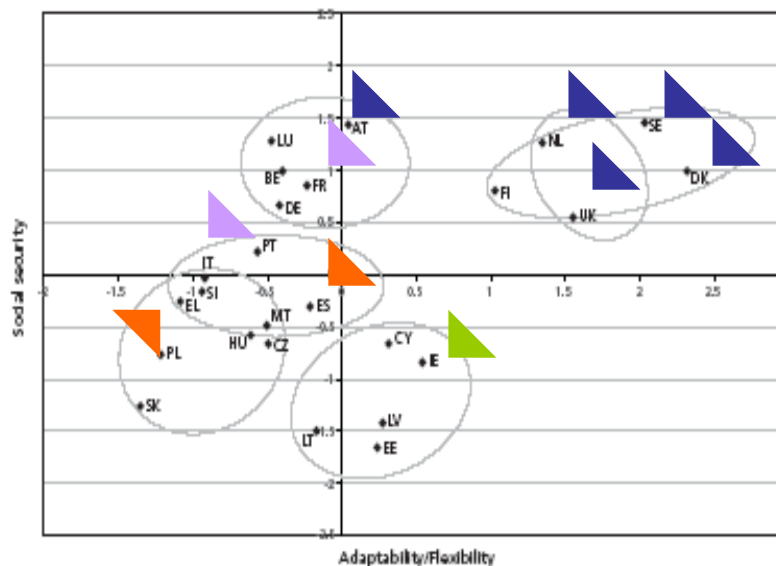
Thema 1: Flexibilität und Sicherheit

13. Der obige Abschnitt erläutert kurz die Herausforderungen, vor denen Europas Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte stehen. Die Verbesserung der

Wettbewerbsfähigkeit und die Entwicklung der Fähigkeit eines Landes, sich von wirtschaftlichen Schocks zu erholen, erfordert die Einführung flexiblerer Arbeitsmärkte auf nationaler, regionaler und betrieblicher Ebene. Andererseits sind Europas Arbeitnehmer mit relativ sicherer und stabiler Beschäftigung groß geworden und wünschen sich in einem Klima schneller Strukturveränderungen sichere Arbeitsplätze. Das bedeutet für die Politik, dass ausgewogene Maßnahmen notwendig sind, die sowohl Flexibilität als auch Sicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber umfassen und Win-win-Situationen erzeugen.

14. Zu Flexibilität und Sicherheit – nach den englischen Bezeichnungen Flexibility und Security zusammenfassend auch im Deutschen als „Flexicurity“ bezeichnet – gibt es viele unterschiedliche Ansichten und Ansätze der Sozialpartner. Dänemark und die Niederlande dienen häufig als Benchmarks für Flexibilität und Sicherheit, aber aus den nationalen Berichten ging klar hervor, dass keine einzig richtige Flexicurity-Lösung für alle Mitgliedsstaaten besteht. Alle Reformen müssen das politische, soziale und rechtliche Umfeld eines Landes berücksichtigen.
15. Obgleich die Methodik hinter der Analyse nicht allgemein akzeptiert ist, wurde nachstehende Abbildung verwendet, um in den nationalen Seminaren zur Diskussion anzuregen. Für unsere Zwecke, und um die folgenden Absätze vorzubereiten, wurden die zehn für diesen Bericht maßgeblichen Länder gekennzeichnet.

Anpassungsfähigkeit/Flexibilität im Vergleich zu sozialer Sicherheit in EU-Mitgliedsstaaten



16. Die Verteilung der Länder in unserer Stichprobe eignet sich gut zum Zweck der Analyse und Diskussion der Rolle der Sozialpartner bei Flexibilität und Sicherheit, da die Länder in alle vier Quadranten fallen. Fünf Länder liegen unterschiedlich im oberen rechten Quadranten „Hohe Flexibilität/hohe Sicherheit“ (Schweden, Niederlande, Dänemark, Österreich und Großbritannien). Irland fällt unter „Hohe Flexibilität/geringe Sicherheit“. Frankreich und Italien kennzeichnet hohe Sicherheit bei geringer Flexibilität und Griechenland und Spanien fallen in den am wenigsten begünstigten unteren linken Quadranten.
17. Die Länder im oberen rechten Quadranten unterstreichen den Punkt, dass es keinen Königsweg zu Flexibilität und Sicherheit gibt, ebenso wenig wie ein ideales

Verhaltensmuster für die Sozialpartner. Tatsächlich finden sich bei den vier Ländern im Zentrum des oberen rechten Quadranten drei ziemlich unterschiedliche Modelle. Für Sozialpartner und politische Entscheidungsträger ist es wichtig zu verstehen, wie die verschiedenen Systeme funktionieren und insbesondere zu erkennen, welche Rolle die Sozialpartner für den Erfolg gespielt haben.

18. Die drei unterschiedlichen Modelle sind das schwedisch/niederländische, das dänische und das britische. Die relativ restriktiven Ansätze für Kündigungen in Schweden und den Niederlanden ermutigen positiv eingestellte Sozialpartner, innovative und verantwortungsbewusste Ansätze für das Management von Veränderungen zu entwickeln. In beiden Ländern sind die Gewerkschaften der Ansicht, wirtschaftlicher Erfolg erwachse aus der Akzeptanz von Veränderungen durch Verbesserungen von Antizipation und Management. Arbeitgeber dagegen werden zum Dialog ermutigt, weil Massenentlassungen ohne Zustimmung von Arbeitnehmervertretern schwer umzusetzen sind. Was die Einfachheit von Neueinstellungen und Kündigungen betrifft, sind Großbritannien und Dänemark führend. Ihre Umstrukturierungsansätze unterscheiden sich jedoch stark voneinander. Das dänische Modell dreht sich um einen positiven Sozialdialog zwischen starken und repräsentativen Sozialpartnern. Das britische Modell beruht dagegen auf einem – für europäische Verhältnisse – niedrigen Niveau gesetzlicher Pflichten, was die Beschäftigung angeht, auf der Förderung des Wettbewerbs und auf staatlichen und privaten Agenturen, die generell erfolgreich dabei sind, Zeiten des Übergangs von einer Arbeit zur nächsten zu minimieren.
19. Der Flexicurity-Bericht der Europäischen Kommission besagt, dass es schwierig ist, konkrete Schlussfolgerungen über die Rolle der Sozialpartner bei Flexibilität und Sicherheit zu ziehen, da ihre Aufgaben in den Ländern des oberen rechten Quadranten grundverschieden sind. Es ist klar, dass die Rolle der Sozialpartner in den skandinavischen und niederländischen Modellen sich lange entwickelt hat und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf Vertrauen und Kooperation beruhen. In diesen Ländern sehen die Behörden die Sozialpartner selbst als wichtige Akteure bei Akzeptanz, Umsetzung und häufig auch beim Management von beschäftigungspolitischen Initiativen. In Großbritannien sind Unternehmen nicht vor nationalen und internationalen Wettbewerbseinflüssen geschützt und ein hoher Regulierungsgrad gestattet ihnen, sich relativ an den Marktbedarf anzupassen. Andererseits investieren Regierung, Unternehmen und private Agenturen in intensives lebenslanges Lernen und das Management von beruflichen Übergangsmaßnahmen.
20. Es scheint klar zu sein, dass Investitionen in umfassende langfristige Beschäftigungsstrategien direkt mit Flexicurity-Erfolgen korrelieren. Eine reife, einflussreiche und kooperative Beziehung zwischen den Sozialpartnern, deren Rolle die Regierung als wesentlich für Akzeptanz, Umsetzung und häufig auch Management von beschäftigungspolitischen Initiativen ansieht, wird im Allgemeinen positiv mit Erfolg in Verbindung gebracht. Es scheint, dass nationale Regierungen auch bei Abwesenheit eines umfassenden Systems des Sozialdialogs zumindest in der kulturellen Tradition der angelsächsischen Welt beträchtliche Erfolge mit Beschäftigungspolitik erzielen können. Es gibt Anzeichen dafür, dass isolierte Initiativen zwar funktionieren können, echte Erfolge stellen sich jedoch ein, wenn die Effektivität des Arbeitsmarkts insgesamt betrachtet wird. Dabei hilft sehr, wenn man sich der Überzeugung und des Engagements der Sozialpartner versichert.

Thema 2: Entwicklung einer gemeinsamen Diagnose und Agenda

21. Der positive Einfluss der Sozialpartnerorganisationen auf Umstrukturierungen beruht nicht nur auf Kooperation und Vertrauen, sondern zusätzlich auf zwei klaren und doch einfachen Voraussetzungen. Erstens sollten die Sozialpartner eine realistische gemeinsame Analyse der Probleme besitzen, vor denen die Wirtschaft aktuell und künftig steht. Zweitens sollten sie eine klare gemeinsame Diagnose des gesamten Ansatzes haben, der in Arbeitsmarktpolitik umgesetzt werden muss. Nur von diesem Ausgangspunkt ausgehend können sie anfangen, geeignete politische Lösungen zu besprechen und zu diskutieren.
22. Das Maß, in dem sich Sozialpartner in teilnehmenden Ländern eine gemeinsame Diagnose und Agenda teilen, schwankt. In wenigen Ländern gab es eine gemeinsame Diagnose wichtiger Probleme, die dazu führte, dass eine gemeinsame Agenda diskutiert oder verhandelt wurde, die die Wirtschaft vorwärts brachte. Die Fähigkeit der Sozialpartner, gemeinsam eine Analyse, Diagnose und Agenda für Veränderungen zu entwickeln, hängt oftmals von der Haltung der Regierung gegenüber der Arbeit und den Empfehlungen der Sozialpartner ab. Während einige Regierungen zum Sozialdialog anregen und Raum für die Umsetzung ihrer Ideen schaffen, und zwar entweder durch Vereinbarung oder mit Unterstützung der Regierung, sind andere weniger begeistert, die Sozialpartner zu ermutigen, gemeinsame Ansichten zu entwickeln und/oder diese Ansichten zu berücksichtigen.
23. Was die Firmenebene angeht, wurde in mehr als einem nationalen Seminar darauf hingewiesen, dass die Einbeziehung der Sozialpartner in Diskussionen über die Problemdiagnose und eine Agenda für Wandel eingeschränkt werden kann, wenn die Muttergesellschaft ihren Sitz außerhalb des Landes hat.

Thema 3: Umgang mit aktuellen und zukünftigen Qualifikationsdefiziten

24. Die Sozialpartner in jedem teilnehmenden Land nennen Missverhältnisse zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage und/oder zukünftigen Qualifikationsbedarf, um die sich wandelnde Wirtschaft zu unterstützen, als wichtige Probleme für die Sozialpartner und die Regierung. Längerfristig müssen diese Probleme durch mehr und effektivere Investitionen in Bildung und Schulung auf allen Ebenen gelöst werden. Kurzfristig sind zwei Punkte wichtig: Erstens sind das Investitionen in Initiativen zum lebenslangen Lernen, die die Qualifikationen des derzeitigen Personals entwickeln, damit sie zum sich entwickelnden Arbeitsmarkt passen. Die zweite unmittelbare und kontroversere politische Reaktion ist die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften, die die von der Wirtschaft benötigten Fähigkeiten besitzen. Während diese Politik Menschen anlockt, die beinahe sofort einsatzfähig und Nettobeitragszahler von Steuern sind, ist sie häufig unpopulär in den Ländern, aus denen die Arbeitskräfte kommen und in den Ländern, die sie anwerben. Es scheint, als seien zwar die wirtschaftlichen Argumente für Einwanderung gut dargelegt, aber die soziale Diskussion hat noch einen weiten Weg vor sich, bevor sie gewonnen oder verloren ist.
25. Die Bildungsabschlüsse der heutigen Arbeitsbevölkerung in den zehn teilnehmenden Ländern fallen in drei Cluster. Am oberen Ende stehen Schweden, Dänemark und Österreich. Am unteren Ende befinden sich Spanien, Italien, Griechenland und Irland. Von Spanien und Irland könnte man behaupten, dass Investitionen in Bildung während der letzten Jahre, in denen beide wirtschaftlich sehr erfolgreich waren, nicht ausreichend gewesen sind. Bei der Betrachtung von Bildungsausgaben und -ergebnissen

scheint es, als bekämen Italien und Frankreich im Vergleich zu den anderen Ländern der Stichprobe nicht den besten Gegenwert für ihre Investitionen. Sieht man sich die Schulungs- und Bildungsaktivitäten der bestehenden Arbeitskräfte an, dann sind die vier Länder, die am besten beim lebenslangen Lernen abschneiden, Schweden, Dänemark, die Niederlande und Großbritannien.

26. Eine einfache und unmittelbare politische Antwort auf die Kombination aus Qualifikationsdefiziten und Finanzierungsproblemen der Sozialversicherung, vor der einige Länder des „alten Europas“ stehen, ist die nationale und internationale Mobilität von Arbeitskräften mit Qualifikationen auf Gebieten mit Bedarf. In manchen Volkswirtschaften situiert sich dieser Bedarf am oberen Ende des Qualifikationsspektrums, in anderen haben Migranten geholfen, die Branchen Bau und Gastronomie aufrechtzuerhalten. Die Wirtschaftlichkeit der Einwanderung in aufnehmende Länder ist ziemlich offensichtlich. Einwanderer zahlen Steuern, sind Verbraucher inländischer Waren und Dienstleistungen und füllen offene Stellen, die bei Nichtbesetzung die wirtschaftliche Entwicklung bremsen würden. In jedem besuchten Land war das Problem legal und illegal zugewanderter Arbeitskräfte ein Diskussionsthema, das häufig für heftige Kontroversen sorgte.

Thema 4: Perspektiven der geräuschlosen Umstrukturierung

Veränderungen am Arbeitsplatz ohne erhebliche Arbeitsplatzverluste

27. Eines der Projektziele war, einen neuen Weg für Untersuchungen zu ebnen, die sich nicht ausschließlich mit dem Management von Massenentlassungen beschäftigen, sondern mit den Herausforderungen für Unternehmen, wenn sie versuchen, mehr und bessere Produkte und Dienstleistungen mit denselben oder weniger Ressourcen herzustellen bzw. anzubieten. In den letzten Jahren hat es in einigen der größten europäischen Unternehmen bedeutende Initiativen dieser Art zum Wandel im Unternehmen gegeben. Sie wurden häufig dort durchgeführt, wo Management und Arbeitnehmer Pläne zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit als Alternative zu Outsourcing und Verlagerung ins Ausland entwickelt haben.
28. Viele leitende Personalfachleute im öffentlichen und privaten Sektor sind der Ansicht, dass es oftmals „einfacher“ sei, durch größeren Arbeitsplatzabbau für Effizienz zu sorgen, als mit einer unveränderten Mitarbeiterzahl. In den irischen Fallstudien steht die relativ problemlose Durchführung einer Werksschließung im Gegensatz zu den Schwierigkeiten, vor denen beide Seiten der Sozialpartner stehen, wenn es darum geht, umfangreiche Veränderungen bei Arbeitsbedingungen und Beschäftigungspraktiken herbeizuführen. Besonders schwer ist es allerdings, wenn viele Kollegen ihre Arbeit verlieren und man von denjenigen, die zurückbleiben, erwartet, ähnliche Ergebnisse mit weniger Personaleinsatz zu erzielen.
29. Sollen bei Veränderungen im öffentlichen Sektor anspruchsvolle Ziele erfüllt werden, bedeutet das häufig, Arbeitskräfte von der Notwendigkeit des Wandels zu überzeugen, die viele Jahre ein beträchtliches Maß an Beschäftigungssicherheit und ein relativ veränderungsfreies Umfeld genossen haben. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und der öffentlichen Einrichtung und ihren Mitarbeitern sogar noch entscheidender für den Erfolg als unter anderen Umständen.

30. Eines der größten Probleme für den Wandel bei der öffentlichen Hand ist, dass Organisationen oftmals versuchen, zwei logische, aber einander widersprechende Strategien zu fahren. Die erste ist, Beschäftigungsverträge und Personalpraktiken des öffentlichen Diensts zu „privatisieren“ oder „quasi zu privatisieren“. Die zweite ist, Übergangsprozess- oder Organisationsveränderungen einzuführen, die von den Mitarbeitern verlangen, entweder anders oder intensiver zu arbeiten. Ein interner Wandel ist einfacher zu erzielen, wenn das Eingreifen des Personalwesens darauf ausgelegt ist, allgemein für Gewissheit und Vertrauen zu sorgen, wenn das Tagesgeschäft voller Ungewissheit und Druck ist. Das ist nicht möglich, wenn Maßnahmen zur Veränderung lange bestehender Vereinbarungen zu Vertrags- und Beschäftigungssicherheit mit Initiativen für interne Veränderungen einhergehen.

Unmerkliche Veränderungen

31. Kleine und mittlere Unternehmen bilden den größten Teil der Unternehmen in den zehn teilnehmenden Ländern und in der gesamten EU. Von schätzungsweise 23 Millionen Firmen in Europa sind mehr als 99 % kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Neun von zehn KMU sind sogenannte Kleinst- oder Mikrounternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern. Sie beschäftigen 30 % aller europäischen Arbeitskräfte. Absatz 7 oben beschreibt die Rolle, die kleine und junge Unternehmen bei der Erhöhung der Nettoanzahl neuer Arbeitsplätze in Europa spielen.
32. Was die Branchen angeht, finden sich KMU am wahrscheinlichsten im Baugewerbe, in der Gastronomie und im Groß- und Einzelhandel. Firmen mit weniger als 10 Mitarbeitern machen zwischen 40 und 50 % der europäischen Unternehmen in diesen drei Branchen aus. Unternehmen, die weniger als 50 Mitarbeiter beschäftigen, machen beinahe drei Viertel aller Firmen in Bau und Gastronomie aus und rund 60 % der Arbeitgeber im Einzelhandel.
33. Die Unterscheidung zwischen Kleinst- und mittleren Unternehmen beim Beitrag zu nationalem BIP, Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen bedarf der Erläuterung. Die bereits seit Langem übliche und allgemein anerkannte Definition einer KMU lautet: „Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern.“ In der Praxis ist das keine sehr hilfreiche Definition und sie beinhaltet drei wichtige Untergruppen mit ganz verschiedenen Merkmalen, die unterschiedliche politische Ansätze verdienen. Etwa die Hälfte aller KMU sind Ein-Mann-Unternehmen, etwa 40 % der Klein- oder Kleinstunternehmen beschäftigen weniger als zehn Mitarbeiter und alle mittleren Unternehmen, die nach allgemeiner Ansicht mehr als 50 Arbeitskräfte beschäftigen, machen nur 1 bis 2 % aus. Wenn umfangreiche Arbeiten unternommen werden sollen, bei denen es um KMU geht, sollte sich die Aufmerksamkeit auf die Bedürfnisse der Ein-Mann-Unternehmen und der Kleinstunternehmen mit weniger als zehn oder zwanzig Arbeitskräften richten.
34. In den nationalen Seminaren standen Klein- und Kleinstunternehmen weniger im Mittelpunkt, aber es wurden drei wichtige Punkte erwähnt:
- ✧ Es wurde die Vermutung geäußert, dass Ein-Mann-Unternehmen eher durch Zukauf von Leistungen wachsen als durch Beschäftigung von Mitarbeitern. Immer häufiger kaufen sie bei Unternehmen im Ausland, um sich den niedrigsten Einkaufspreis zu sichern.
 - ✧ In manchen Ländern und Branchen spielten Industriebezirke eine wichtige Rolle bei der Förderung von Innovation und bei der Unterstützung des Übergangs. Es

wurden Beispiele aus dem Textilbezirk Prato in Italien und dem Kunststoff-Cluster in Oberösterreich vorgestellt.

- ✧ Obgleich kleine Unternehmen im Allgemeinen weniger geneigt sind, ihre Mitarbeiter zu entlassen, wenn sie in finanzielle Schwierigkeiten geraten, ist die Geschwindigkeit des Wandels in kleinen Unternehmen hoch und die Auswirkung auf die Wirtschaft als Ganzes kann beträchtlich sein. Das gilt insbesondere, wenn es eine hohe Konzentration kleiner Firmen in einer bestimmten Branche gibt. Die Baubranche ist ein gutes Beispiel für einen sehr unsicheren Sektor, in dem die gemeinsamen Handlungen einer großen Zahl kleinerer Arbeitgeber eine beträchtliche kumulierte Wirkung auf die Wirtschaft haben können.

Hintergrund und Einleitung

Es gibt eine große Menge in letzter Zeit verfasster Berichte, Veröffentlichungen und Artikel über die wirtschaftliche Umstrukturierung in der Europäischen Union und weltweit. Das Ausmaß der Investitionen in aktuelle Forschungsprojekte zur Umstrukturierung auf nationaler, europäischer, OECD- und weltweiter Ebene ist wirklich enorm. Dieser Bericht nutzt zwar Inhalt und Erkenntnisse vieler früherer Veröffentlichungen, unterscheidet sich aber durch seine unbeirrbar konzentrierte auf einen wichtigen Aspekt dieses Themas. Dieser Bericht wurde von den europäischen Sozialpartnern¹ in Auftrag gegeben und untersucht speziell die Rolle der Sozialpartner auf nationaler, regionaler, Branchen- und Firmenebene bei der wirtschaftlichen Umstrukturierung.

Als Ergebnis der nachstehend beschriebenen Untersuchung und Diskussion können wir vergleichen und gegenüberstellen, wie die Sozialpartner in verschiedenen Ländern die Herausforderungen der Umstrukturierung in ihren Volkswirtschaften vorhergesehen und auf sie reagiert haben. Wir hoffen, durch dieses Vorgehen Lehren für die Zukunft ziehen und übertragbare Praktiken erkennen zu können und somit zu helfen, den Aktivitäten und Prioritäten der nationalen und europäischen Sozialpartner auf diesem Gebiet Gestalt zu geben.

Bei der Betrachtung von Umstrukturierung in der Wirtschaft konzentriert sich die aktuelle Forschung oftmals auf Entlassungen oder Personalabbau in Großunternehmen. Der beim European Monitoring Centre on Change (EMCC) der Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions angesiedelte European Restructuring Monitor (ERM) misst beispielsweise nur Fälle, in denen mehr als 100 Stellen geschaffen werden oder verloren gehen. Ein wichtiges Ziel dieses Projekts war, wirtschaftliche Umstrukturierung nicht nur durch Massenentlassungen in einzelnen Unternehmen zu definieren. Die Sozialpartner spielen ebenfalls eine Schlüsselrolle darin, was wir in früheren Projektphasen als „geräuschlose Umstrukturierung“ beschrieben haben – ein Ausdruck, der mittlerweile allgemein akzeptiert ist. Die geräuschlose Umstrukturierung hat zwei Hauptformen. Zuerst einmal findet sie statt, wenn Organisationen internen organisatorischen Veränderungen unterworfen werden, bei denen Mitarbeiter üblicherweise neue und andere Verantwortungsbereiche übernehmen müssen, um die Leistung des Unternehmens zu verbessern. Diese Arten von Veränderungen und die Rolle der Sozialpartner bei ihrer Gestaltung und Umsetzung sind bedeutsam, weil sie wichtige Träger von Veränderungen im öffentlichen Dienst sind und oftmals Massenentlassungen in Unternehmen unnötig machen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern müssen. Zweitens finden geräuschlose Umstrukturierungen in kleinen und kleinsten Firmen statt, die nicht die Aufmerksamkeit derjenigen erhalten, die Umstrukturierungen untersuchen.

¹ ETUC, BUSINESSEUROPE, UEAPME und CEEP

Die kumulierte Auswirkung des Stellenabbaus in vielen kleinen Firmen kann für eine Branche, Region oder Volkswirtschaft beträchtlich sein. Sie tritt auf, wenn die Firmen selbst keine Möglichkeit haben, die progressiveren Ansätze des Change Managements zu übernehmen, die häufig bei größeren Unternehmen beobachtet werden.

Dieser Bericht beschreibt die zweite Phase eines dreiphasigen Projekts und wurde verfasst, um ihn bei einem Seminar für die Sozialpartner aller Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vorzustellen und zu diskutieren, das in Brüssel am 19. und 20. Juni 2008 stattfand. Er beruht auf dem Inhalt von zehn Länderberichten aus der Hand von fünf Experten², die bereits im Laufe der Jahre 2007 und 2008 von den Sozialpartnern jedes Landes diskutiert worden sind. Die an dieser Projektphase beteiligten Länder in der Reihenfolge, in der die Seminare stattfanden, waren Irland, die Niederlande, Griechenland, Italien, Frankreich, Österreich, Dänemark, Spanien, Großbritannien und Schweden. Die nationalen Berichte folgten alle einem identischen Rahmen:

- ✧ Makroökonomischer Überblick und Trends der Umstrukturierung im jeweiligen Land, um den wirtschaftlichen Kontext zu erläutern, in dem sich die Sozialpartner bewegen
- ✧ Die Rolle der Sozialpartner bei der Umstrukturierung – Beschreibung der Organisationen der Sozialpartner, des rechtlichen und institutionellen Rahmens, in dem sie interagieren, und ihrer Aufgabe bei der Umstrukturierung auf nationaler, regionaler, Branchen- und Firmenebene
- ✧ Fallstudien der Umstrukturierung in verschiedenen Unternehmen unterschiedlicher Größe, Branchen und Eigentumsmodelle

Der Terminplan für diese Phase sah wie folgt aus:

Land	Datum	Bericht verfasst von
Irland	23. und 24. April 2007	Tom Hayes
Niederlande	12. Juni 2007	Valeria Pulignano
Griechenland	28. und 29. Juni 2007	Antonio Dornelas
Italien	23. und 24. Oktober 2007	Valeria Pulignano
Frankreich	21. und 22. November 2007	Goran Hultin
Österreich	10. und 11. März 2008	Eckhard Voss
Dänemark	9. und 10. April 2008	Eckhard Voss
Spanien	28. und 29. April 2008	Antonio Dornelas
Großbritannien	6. und 7. Mai 2008	Tom Hayes
Schweden	14. Mai 2008	Goran Hultin & Alan Wild
Abschließendes seminar	19. und 20. Juni 2008	Alan Wild

Bericht und Seminar sind eingebettet in den Kontext vorheriger und künftiger Phasen des Umstrukturierungsprojekts. Vor dem Beginn dieser Projektphase wurden in den zehn Beitrittsstaaten von 2004 nationale Berichte verfasst und Seminare abgehalten³. Diese Berichte, die Besprechungsberichte der zehn Seminare und die Syntheseberichte, die für das abschließende Seminar der ersten Projektphase im Juni 2006 verwendet wurden, sind auf den Webseiten der europäischen Arbeitgeber- und Gewerkschafts-

² Antonio Dornelas, Tom Hayes, Goran Hultin, Valeria Pulignano und Eckhard Voss

³ Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern

Ressourcenzentren zu finden⁴. In der zweiten Jahreshälfte 2008 und im Laufe des Jahres 2009 werden sieben weitere Berichte verfasst und nationale Seminare abgehalten, und zwar in Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Luxemburg, Portugal und Rumänien. Am Ende des Projekts wird es möglich sein, die Rolle bei Umstrukturierungen zu vergleichen und gegenüberzustellen, die die Sozialpartner in 27 Ländern spielen, in denen es unterschiedlich strukturierte Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen sowie viele verschiedene Ansätze beim Sozialdialog gibt, und die vor unterschiedlichen wirtschaftlichen Herausforderungen stehen. Der Zweck des Berichts über diese Projektphase war, zu informieren und dazu anzuregen, im Rahmen des Syntheseminars über die Rolle der Sozialpartner bei der Umstrukturierung über seine Inhalte zu sprechen und zu diskutieren. Die Diskussion während des Syntheseminars wird helfen, den Inhalt der letzten Projektphase und der abschließenden Veröffentlichung zu gestalten, in denen die Rolle der Sozialpartner bei der Umstrukturierung in 27 Ländern verglichen und gegenübergestellt werden soll. Der Bericht versucht, eher analytisch als beschreibend zu sein. Leser, die an Beschreibungen der makroökonomischen Herausforderungen jedes der zehn Länder interessiert sind, und/oder an Beschreibungen der Sozialpartner und ihrer Rollen bei der Umstrukturierung, werden an die zehn nationalen Berichte verwiesen, die auf den Webseiten der Arbeitgeber und Gewerkschaften zu finden sind (siehe Fußnote).

Der Hauptteil des Berichts untergliedert sich in fünf Kapitel. Das erste Kapitel untersucht kurz die Natur der Umstrukturierung in den zehn teilnehmenden Staaten. Die nächsten vier Kapitel besprechen eine Reihe von Themen, die von den Projektextperten bei ihrer Beschäftigung mit dem Inhalt der zehn nationalen Berichte herausgefiltert wurden. Die Themen wurden genutzt, um die Agenda des Syntheseminars zusammenzustellen. Sie können wie folgt zusammengefasst werden:

- ✧ *Flexibilität und Sicherheit:* Die teilnehmenden Länder haben sehr unterschiedliche praktische und politische Ansätze für die Fragen „Kündigungsschutz“ und „berufliche Übergangsmaßnahmen“. Dieses Kapitel des Berichts betrachtet die Ansätze und die Rollen der Sozialpartner bei interner und externer Flexibilität und Sicherheit in ihrem Land mithilfe des Sozialdialogs.
- ✧ *Entwicklung einer gemeinsamen Diagnose und Agenda:* Für die Sozialpartner ist es schwierig, eine wirksame Rolle beim Management der Umstrukturierung zu spielen, es sei denn, sie haben eine gemeinsame Diagnose der Probleme, vor denen die Wirtschaft steht, sie können Veränderungen vorhersagen und vorwegnehmen und sie können eine gemeinsame Agenda entwickeln. Der Bericht beurteilt die Erfolge und Misserfolge der Sozialpartner bei Analysen der aktuellen und zukünftigen Umstrukturierung in ihren Ländern.
- ✧ *Umgang mit aktuellen und zukünftigen Qualifikationsdefiziten:* Die Sozialpartner in jedem teilnehmenden Land betonten die Bedeutung aktueller und/oder zukünftiger Qualifikationsdefizite. Die Standards für Ausbildungsabschlüsse zu erhöhen, ist die langfristige Antwort. Initiativen zum lebenslangen Lernen funktionieren schneller und helfen den heutigen Arbeitskräften, mit einem beruflichen Übergang fertigzuwerden. Für manche Länder liegt der Schlüssel für das Beseitigen unmittelbarer Qualifikationsdefizite in der innerbetrieblichen Umsetzung von Mitarbeitern, was allerdings oft nicht unumstritten ist.
- ✧ *Zwei Aspekte der geräuschlosen Umstrukturierung:*
 - i) *Veränderungen im Unternehmen ohne erhebliche Arbeitsplatzverluste:*
Häufig konzentriert man sich bei Umstrukturierungen entweder auf

⁴ www.erc-online.eu und www.resourcecentre.etuc.org

Entlassungen oder Outsourcing. Weniger Aufmerksamkeit erhalten Veränderungen am Arbeitsplatz, bei denen die vorhandenen Mitarbeiter aufgefordert werden „ihre Arbeit anders zu machen“. Diese Art einer Veränderung findet in Organisationen aller Größen und Branchen statt und verhindert oftmals Werksschließungen und Entlassungen. Hierin liegt auch der Schlüssel zu dem Wunsch vieler Regierungen, die Produktivität der öffentlichen Hand zu verbessern. Der Sozialdialog spielt eine wesentliche Rolle bei der Erleichterung derartiger Veränderungen. Der Bericht stellt die Rolle der Sozialpartner bei der Herbeiführung interner Veränderungen dar und die Probleme, vor denen sie dabei standen.

- ii) *Unbemerkte Veränderungen:* Verluste von Arbeitsplätzen in kleinen und kleinsten Firmen erscheinen nicht in Umstrukturierungsstatistiken und kleine Firmen sind oft am schlechtesten in der Lage, diejenigen zu unterstützen, die ihre Arbeit verlieren. Der Bericht untersucht die Rolle der Sozialpartner bei der Förderung des Beschäftigungswachstums in kleinen Firmen und bei der Unterstützung derjenigen, die ihre Firma oder ihren Arbeitsplatz verlieren.

In dieser Projektphase nahmen mehr als 200 Vertreter von Arbeitgebern und Gewerkschaften in den zehn Ländern an Seminaren teil. 25 Organisationen stellten Fallstudien vor. Die folgenden bei den Seminaren vorgestellten Fallstudien zu Umstrukturierungen betreffen nationale und internationale Firmen und Organisationen jeder Größe aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Sie werden in den nationalen Berichten beschrieben.

Österreich	Dänemark	Frankreich	Italien
➤ ÖBB Holdings	➤ Nordea	➤ Kodak	➤ Ferrania
➤ Austrian Airlines Group	➤ Codan Rubber	➤ La Poste	➤ Imaging Technologies
➤ T-Mobile Austria	➤ Reform der dänischen Gebietskörperschaften		➤ Textilindustrie-region Prato
➤ SHT Gruppe			➤ Poste Italia
➤ Kunststoff-Cluster Oberösterreich			
Griechenland	Niederlande	Irland	Spanien
➤ Laro Abee	➤ KPN Telekom	➤ Cadbury Irland	➤ TRVE
➤ Ellathrio Strom	➤ Altuglas	➤ Aer Lingus	➤ Industriebeobachtungs-instrumente
➤ Elefsis-Werft			
Schweden	Großbritannien		
➤ Ericsson	➤ Cadbury plc		
➤ Schwedische Post	➤ The National Health Service – Krankenhaus bei Nacht		

Im gesamten Bericht werden nationale Profile „guter Praktiken“ oder „Mini-Fallstudien“ zu jedem der Themen vorgestellt. Der Bericht hebt bewusst die besseren Praktiken hervor, die sich aus den nationalen Berichten und Seminaren ergeben haben, und konzentriert sich nicht übermäßig auf Probleme, es sei denn, es sind wertvolle Vergleiche zu ziehen oder hilfreiche Lektionen zu lernen. Weniger positive Kommentare im Zusammenhang mit dem Engagement von Sozialpartnern bei Veränderungen sind zwar in den nationalen Berichten enthalten, der Hauptzweck dieses Dokuments ist jedoch, beste Praktiken zu identifizieren und ihre Weitergabe zu fördern und nicht sosehr, Defizite oder Probleme aufzuzeigen.

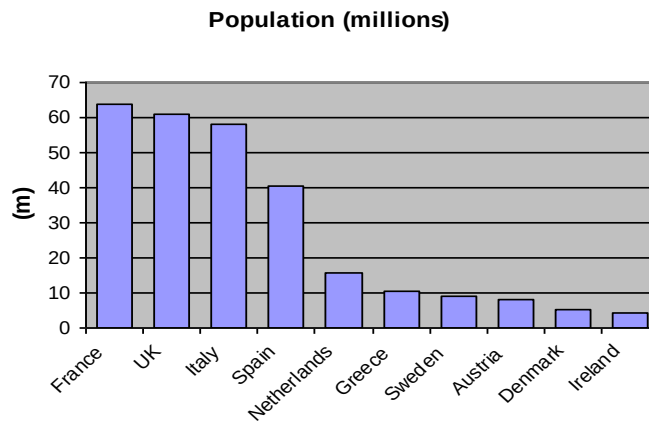
Schließlich wird dieses Schriftstück in Form eines „Expertenberichts“ vorgelegt. Es enthält die Ansichten des Autors, des Koordinators der Projektextperten und der für die nationalen Berichte zuständigen Projektextperten. Es gibt nicht vor, die Ansichten einzelner oder aller europäischen Sozialpartner wiederzugeben, die seine Ausarbeitung in Auftrag gegeben haben – weder die der nationalen Sozialpartner oder der in das Projekt einbezogenen Fallstudienunternehmen noch die der Europäischen Kommission, die das Projekt finanziell unterstützt hat.

Charakter der Umstrukturierung in den zehn Mitgliedsstaaten

Zusammenfassung von Wirtschaftsdaten

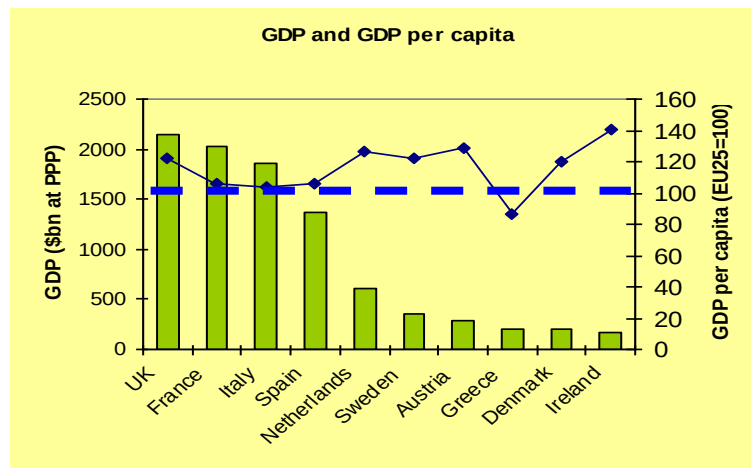
Das erste Kapitel jedes nationalen Berichts enthält eine detaillierte Beschreibung der Natur der jeweiligen Volkswirtschaft in rein wirtschaftlicher und in mehr sozialer Hinsicht. Das zweite Kapitel jedes nationalen Berichts liefert Schlüsselfakten über die Organisationen der Sozialpartner. Diese Daten liefern den wesentlichen wirtschaftlichen und sozialen Hintergrund, vor dem die Sozialpartner bei der Umstrukturierung agieren.

Wer ausführliche Informationen über die Volkswirtschaften der zehn teilnehmenden Staaten und Beschreibungen der Sozialpartner sucht, findet sie in jedem nationalen Bericht. Dieser Bericht enthält eine Reihe von Übersichtstabellen, die die Aufmerksamkeit auf wesentliche Unterschiede zwischen den zehn Ländern ziehen, und zwar im Hinblick auf Bevölkerung, BIP und BIP/Kopf, Zusammensetzung der Wirtschaft anhand von BIP und Beschäftigung und die Repräsentativität der Organisationen der Sozialpartner, gemessen am Organisationsgrad der Mitglieder. Die Daten, die speziell mit den Hauptthemen des Berichts zusammenhängen, werden im entsprechenden Kapitel präsentiert. Beispielsweise enthält das Kapitel über aktuelle und zukünftige Qualifikationsdefizite Daten über Bildung.



Eurostat 2008

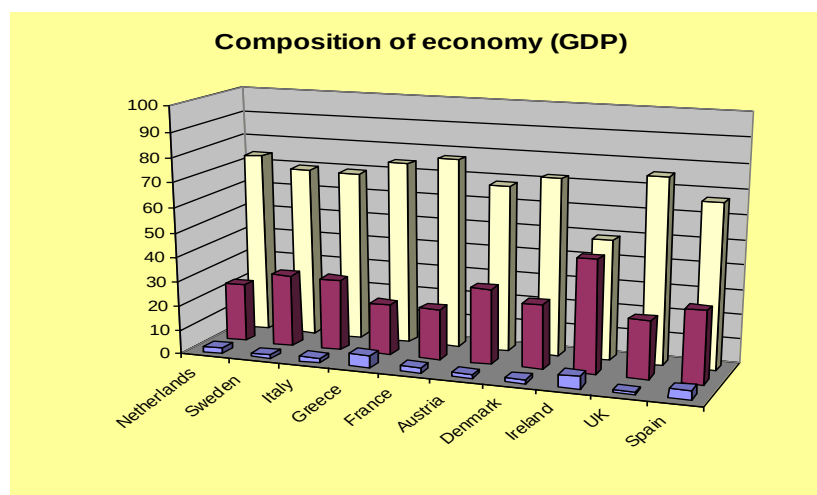
Die Bevölkerungszahlen der Länder sind sehr unterschiedlich und reichen von Großbritannien und Frankreich mit über 60 Millionen Einwohnern bis zu Dänemark und Irland mit knapp über fünf bzw. vier Millionen.



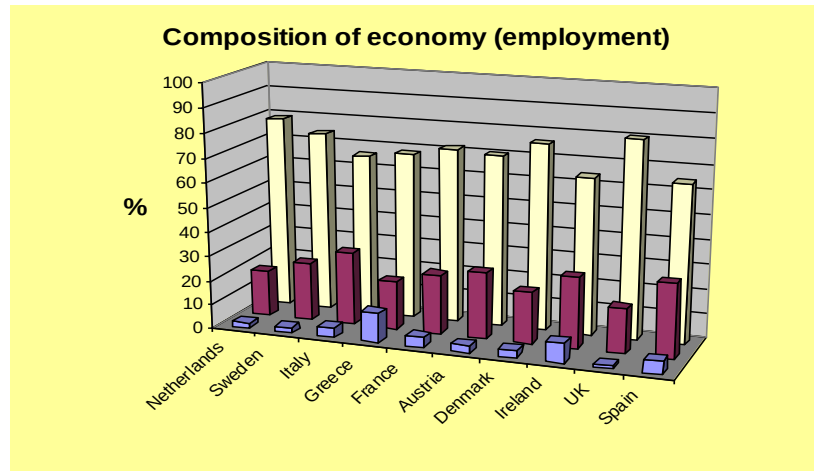
Eurostat (Daten für 2007)

Die Unterschiede bei der Bevölkerung spiegeln sich beinahe exakt beim BIP wieder. Geordnet nach BIP/Kopf rutscht Großbritannien einen Platz vor Frankreich und Griechenland fällt zwei Plätze hinter Schweden und Österreich zurück. Der BIP/Kopf-Index auf der rechten Achse zeigt, dass Großbritannien, die Niederlande, Schweden, Österreich, Dänemark und Irland über dem EU-25-Durchschnitt liegen. Griechenland bleibt mit seinem BIP/Kopf von nur 80 % des EU-25-Durchschnitts deutlich zurück.

Nachstehend zwei Grafiken mit der Zusammensetzung von Volkswirtschaften nach dem Beitrag von Wirtschaftssektoren – Landwirtschaft (blau), Industrie (rot) und Dienstleistung (gelb) – zu BIP und Beschäftigung.



Eurostat (Daten für 2007)



Eurostat (Daten für 2007)

Generell zeigt sich, dass der Dienstleistungssektor in jedem Land sowohl beim BIP als auch bei der Beschäftigung dominiert. Die Produktivität, gemessen am Verhältnis zwischen den Anteilen von BIP und Beschäftigung, ist in der Industrie tendenziell höher als bei Dienstleistungen oder Landwirtschaft. In der Stichprobe aus zehn Ländern ist der Dienstleistungssektor in fünf Ländern im Verhältnis wichtiger, nämlich in den Niederlanden, Frankreich, Griechenland, Dänemark und Großbritannien. In fünf anderen Ländern ist der Industrieanteil am BIP relativ hoch: Schweden, Italien, Irland und Spanien. Es gibt interessante Abweichungen von der Norm in der Stichprobe. In Griechenland stammt der hohe Beitrag des Dienstleistungssektors aus dem Tourismus und der außergewöhnlich hohe Einfluss der Industrie auf das BIP in Irland ist in hohem Maße auf die Attraktivität des Unternehmenssteuersatzes und die Entscheidung multinationaler Unternehmen darüber zurückzuführen, wo Gewinne anfallen sollen.

Zusammenfassung von Daten zu den Sozialpartnern

Nachstehende Tabelle zeigt den Organisationsgrad von Arbeitnehmerorganisationen (rot) und Gewerkschaften (blau) gemeinsam mit einem Index der Streikaktivität (gelb). Allgemein gesprochen, lässt sich die Stärke des Sozialdialogs in Schweden und Dänemark klar am Organisationsgrad von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ablesen. Dagegen hat Großbritannien den niedrigsten kombinierten Organisationsgrad.

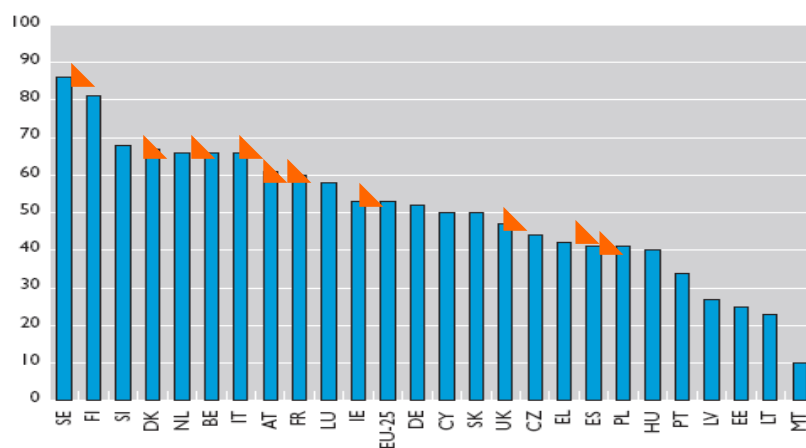


EIRO-Profil der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften (2008)

Annahmen auf der Grundlage von Daten, die deutlich abzuweichen scheinen, können irreführend sein. Der relativ geringe Organisationsgrad in Frankreich und Spanien ist nicht auf mangelndes Interesse an „Solidarität unter Arbeitern“ zurückzuführen, sondern auf die Rolle der Mitgliedschaft in Gewerkschaften bei Betriebsratswahlen. Dagegen hängt der sehr hohe Organisationsgrad der Arbeitgeber in Österreich mit der gesetzlichen Pflicht für alle Arbeitgeber zusammen, zu einer „Kammer“ zu gehören.

Ein besseres Bild des Engagements und des Einflusses der Sozialpartner hinsichtlich des Dialogs in Unternehmen ist vielleicht zu erhalten, wenn wir die Anzahl der Mitarbeiter untersuchen, die an ihrem Arbeitsplatz von einer Gewerkschaftsvertretung profitieren. (siehe nachstehende Abbildung; Berichtsländer markiert)

Gewerkschaft oder Ähnliches am Arbeitsplatz vorhanden (in % der Arbeitnehmer)



Europäische Kommission, Bericht über Arbeitsbeziehungen in Europa, S. 71 (Daten des Jahres 2006)

Charakter der Umstrukturierung

Die Volkswirtschaften der in diesem Bericht betrachteten westeuropäischen Länder stehen vor akuten Herausforderungen im Zusammenhang mit steigendem internationalem Wettbewerb innerhalb und außerhalb der Europäischen Union. Durch den Beitritt Chinas, Indiens und der Teilstaaten der ehemaligen Sowjetunion hat sich die Anzahl der Menschen, die in der globalen Marktwirtschaft arbeiten, um 1,4 Mrd. erhöht, also verdoppelt. Die zehn Länder in der Stichprobe finden es immer schwieriger, mit Ländern zu konkurrieren, deren Arbeitskosten deutlich niedriger liegen. Mittel- bis langfristig müssen Europas entwickelte Volkswirtschaften mit geringen Geburtenraten und einer alternden Bevölkerung fertigwerden, die den Anteil der von der Arbeitsbevölkerung Abhängigen erhöhen. Die in der Lissabon-Agenda beschriebene Lösung für Europa ist, in Maschinen und Menschen zu investieren, was zur Schaffung von höherwertigen Beschäftigungen führt. Angesichts dieser Anforderungen erscheint der aktuelle Leistungsumfang in den meisten der zehn Länder in vielerlei Hinsicht unzureichend, wenn es um Ausgaben für Forschung und Entwicklung, die Ausbildung junger Menschen und die Weiterbildung der derzeitigen Arbeitskräfte, flexible Arbeitsmärkte und die Gestaltung von Ruhestandsregelungen geht.

Die allgemein akzeptierte Wahrnehmung von Umstrukturierung – insbesondere die, auf die sich die Medien und die vielen bestehenden Beobachtungssysteme der Umstrukturierung konzentrieren – ist, dass Unternehmen beträchtliche Arbeitsplatzstreichungen ankündigen und durchführen. Natürlich gibt es Entlassungen infolge von Firmenpleiten, Outsourcing, Firmenverlegungen und Verlagerungen ins

Ausland, der Substitution von Arbeit durch Kapital und allgemeinen Initiativen zur Verbesserung der Produktivität. Bei einstmals staatlichen Unternehmen und Versorgern wurden Umstrukturierungen durch eine weitreichende Privatisierung sowie Liberalisierungsstrategien gefördert, wie sie die meisten europäischen Regierungen eingeführt haben.

Ebenso wichtig bei der Betrachtung der sozialen Auswirkungen der Umstrukturierung ist die Analyse, wo neue Arbeitsplätze entstehen und wie sie sich in Bezug auf Qualität und Menge mit den verlorenen Stellen vergleichen lassen. Kleine und mittlere Unternehmen haben in den letzten Jahren ein enormes Beschäftigungswachstum erlebt und als „Stoßdämpfer“ des Umstrukturierungsprozesses gedient. Manche Länder waren viel erfolgreicher bei der Erschaffung von Arbeitsplätzen als andere und es ist wichtig, zu verstehen warum.

Aus diesem Grund bemerkte der Projektextperte Eckhard Voss:

„Es vergeht kein Tag, ohne dass der Wirtschaftsteil der Tagespresse wieder Fälle von betrieblichen Umstrukturierungen wie etwa Firmenschließungen, Verlagerungen, Privatisierungsprojekten, Firmenfusionen und -übernahmen meldet, die nicht selten zu Personalkürzungen führen. Die mit der Umstrukturierung verknüpften negativen Konnotationen in der öffentlichen Debatte sind durchaus nachvollziehbar, zumal wir ja alle wissen, dass ‚schlechte Nachrichten gute Nachrichten sind‘. Allerdings verklärt dies den Blick auf die Tatsache, dass Umstrukturierung und Strukturwandel ein ständiges Merkmal des wirtschaftlichen Lebens sind und es für Firmen unabdingbar ist, sich permanent anzupassen und zu erneuern, um in der heutigen Wirtschaftslandschaft wettbewerbsfähig zu bleiben. Zudem muss daran erinnert werden, dass der strukturelle Wandel in der europäischen Wirtschaft zu einem millionenfachen Beschäftigungswachstum geführt hat. Zwischen 2000 und 2005 wurden netto an die 7 Millionen Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen, was einem jährlichen Nettowachstum von beinahe 1,4 Millionen entspricht.“⁵

Nachstehende Übersicht zeigt die Bedeutung von „kleinen“ und „neuen“ Unternehmen für die Erschaffung von Arbeitsplätzen. Die markierten Daten zeigen, dass Unternehmen mit 1 bis 19 Mitarbeitern doppelt so viele neue Arbeitsplätze schaffen als andere kleine und mittlere Unternehmen, und dass mit steigender Firmengröße der Nettozuwachs an Stellen sinkt. Ebenso werden die meisten neuen Arbeitsplätze in „jungen“ Unternehmen geschaffen, die weniger als fünf Jahre alt sind.

Durchschnittliche Beschäftigungsveränderung in Europa nach Firmenmerkmalen (durchschnittl. % der gesamten Beschäftigung im Zeitraum von 1992 bis 2001)

⁵ Eckhard Voss, „Struktureller Wandel, betriebliche Umstrukturierung und Antizipation in kleinen und mittleren Unternehmen in Europa“, 2007

	Job creation	Job destruction	Job reallocation	Net job creation
By company size				
1-19	10.7	3.5	14.2	6.9
20-49	7.8	3.8	11.6	3.8
50-99	7.4	3.8	11.2	3.3
100-249	7.0	4.0	11.0	2.9
250-499	5.8	3.4	9.2	2.2
500-999	5.7	3.6	9.4	2.0
1000-2499	4.8	3.7	8.5	2.2
2500 and more	3.7	3.8	7.5	-0.4
By age of company				
1 year old	8.9	3.7	12.6	5.2
2-5 years old	8.4	4.1	12.5	4.3
6-10 years old	7.6	4.0	11.6	2.6
more than 10	6.2	3.6	8.8	1.6

Source: ECB based on Amadeus database

Als „geschaffen“ bezeichnete Arbeitsplätze sind häufig wirklich „neue“ Stellen, aber sie können auch das Ergebnis von Outsourcing oder Auslagerung von Aktivitäten im betreffenden Land selbst sein oder es handelt sich um Beschäftigung, die in einem Drittland „verloren“ gegangen und in die Volkswirtschaft gekommen ist. Arbeitsplätze, die beispielsweise bei der Privatisierung von Versorgungsunternehmen als „verloren“ verzeichnet wurden, finden sich oftmals in den Unternehmen wieder, die diese Arbeit im Rahmen von Outsourcing oder Auslagerung übernommen haben. Tatsächlich hängt die allgemeine Verschiebung der Beschäftigung von der Industrie in den Dienstleistungssektor teilweise damit zusammen, dass Reinigung, Werksschutz, Kantinen und IT von produzierenden Unternehmen zu spezialisierten Dienstleistern „outgesourced“ wurden. Zwischen 1998 und 2006 waren in Großbritannien 10 % des Beschäftigungsrückgangs in der Industrie nur der geänderten Klassifizierung des Arbeitgebers – aus Industriebetrieb wurde Dienstleister – zuzuschreiben. Diese Daten enthalten nicht das weitverbreitete Outsourcing von Tätigkeiten wie Reinigung, Kantinen, Werksschutz und IT, das zu einer sogar noch bedeutenderen Verschiebung von Industrie- zu Dienstleistungsarbeitsplätzen geführt hat, obwohl es nicht in allgemein verfügbaren Statistiken enthalten ist. Umstrukturierung ist oftmals eher eine Frage der Kategorisierung als des Wegfalls von Arbeitsplätzen. Umstrukturierung sorgt sowohl für quantitative als auch für qualitative Veränderungen bei Arbeitsplätzen und Beschäftigung. Echte Arbeitsplatzverluste und Veränderungen der Beschäftigungsbedingungen von Stellen, die woandershin verschoben wurden, sind unterschiedliche Phänomene, die bei der Analyse der Umstrukturierung nicht verwechselt werden dürfen, sonst riskiert man die Verabschiedung ungeeigneter oder ineffektiver politischer Lösungen.

Eine Umstrukturierung, die selten öffentliche Aufmerksamkeit findet, ist die interne Umstrukturierung, die in Organisationen ohne Massenentlassungen stattfindet und die Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit dieser Organisationen verändert. Ebenso bleiben Kündigungen in geringem Umfang in kleinen Unternehmen, die zusammengekommen einen beträchtlichen Einfluss auf die Beschäftigung haben, häufig unbemerkt von den Beobachtungsinstrumenten der Umstrukturierung. Sie werden manchmal durch umfassende Umstrukturierungen bei Kunden ausgelöst, finden aber auch in ganzen Branchen statt, in denen kleine Unternehmen vorherrschen. Diese Umstrukturierungsformen werden detailliert in Thema 4 dieses Berichts betrachtet, in dem es um die sogenannte geräuschlose Umstrukturierung geht.

Umstrukturierungen in Unternehmen durch Auslandsverlagerungen oder internationale Umstrukturierungen wurden oftmals in spektakulärer Form in den Medien behandelt, sind aber in Wirklichkeit von geringerer Bedeutung. Der European Restructuring Monitor schätzt, dass internationale Standortverlagerungen nur an 6,5 % der in Europa verlorenen Arbeitsplätze schuld sind. In Dänemark, einer der offensten Volkswirtschaften Europas, verlagerten zwischen 2002 und 2005 24 % der Industriebetriebe, 8 % der Dienstleister und 11 % aller dänischen Firmen Aktivitäten ins Ausland. Weniger als 2 %

der Unternehmen hatten mehr als 40 % ihres Outputs ins Ausland verlagert. Die wichtigsten neuen Standorte waren Zentral- und Osteuropa sowie China. Die Auslandsverlagerung in den Niederlanden verdoppelte sich zwischen 1995 und 2005, wenn auch ausgehend von einer kleinen Basis. 10 % der Unternehmen meldeten 2005 internationale Verlagerungen. 52 % der Auslandsverlagerung gehen nach Zentral- und Osteuropa, 16 % nach China und 11 % nach Indien. Eine wichtige Auswirkung der Auslandsverlagerung auf die Umstrukturierung wird häufig nicht berücksichtigt: Weil eine Reihe bekannter Unternehmen größere Tätigkeitsfelder ins Ausland verlagerte und die Medien darüber berichteten, kam es dazu, dass die „wahrgenommene Bedrohung“ durch Auslandsverlagerung bei europäischen Arbeitnehmern gestiegen ist. Einerseits untersuchen Firmen heute mit höherer Wahrscheinlichkeit Verlagerungsoptionen ernsthaft und stellen Benchmarks für Produktions- und Dienstleistungskosten auf. Andererseits ist auch die Wahrscheinlichkeit höher, dass Arbeitnehmer über interne Umstrukturierungen diskutieren, weil die wahrgenommene Bedrohung eines Arbeitsplatzverlusts gestiegen ist.

Ein ähnliches Phänomen hängt mit der Bedrohung durch Übernahmen von Private-Equity-Gesellschaften zusammen. Die Private-Equity-Branche ist ein extrem wichtiger Akteur der Weltwirtschaft geworden. Private-Equity-Gesellschaften stehen hinter zahlreichen großen Umstrukturierungsprojekten. Der seit 1984 von der britischen Private-Equity-Branche in etwa 25.000 britische Unternehmen investierte Betrag beläuft sich auf mehr als 70 Mrd. £. Die britische Privat-Equity-Branche ist die größte und am besten entwickelte in Europa. Weltweit steht sie nur der amerikanischen nach und war 2006 für 57 % aller europäischen Private-Equity-Investitionen verantwortlich.

Obwohl die britischen Private-Equity-Firmen rund 3 Millionen Mitarbeiter beschäftigen und beeindruckende Finanzergebnisse erzielt haben, stehen Gewerkschaften dieser Branche extrem kritisch gegenüber. Es wird behauptet⁶, dass Private-Equity-Gesellschaften aufgrund ihres Charakters keine langfristige Perspektive haben können, die die Rechte und Interessen von Mitarbeitern anerkennt.

Es wird behauptet, dass sie Unternehmen als „Paket von Anlagegütern“ sehen, die innerhalb kürzester Zeit manipuliert und ausgepresst werden, bevor sie ihre Investition wieder abstoßen. Gewerkschaften behaupten ebenfalls, dass die Private-Equity-Branche im Vergleich zur Eigentumsform der Aktiengesellschaft von unfairen Steuerhilfen profitieren würde.

Die aktuelle Liquiditätskrise hat etwas Luft aus dem Private-Equity-Ballon gelassen, aber es ist sehr wahrscheinlich, dass diese Gesellschaften in Zukunft eine wichtige Rolle spielen.

Ein letzter wichtiger Faktor bei der Untersuchung der Umstrukturierung ist, dass sich der finanzielle Aspekt des Umgangs mit Entlassungen geändert hat. Vor zwanzig Jahren wurden Mitarbeiter entlassen, weil die betroffenen Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten oder bankrott waren. Heute treffen häufiger profitable Unternehmen Entscheidungen über Personalabbau, weil sie ihre Wettbewerbsfähigkeit behalten wollen und deshalb Produktionsstätten in kostengünstigere Regionen oder Länder verlagern. Zitat eines österreichischen Seminarteilnehmers:

„Ein Paradigmenwechsel hat stattgefunden. Während vor 15 Jahren die Schließung eines rentablen Unternehmens undenkbar war, ist es heute üblich, Gewinn machende Unternehmen zu verlagern, um den Shareholder Value zu erhöhen.“

⁶ International Union of Foodworkers: A Worker's Guide to Private Equity Buyouts 2007

Mit sinkender Lebensdauer von Anlageinvestitionen bekommt ständiges Wettbewerbsbenchmarking mehr Bedeutung. Wichtige Investitionsentscheidungen, die zu Entscheidungen über Produktionsstandorte führen, werden häufiger getroffen. In dieser Situation können Unternehmen die Frage des Arbeitsplatzabbaus mit einer Kosten-Nutzen-Analyse der vielen verfügbaren Optionen zu klären versuchen. Das bedeutet, dass Unternehmen oftmals bereit sind, ziemlich viel in Unterstützung für berufliche Übergangsmaßnahmen zu investieren oder hohe Abfindungen zu bezahlen, um eine Verlagerung der Arbeit zu fördern.

Es sollte daher nicht überraschen, dass in allen Berichten von häufigerer Umstrukturierung Sprache ist und sich viele Unternehmen in einem Zustand des permanenten Wandels befinden. In manchen Unternehmen müssen die Sozialpartner nicht mehr von Projekt zu Projekt aktiv werden, sondern befinden sich in permanenten Diskussionen und Verhandlungen.

Umstrukturierung im öffentlichen Sektor

In ganz Westeuropa wuchs der öffentliche Sektor in den 1950ern und 1960ern schnell, weil die staatlichen Wohlfahrtsleistungen in den Jahren gleich nach dem Krieg stiegen. Seitdem führte der Druck auf die öffentlichen Kassen zu einer Serie nationaler Initiativen, um die öffentliche Hand effizienter und effektiver zu machen. Die oftmals endlosen und nachfrageorientierten Verpflichtungen (insbesondere für Gesundheit und Ruhestandszahlungen) im Rahmen des Modells der unmittelbaren Nachkriegszeit brachten Länder in der gesamten entwickelten Welt in ernste makroökonomische Finanzprobleme. Gleichzeitig haben Veränderungen bei der Internationalisierung der Wirtschaft die Unabhängigkeit von Regierungen bei der Steuerung ihrer Volkswirtschaft und der Bestimmung von Umfang und Reichweite der Regierungstätigkeit eingeschränkt. Um die Situation noch zu verschlimmern, blieb der Aufwärtsdruck auf Renten-, Gesundheits- und Bildungsausgaben bestehen. Alternde Bevölkerungen, neue technologische Möglichkeiten im Gesundheitswesen und die Fähigkeiten, die Wissensgesellschaften erfordern, erhöhen den Bedarf, öffentliche Aufgaben neu zu verteilen und zu kontrollieren.

Das erste europäische Land, das eine Politik der aggressiven Umstrukturierung der öffentlichen Hand verfolgte, war Großbritannien. Eine Voraussetzung für die Unterstützung durch den Internationalen Währungsfonds in den frühen 70er Jahren war die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben. Als Folge der „Ölschocks“ der 1980er und 1990er begannen andere nordeuropäische Länder, sich um öffentliche Ausgaben zu kümmern. In den 1990ern verabschiedeten die zentral- und osteuropäischen Länder weitreichende Reformen für Privatisierung und mehr Marktorientierung. Später wurden die öffentlichen Ausgaben in den zwölf neuen Mitgliedsstaaten von 2004 und 2007 von den Beitrittsplänen zur Europäischen Union ebenso beeinflusst wie von dem Willen, die Maastrichtkriterien für öffentliche Ausgaben zu erfüllen, die für die Einführung des Euro erforderlich sind. Gleichzeitig wirkten sich die strengen Vorgaben des Wachstums- und Stabilitätspakts auf die älteren Mitgliedsstaaten der Eurozone aus.

In einigen nationalen Seminarberichten wurden Leistungen, Kosten und Produktivität der öffentlichen Hand entweder als aktuelle oder als zukünftige Umstrukturierungsprioritäten bezeichnet.

Nationale Profile – Merkmale der Umstrukturierung

Wie die folgenden zehn Kurzprofile zeigen, beeinflusste die Umstrukturierung die zehn in diesem Bericht behandelten Länder auf unterschiedliche Weise.

Die niederländischen Sozialpartner betrachten Umstrukturierung als normalen Bestandteil des Wirtschaftswachstums eines Landes und sind überzeugt, dass diejenigen Volkswirtschaften leistungsstark sind, die die Herausforderung annehmen, international wettbewerbsfähig zu bleiben. 800.000 Arbeitsplätze gehen jedes Jahr in den Niederlanden verloren und werden ersetzt. Arbeitslose finden neue Stellen in einem ähnlichen hohen Maße wie in den USA, und zwar 20 % schneller als im EU-Durchschnitt. Die niederländische Wirtschaft hat sich als extrem belastungsfähig erwiesen, weil sie die industrielle Produktion mit deutlich weniger Arbeitskräften erledigt und Tätigkeiten erhält, die für einen hohen Mehrwert sorgen, insbesondere in Forschung und Entwicklung. Infolgedessen stehen niederländische Arbeitskräfte im direkten Wettbewerb mit denen anderer Länder, die dieselbe oder eine höhere Entlohnung erhalten als sie selbst.

FRANKREICH – verbesserte Wettbewerbsfähigkeit durch erhöhte Flexibilität

Frankreich, die sechstgrößte Wirtschaftsmacht, ist eine vom Dienstleistungssektor dominierte Volkswirtschaft mit starker industrieller Basis. Das in den letzten Jahren in französischen Unternehmen investierte Kapital hat das Land weltweit führend bei der Produktivität pro Arbeitsstunde gemacht. Strukturelle Anpassungen in Frankreich haben häufig Entlassungen zur Folge, die die Produktivität erhöhen. Laut McKinsey Global Institute (2002–2005) sind 64 % der verlorenen Arbeitsplätze auf interne Umstrukturierungen zurückzuführen, 23 % auf Insolvenzen und 9 % auf Fusionen und Übernahmen. Verlagerung ins Ausland ist nur für 4 % des Arbeitsplatzabbaus verantwortlich. Eine Priorität der aktuellen französischen Regierung ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs, unter anderem durch Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität.

ÖSTERREICH – positive Effekte der Globalisierung

Die Globalisierung hat Österreich stark und positiv beeinflusst, besonders durch den Wandel in den zentral- und osteuropäischen Ländern und ihre wirtschaftliche Integration. Seit dem EU-Beitritt im Jahre 1995 hat sich der Export an Waren und Dienstleistungen beinahe verdoppelt und beträgt heute 56,1 % des BIPs (EU-Durchschnitt unter 40 %). Obgleich die Beschäftigung in den 11 Jahren von 1995 bis 2006 um beinahe 10 % zurückging, wurden 280.000 neue Dienstleistungsstellen in Unternehmensdienstleistung, Gesundheitswesen, Bildung und Einzelhandel geschaffen. Laut einer Studie der Wiener Arbeiterkammer erfolgten 80 % der Umstrukturierungen anhand von internen Veränderungen in den Unternehmen und bei 70 % wurden unterstützende Arbeiten extern vergeben.

SPANIEN – alles kann sich schnell ändern

Spanien war eine der neueren Erfolgsgeschichten der EU. Die makroökonomische Stabilität aufgrund des Euros, intelligente Nutzung von EU-Subventionen, Bauboom und Zuzug ausländischer Arbeitskräfte haben das Wachstum in den letzten Jahren auf 4 % jährlich erhöht. In den letzten vier Jahren hat Spanien zwei Drittel aller neuen Stellen in den vier größten Ländern der Eurozone geschaffen. In den letzten Monaten ist der Boom zu einem abrupten Ende gekommen und es scheint, als sei das Land auf die vor ihm liegenden Herausforderungen nicht gut vorbereitet. BIP-Anstieg und -Prognose sind wesentlich niedriger, die Preise für Häuser fallen, die Inflation steigt und das Verbrauchervertrauen ist so gering wie schon seit 13 Jahren nicht mehr. Was den internationalen Handel angeht, ist Spanien eine sehr geschlossene Wirtschaft und spürte bisher deutlich weniger Druck zu globalem Wettbewerb. Die Investitionen in Bildung und lebenslanges Lernen sind auf einem historischen Tiefpunkt angelangt und die Arbeitsmärkte gehören zu den am wenigsten flexiblen in Europa. Es bleibt zu sehen, wie das Land mit der wahrscheinlich sehr viel schwierigeren wirtschaftlichen Zukunft fertigwird.

IRLAND – nachhaltiger Erfolg?

In Europa war die irische Wirtschaft in den 1980ern am stärksten in Schwierigkeiten. Ihre Leistungen in den letzten Jahren wurden jedoch als Wirtschaftswunder beschrieben,

SCHWEDEN – lernen aus früheren Lektionen

Seit den frühen 1990ern hat die schwedische Wirtschaft reagiert auf die EU-Mitgliedschaft, Deregulierung der Finanz-, Telekommunikations-, Post- und anderer Märkte, stärkeren globalen Wettbewerb in

dessen Gründe neue und alte EU-Mitgliedsstaaten eifrig studiert haben. Zwar bleiben die Gründe „niedrige Steuern“ und „konstruktiver Sozialdialog“, die wesentlich zum wirtschaftlichen Erfolg beigetragen haben, bestehen, aber die Umstände, die zu den „Wunderleistungen“ führten, haben sich in den letzten Jahren geändert. Irland ist nicht länger ein Niedriglohnland und andere Staaten haben sein Modell geringer Unternehmenssteuern kopiert. Antrieb des irischen Wachstums sind jetzt der Bau und hohe Konsumausgaben, erleichtert durch höhere Löhne. Die irische Infrastruktur hat sich verbessert, hat aber nicht mit dem Wirtschaftswachstum Schritt gehalten. Das Bildungssystem für Menschen aller Altersstufen ist vielleicht noch nicht bereit, um die Veränderung hin zu einer dienstleistungsorientierten Wirtschaft mit hoher Produktivität zu unterstützen. Wenn Irlands Wirtschaftsleistung in den kommenden Jahren aufrechterhalten werden soll, muss die Politik sich um diese sich anbahnenden Herausforderungen kümmern.

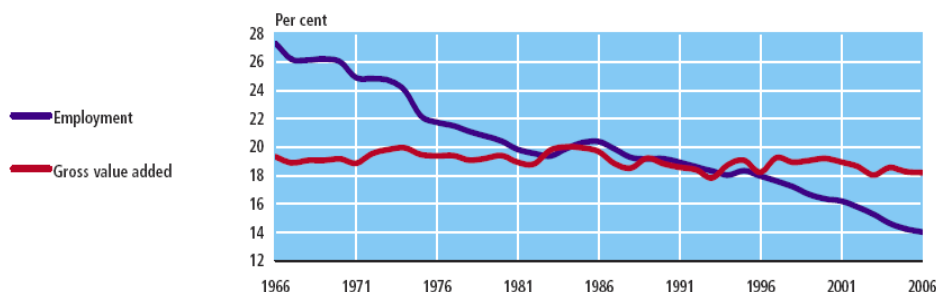
China und Indien und neue Technologiefortschritte. Zwischen 1960 und 2005 hat sich die Beschäftigung in der Industrie halbiert. Im selben Zeitraum hat jedoch der Dienstleistungssektor (und dort besonders der öffentliche Dienst), die verlorenen Arbeitsplätze mehr als wettgemacht.

Schwedens erst relativ kurze Zeit offene Wirtschaft hat die europäische Expansion von 2004 und 2007 zu ihrem Vorteil genutzt. Umstrukturierung in Schweden war weitgehend das Ergebnis von Outsourcing der nicht zum Kerngeschäft gehörenden Unternehmensaktivitäten, vom Export „einfacherer“ Produktionstätigkeiten in Niedriglohnländer und von Fusionen und Übernahmen bei schwedischen Großunternehmen.

DÄNEMARK – Anstieg der Industrieproduktivität

Bis vor wenigen Jahren beruhte die Geschichte der dänischen Wirtschaft auf Landwirtschaft und Handel. Die Industrie hat sich ziemlich stark entwickelt und dänische Firmenchefs sind tendenziell in risikobereiteren und reaktiveren Umfeldern groß geworden.

Von 2000 bis 2006 verlor die dänische Wirtschaft 46.000 Stellen in der Industrie und schuf 120.000 im Dienstleistungssektor, wobei der Nettoanstieg in der gesamten Wirtschaft 90.000 betrug. Bildung und Unternehmensdienstleistungen waren die Bereiche mit dem größten Wachstum. Obwohl die Beschäftigung in der Industrie sank, ist der Industrieanteil am BIP stabil geblieben, was auf eine beträchtliche Produktivitätsverbesserung hinweist (siehe unten).



Während die dänische Wirtschaft schnell und im Allgemeinen positiv auf das sich ändernde Umfeld reagiert hat, bleibt zu sehen, ob das „dänische Modell“ die richtige Antwort auf kommende Herausforderungen ist.

GRIECHENLAND – die Schwierigkeiten kommen erst

Nach europäischen Standards waren die griechischen Erfahrungen mit Umstrukturierung bisher relativ beschränkt. Die Wirtschaft ist nach europäischem Maßstab ziemlich abgeschottet und

GROSSBRITANNIEN – Umstrukturierung in enormem Umfang

Die Wirtschaft Großbritanniens erlebte einen dramatischen Umschwung von der Schwerindustrie hin zu Nischenfertigung mit hohem Mehrwert, zu Wachstum von Finanz- und anderen Unternehmensdienstleistungen und

Umstrukturierung wurde im Wesentlichen mit interner Expansion oder Schrumpfung der Unternehmen in Verbindung gebracht. In den letzten Jahren hat die Schaffung von Arbeitsplätzen die Stellenverluste wettgemacht. Wenig oder keine Umstrukturierungsaktivität wurde mit Fusionen und Übernahmen, Outsourcing, Auslagerung oder Offshoring in Verbindung gebracht.

Die Zukunft wird problematischer. Die griechische Wirtschaft hat sich in der Vergangenheit als einer der Produzenten mit den niedrigsten Kosten in traditionellen Branchen wie Textilien am Wettbewerb beteiligt. Heute ist Griechenland weder in Europa noch weltweit ein Land mit niedrigen Produktionskosten. Die mangelnde Flexibilität des griechischen Arbeitsmarktes führte zu einer großen Zahl selbstständiger Arbeitskräfte und zu einem sehr hohen Grad an „informeller“ Arbeit.

zur Deregulierung des öffentlichen Dienstes. Infolge der drei Ölschocks der 1960er und 1990er machte die Wirtschaft massive Veränderungen bei den ehemaligen Kernindustrien Kohle, Eisen, Stahl und Motorenfertigung durch. Großbritannien war auch das erste europäische Land, das eine aggressive Umstrukturierungspolitik im öffentlichen Sektor geführt hat und ist wahrscheinlich am weitesten fortgeschritten bei Reformen. Das einzige verbleibende öffentliche Versorgungsunternehmen ist The Royal Mail und die aktuelle Regierungspolitik konzentriert sich auf Leistungssteigerung in der öffentlichen Verwaltung und bei öffentlichen Dienstleistungen. Für die Zukunft sagt die britische Regierung ein exponentielles Wachstum bei der Nachfrage nach Umweltprodukten und -dienstleistungen voraus, zum Beispiel nach Energiemanagement, erneuerbaren Energien und Abfallmanagement.

ITALIEN – eine lange Liste mit Problemen

Die Zeitschrift „The Economist“ verlieh der italienischen Wirtschaft kürzlich den Titel „Europas Nachzügler“. Die Liste der wirtschaftlichen Probleme des Landes ist lang. Das dahinterstehende makroökonomische Umfeld ist aufgrund der seit 20 Jahren durchgängigen Haushaltsdefizite schlecht. Das Verhältnis staatlicher Schulden zum BIP liegt 50 % über dem Maastrichtreferenzwert von 60 % und gehört zu den höchsten der Welt. Im ersten Quartal 2007 verzeichnete Italien die größte Anzahl Entlassungen (nahe den Angaben für Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Tschechien), aber bei der Schaffung von Arbeitsplätzen hinkt es weit hinterher. Die politische Antwort der Regierung sowie der Sozialpartner auf lokaler Ebene war, Beschäftigung in Unternehmen zu schützen, die nicht mehr wettbewerbsfähig sind, anstatt sich um Arbeitsplätze in wettbewerbsfähigen Branchen zu kümmern. 2004 stiegen die italienischen Investitionen im Ausland doppelt so stark wie ausländische Investitionen in Italien. Ungewöhnlich für die in diesem Bericht betrachteten Länder, fand eine Internationalisierung bei vielen kleinen und mittleren Unternehmen statt, die zu den „Made in Italy“-Branchen Bekleidung, Schuhe, Lederwaren, Textilien und Möbel gehören.

Unterschiedliche Auffassungen von Sozialpartnerschaft

Die Modelle der Sozialpartnerschaft und die Art und Weise, wie Sozialpartner mit Umstrukturierung umgehen, unterscheidet sich von Land zu Land deutlich. Die Einbeziehung der Sozialpartner zieht sich durch alle Kapitel des Berichts, aber einige einleitende Bemerkungen zur Sozialpartnerschaft in den teilnehmenden Ländern bieten dem Leser nützliche Hintergrundinformationen, die er durch Nachschlagen in den nationalen Berichten ergänzen kann.

- ✧ In Dänemark und Schweden besetzen starke Sozialpartner auf beiden Seiten den Raum bei Entwurf, Umsetzung und Management vieler Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarktinitiativen, der sonst eher von Regierungen eingenommen wird. In beiden Ländern haben Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften eine lange Geschichte, die bis ins ausgehende 19. Jahrhundert (Dänemark) und in die ersten Jahre des 20. Jahrhunderts (Schweden) zurückreichen. In Dänemark ist der formelle rechtliche Rahmen sehr locker und die Sozialpartner legen die Regeln auf dem Arbeitsmarkt fest. In Schweden sind

Tarifverträge zulässig, die das relativ strenge Arbeitsgesetz nach oben oder unten abwandeln und dabei häufig innovative und charakteristische Lösungen hervorbringen.

- ✧ Britische Arbeitgeber behaupten, dass Arbeitnehmerinteressen erfolgreich in radikalen Veränderungsprozessen berücksichtigt werden könnten, ohne auf komplexe und institutionalisierte Modelle eines Sozialdialogs zurückzugreifen. Britische Gewerkschaften sind überzeugt, dass mehr getan werden sollte, um Einrichtungen des Sozialdialogs als Gegenstand gesunder Beschäftigungspolitik auf allen Ebenen zu fördern. Obwohl die Arbeitsbeziehungen nach dem Krieg (bis 1979) aktive Eingriffe starker Einrichtungen des Sozialdialogs kannten, treten die Sozialpartner kaum auf nationaler oder Branchenebene auf. Engagement auf Unternehmensebene beruht auf einer niedrigen und erst kürzlich eingeführten rechtlichen Schwelle. In der Praxis unterscheidet sich die Intensität des Dialogs deutlich.
- ✧ In Irland gibt es einen althergebrachten und konstruktiven Sozialdialog, bei dem sich die Sozialpartner mit der Regierung über Fragen der Entlohnungs-, Steuer- und Beschäftigungspolitik einigen, doch das setzt sich nicht nach unten fort. Es gibt daher keinen effektiven Sozialdialog auf Branchen- oder Firmenebene. Gesetzesänderungen in letzter Zeit geben Arbeitnehmern das Recht, Betriebsräte einzurichten, was aber nicht auf breiter Basis genutzt wird. Derzeit gibt es eine intensive Diskussion über den Umfang der erforderlichen Repräsentativität für die Anerkennung von Gewerkschaften in Tarifverhandlungen.
- ✧ Frankreich weist bestimmte Eigenheiten hinsichtlich der Repräsentativität von Sozialpartnern auf. Traditionelle Maßstäbe auf der Grundlage von Gewerkschaftsmitgliedschaft und Organisationsgrad sind unzuverlässige Indikatoren für den Einfluss französischer Sozialpartner auf Makro- oder Mikroebene. Tatsächlich gehen geringe Mitgliederzahlen in Gewerkschaften und niedrige Organisationsgrade mit einem hohen Einfluss auf das Verhalten von Arbeitgebern und Regierung einher. Ein gutes aktuelles Beispiel ist das Engagement der Sozialpartner bei der Entwicklung einer Reihe von Initiativen, die in der neuen Regierungsagenda zur Verbesserung der Arbeitsmarktflexibilität enthalten sind.
- ✧ Die Beziehungen der Sozialpartner in den Niederlanden sind durch das „Polder-Modell“ eines konsensbasierten Sozialdialogs gekennzeichnet, in dem die Sozialpartner mit der Regierung über strategische und langfristige Fragen wie Arbeitsmarktflexibilität und Arbeitsmarktpolitik sprechen. Das durch hohes Engagement und Konsens gekennzeichnete Modell durchdringt den intensiven Dialog der Sozialpartner im Rahmen des Branchen-Tarifverhandlungssystems bei Veränderungsprogrammen auf Unternehmensebene.
- ✧ Bis in die 1990er Jahre nahm der griechische Staat eine sehr interventionistische Haltung bezüglich Arbeitsmarktregulierung ein. Selbst heute wird behauptet, dass die Regierung sich nicht leicht der Idee öffnet, einen einflussreichen Sozialdialog zu ermutigen. Kennzeichnend für den griechischen Sozialdialog ist eher Konflikt als Konsens und in der Zeit, in der die Sozialpartner gemeinsame Empfehlungen ausgearbeitet haben, haben sie noch keine positive Antwort für die Politikgestaltung geliefert. Das Engagement auf Unternehmensebene ähnelt einem Flickenteppich: Unter den zehn teilnehmenden Ländern hat Griechenland den zweitniedrigsten Anteil von Mitarbeitervertretern.

- ✧ Die Beziehungen zwischen Sozialpartnern in Italien und Spanien beruhen auf einem umfassenden Rechtsrahmen und es gibt mehrere formelle Institutionen für bi- und trilaterale Gespräche auf allen Ebenen. Zwar sind Institutionen für einen effektiven Dialog vorhanden, das Resultat war jedoch weniger erfolgreich, insbesondere was die Beeinflussung der Regierungspolitik angeht. Der Ansatz der Umstrukturierung auf Unternehmensebene in Spanien und Italien wird allerdings dadurch karikiert, dass das Gesetz zum Schutz der alten Arbeitsplätze genutzt wird, anstatt neue zu schaffen.

Ein interessanter Aspekt der oben wiedergegebenen Diskussionen bei den nationalen Seminaren sind die ziemlich unterschiedlichen Auffassungen von Umstrukturierung und insbesondere von Globalisierung in der öffentlichen Debatte. In manchen Ländern wird die Globalisierung generell als Chance wahrgenommen (Dänemark, Niederlande und Großbritannien), während sie in anderen Ländern als Gefahr gilt (Frankreich und Griechenland). Diese generelle Wahrnehmung formt das Umfeld ganz wesentlich, in dem die Sozialpartner arbeiten können (Daten siehe Abbildung auf Seite 40).

Thema 1: Flexibilität und Sicherheit

Das obige Kapitel erläutert kurz die Herausforderungen, vor denen Europas Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte stehen. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Entwicklung der Fähigkeit eines Landes, sich von wirtschaftlichen Schocks zu erholen, erfordert die Einführung flexiblerer Arbeitsmärkte auf nationaler, regionaler und betrieblicher Ebene. Andererseits sind Europas Arbeitnehmer mit relativ sicherer und stabiler Beschäftigung groß geworden und wünschen sich in einem Klima schneller Strukturveränderungen sichere Arbeitsplätze. Das bedeutet für die Politik, dass ausgewogene Maßnahmen notwendig sind, die sowohl Flexibilität als auch Sicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber umfassen und Win-win-Situationen erzeugen.

Dieses Thema des Berichts erwies sich in jedem nationalen Seminar als wichtiger Gesprächs- und Diskussionspunkt. Es handelt sich hierbei jedoch um ein sehr weites Feld, bei dem Überschneidungen mit den weiter unten behandelten Themen einer gemeinsamen Analyse und Diagnose von Arbeitsmarktp Problemen, Qualifikationsdefiziten und anderen Formen von Veränderungen in Organisationen nicht ausgeschlossen sind. Wir versuchen zwar, Überschneidungen zwischen den Themen zu vermeiden, was allerdings nicht völlig zu vermeiden ist, sodass dieses Kapitel länger als die anderen drei ist.

Zu Flexibilität und Sicherheit – nach den englischen Bezeichnungen Flexibility und Security zusammenfassend auch im Deutschen als „Flexicurity“ bezeichnet – gibt es viele unterschiedliche Ansichten und Ansätze der Sozialpartner. Dänemark und die Niederlande dienen häufig als Benchmarks für Flexibilität und Sicherheit, aber aus den nationalen Diskussionen während dieses Projekts wurde deutlich, dass die Schlussfolgerung des Berichts „Beschäftigung in Europa 2006“ der Europäischen Kommission berechtigt war:

„Es gibt keine einheitliche Flexicurity-Lösung für alle Mitgliedsstaaten. Deshalb müssen übernommene Reformmaßnahmen die besondere Situation jedes Landes berücksichtigen, d. h. das politische, wirtschaftliche, soziale und gesetzliche Umfeld.“

In den nationalen Seminaren zeigten sich bei der Besprechung dieses Themas klare Meinungsunterschiede. Die dänischen Sozialpartner sahen in Flexicurity nicht die Beschreibung eines neuen Phänomens, sondern einen überkuppelnden Begriff, der Ansätze von Arbeitsmarktpolitik und -praxis umfasste, die seit langem Grundlage des dänischen Sozialdialogs waren. In Griechenland dagegen ist Flexicurity nicht Grundlage

für Konsens der Sozialpartner, sondern Ursache für Konflikte, weswegen griechische Gewerkschaften diesen neuen Begriff nicht gerne übernehmen. Während in Schweden Flexicurity selbstverständlich für die Sozialpartner ist und sich die Regierung im Hintergrund hält, ist sie in Großbritannien ein Baustein der staatlichen Regierungspolitik und die Sozialpartner spielen eher eine unterstützende Rolle.

Einige Definitionen und ein praktikables Modell von Flexicurity in der Praxis

Es ist nicht Sinn dieses Berichts, Geschichte, Theorie und Praxis von Flexibilität und Sicherheit zu beschreiben. Viele Veröffentlichungen tun das bereits ausgezeichnet. Eine gute Zusammenfassung bietet „Approaches to Flexicurity: EU models“ (Anm.: nur auf Englisch verfügbar), 2007 veröffentlicht von der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (kurz *Eurofound*)⁷. Zweck dieses Berichts ist, die Ansätze und Aufgaben der Sozialpartner bezüglich Flexicurity zu untersuchen. Angesichts der unterschiedlichen Auslegung des Begriffs ist es jedoch der Mühe wert, hier die Definitionen von Wilthagen und Tros⁸ für die Formen der Flexibilität wiederzugeben.

- ✧ *Extern-numerische Flexibilität*: die Flexibilität, Arbeitskräfte einzustellen und zu entlassen, Dienstleistungen externer Arbeitskräfte oder Firmen zu nutzen und dabei anstelle langfristiger Beschäftigungsverträge Dienstleistungsverträge für Telearbeit oder virtuelle Organisationen oder mit freiberuflichen selbstständigen Mitarbeitern einzugehen
- ✧ *Intern-numerische Flexibilität*: Möglichkeit des Arbeitgebers, die Anzahl der Arbeitsstunden und Dienstpläne anzupassen, ohne die Anzahl der Arbeitskräfte zu ändern
- ✧ *Funktionale Flexibilität*: Möglichkeit des Arbeitgebers, Arbeitskräfte verschiedenen Aufgaben oder Abteilungen zuzuordnen oder den Inhalt ihrer Arbeit zu verändern
- ✧ *Lohnflexibilität*: ermöglicht Arbeitgebern, die Entlohnung als Reaktion auf Veränderungen des Arbeitsmarkts oder der Wettbewerbsbedingungen anzupassen

Was Sicherheit angeht, unterscheiden dieselben Autoren vier Kategorien der sozialen Sicherheit:

- ✧ *Arbeitsplatzsicherheit*: die Gewissheit, einen bestimmten Arbeitsplatz bei einem bestimmten Arbeitgeber zu behalten
- ✧ *Beschäftigungssicherheit*: die Gewissheit, beruflich aktiv bleiben zu können, aber nicht unbedingt beim selben Arbeitgeber
- ✧ *Einkommenssicherheit*: Schutz des Einkommens für den Fall, dass die bezahlte Berufstätigkeit endet
- ✧ *Kombinierte Sicherheit*: die Sicherheit, bezahlte Arbeit mit anderen sozialen Verantwortungsbereichen und Pflichten zu kombinieren.

Die europäischen Sozialpartner beschreiben Flexicurity als angemessene Ausgewogenheit zwischen fünf Elementen, die national festgelegt wird⁹:

- ✧ Arbeitsrecht und vertragliche Vereinbarungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt und den Wechsel zu attraktiven Tätigkeiten erleichtern, die das Gleichgewicht zwischen Flexibilität und dem Schutzbedürfnis der Arbeitskräfte halten
- ✧ Effektive und hochwertige aktive Arbeitsmarktpolitik, die in Menschen investiert und sie dabei unterstützt, mit Veränderungen auf produktive Weise umzugehen

⁷ www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2007/84/en/1/ef0784en.pdf

⁸ „The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets“ *Transfer*, Band10, Nr. 2, S. 166–186

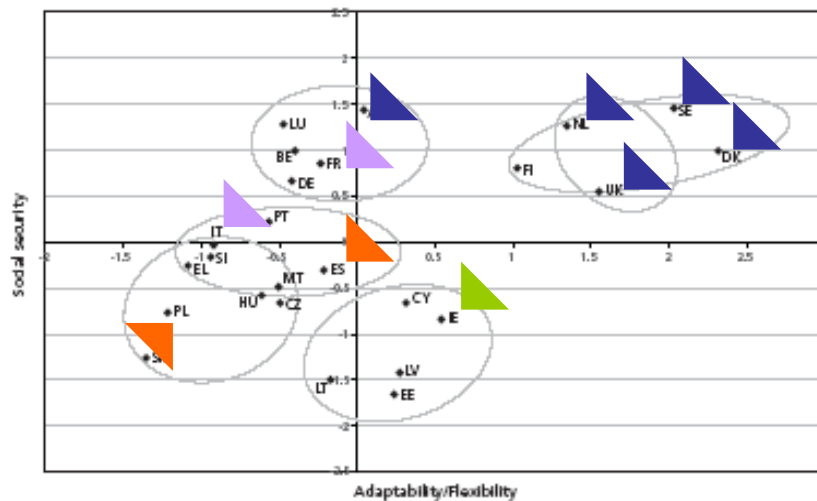
⁹ „Key challenges facing European labour markets: A joint analysis of European Social Partners“, Oktober 2007 (Anm.: Dokument nur auf Englisch verfügbar)

- ✧ Politik für das lebenslange Lernen, die die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften sicherstellt und Kompetenzen und Qualifikationen verbessert
- ✧ Effiziente und nachhaltige Sozialsysteme, die für eine garantierte Einkommenshilfe sorgen und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt fördern
- ✧ Ein Sozialdialog, der zu einem ausgehandelten Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit beiträgt und die problemlose Funktion des Arbeitsmarkts ebenso wie die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitskräften verbessert

Obgleich die Methodik hinter der Analyse nicht allgemein akzeptiert ist, wurde nachstehende Abbildung verwendet, um in den nationalen Seminaren zur Diskussion anzuregen. Das Modell stammt aus der oben erwähnten Eurofound-Veröffentlichung „Approaches to Flexicurity“ und seine Aussage spiegelt allgemein die Art der Diskussionen wieder, die in den nationalen Seminaren geführt wurden.

Um die Daten zu gewinnen, vergleichen die Autoren Maßstäbe für soziale Sicherheit mit der gezeigten Anpassungsfähigkeit und Flexibilität entsprechend den obigen Definitionen. Für unsere Zwecke, und um die folgenden Absätze vorzubereiten, wurden die zehn für diesen Bericht maßgeblichen Länder gekennzeichnet.

Anpassungsfähigkeit/Flexibilität im Vergleich zu sozialer Sicherheit in EU-Mitgliedsstaaten



Die Sozialpartner auf europäischer und nationaler Ebene bemühen sich, darauf hinzuweisen, dass ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit im nationalen Kontext entwickelt werden muss. Die Verteilung der Länder in unserer Stichprobe lässt das erkennen; zum Zweck der Analyse und Diskussion der Rolle der Sozialpartner bei Flexibilität und Sicherheit ist das praktisch, da die Länder in alle vier Quadranten fallen. Fünf Länder liegen unterschiedlich im oberen rechten Quadranten „Hohe Flexibilität/hohe Sicherheit“ (Schweden, Niederlande, Dänemark, Österreich und Großbritannien). Irland fällt unter „Hohe Flexibilität/geringe Sicherheit“. Frankreich und Italien kennzeichnet hohe Sicherheit bei geringer Flexibilität und Griechenland und Spanien fallen in den unteren linken Quadranten.

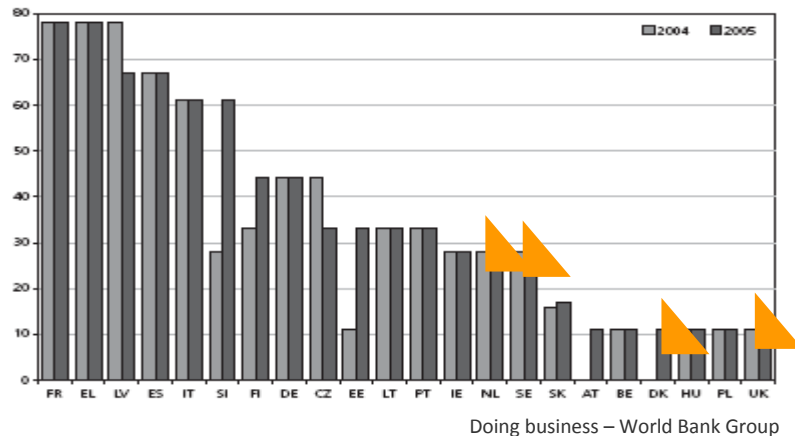
Hohe Flexibilität und hohe Sicherheit

Dieses Kapitel des Berichts konzentriert sich auf die Länder in der Matrix, die hohe Flexibilität und hohe Sicherheit bieten, um zur Diskussion über das Problem eines Flexicurity-Gleichgewichts anzuregen, bei dem beide Seiten gewinnen. Das soll nicht heißen, dass der obere rechte Quadrant immer der ideale Platz für alle Länder, unter allen Umständen und in allen Entwicklungsphasen des Arbeitsmarkts ist. Sogar die Länder im oberen rechten Quadranten unterstreichen, was weiter oben gesagt und in den nationalen Seminaren bestätigt wurde: Es gibt keinen Königsweg zu Flexibilität und

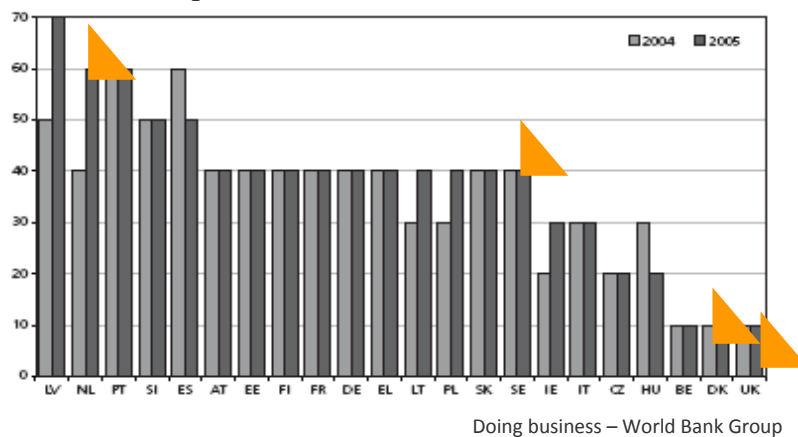
Sicherheit und kein ideales Verhaltensmodell für die Sozialpartner. Bei den vier Ländern im Zentrum des oberen rechten Quadranten finden sich drei ziemlich unterschiedliche Modelle. Im Folgenden dienen der Inhalt der nationalen Berichte und die Diskussionen bei den nationalen Seminaren dazu, den Sozialpartnern und politischen Entscheidungsträgern zu helfen, damit sie verstehen, wie die verschiedenen Systeme funktionieren und insbesondere zu erkennen, welche Rolle die Sozialpartner für den Erfolg gespielt haben.

Was die Flexibilität angeht, zeigen drei Tabellen gemeinsam die unterschiedlichen Ansätze der gekennzeichneten Länder.

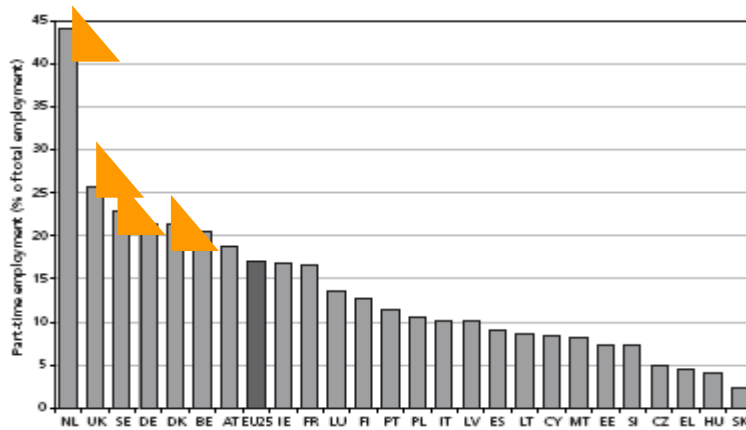
Schwierigkeiten beim Einstellen von Personal nach Ländern, 2004–2005



Schwierigkeiten beim Entlassen von Personal nach Ländern, 2004–2005



Durchschnittlicher Anteil von Teilzeitarbeit als Prozentsatz der gesamten Beschäftigung nach Ländern, 2000–2005

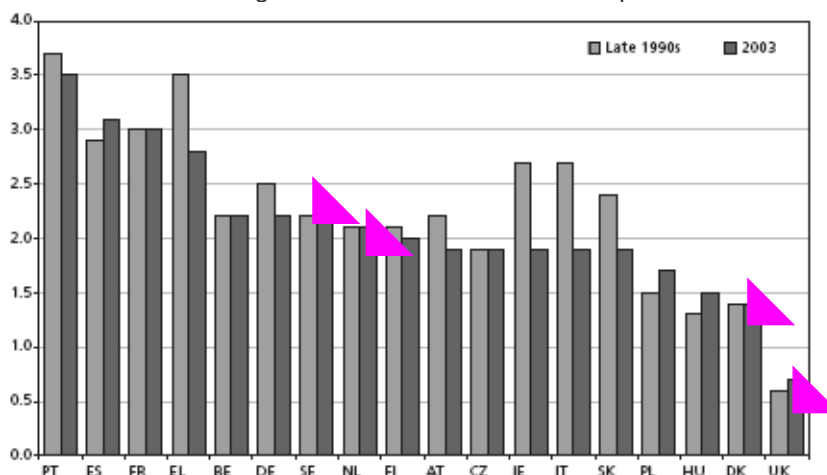


Note: For Ireland, the average is for 2000–2004.
Source: Eurostat, 2000–2005.

Während alle vier Länder einen relativ hohen Anteil von Zeitarbeit aufweisen, die die Forscher stellvertretend für Beschäftigungsflexibilität verwenden, zeigen die anderen obigen Abbildungen zwei Länder am extremen Ende des Einstellungs- und Entlassungsspektrums (Großbritannien und Dänemark) und zwei mit strengem Arbeitsrecht, insbesondere was Kündigungen betrifft (Schweden und die Niederlande).

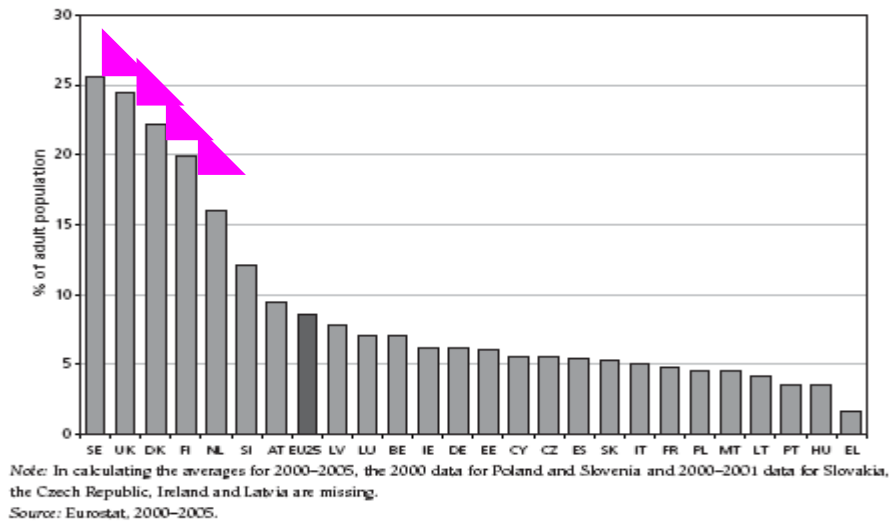
Was die Sicherheit angeht, helfen die folgenden beiden Abbildungen bei der Analyse von Ähnlichkeiten und Unterschieden zwischen den Ländern aus dem oberen rechten Quadranten. Die Abbildungen betreffend „Sicherheit“ zeigen den Unterschied in der Strenge des Arbeitsrechts zwischen Schweden und den Niederlanden und Großbritannien und Dänemark sowie die Bedeutung, die alle vier Länder dem lebenslangen Lernen beimessen, um die Wettbewerbsfähigkeit des aktuellen Arbeitgebers zu erhöhen und die Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitnehmers zu verbessern.

Index der Arbeitsschutzgesetze nach Ländern in den späten 1990ern und 2003



Note: No data available for Cyprus, Estonia, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta and Slovenia
Source: OECD Employment outlook 2004.

Durchschnittlicher Prozentsatz der Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren nach Ländern in den Jahren 2000–2005, die in den vier Wochen vor der Umfrage an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen hat



Schweden und die Niederlande

Die relativ restriktiven gesetzlichen Auflagen für Kündigungen in Schweden und den Niederlanden (siehe Kasten unten) ermutigen – vereinfacht gesagt – positiv eingestellte Sozialpartner, innovative und verantwortungsbewusste Ansätze für das Management von Veränderungen zu entwickeln. In beiden Ländern sind die Gewerkschaften der Ansicht, wirtschaftlicher Erfolg erwachse aus der Akzeptanz von Veränderungen durch Verbesserungen von Antizipation und Management. Arbeitgeber dagegen werden zum Dialog ermutigt, weil Massenentlassungen ohne Zustimmung von Arbeitnehmervertretern schwer umzusetzen sind.

SCHWEDEN – innovativer Konsens vor dem Hintergrund strenger Gesetze

Schweden liegt weltweit an 14. Stelle der wirtschaftsfreundlichsten Länder, jedoch an 107. Stelle bei der Beschäftigungsfreundlichkeit. Die Weltbankstudie misst jedoch nur die Unbeweglichkeiten veröffentlichter Arbeitsgesetze. Die Besonderheit des schwedischen Ansatzes zur Regulierung von Beschäftigung ist der beträchtliche Spielraum für starke Sozialpartner, um „Flexibilität zu verhandeln“ und so den relativ strengen Rechtsrahmen an Branchen- und Unternehmensbedingungen anzupassen. Beinahe einmalig ist in Schweden, dass Tarifverträge abgeschlossen werden können, die das Schutzniveau unter den gesetzlichen Umfang vermindern; normalerweise gibt es als Gegenleistung Verbesserungen.

Unter anderen Anforderungen verlangt das schwedische Recht, dass bei Massenentlassungen die Betriebszugehörigkeit nach dem LIFO-Prinzip (Last In, First out) berücksichtigt wird: Wer zuletzt eingestellt wurde, wird zuerst entlassen. Umstrukturierungsstudien in Schweden zeigen, dass Unternehmen durch Personalabbau nach Betriebszugehörigkeit junge Arbeitskräfte mit Kompetenzen verlieren, die für die Zukunft des Unternehmens wichtig sind, und ältere Mitarbeiter bleiben zurück, die weniger wichtige Fähigkeiten und Veränderungsfähigkeit besitzen. Das LIFO-Prinzip, sagt man, sei besonders ungeeignet bei Veränderungen mit größeren Technologiesprüngen, oder wenn auf mehr marktorientierte Organisationsmodelle umgestellt werden solle.

Häufig besteht der Wunsch, LIFO-Kündigungen zu vermeiden, in Kombination mit der Macht und der positiven Einstellung schwedischer Gewerkschaften, die zu innovativen Lösungen führen (siehe Beispiel in der Mini-Fallstudie weiter unten).

NIEDERLANDE – innovativer Konsens und gesetzliche Strenge

Bei der Wirtschaftsfreundlichkeit liegen die Niederlande an 21. Stelle weltweit und an Rang 92 bei der Beschäftigungsfreundlichkeit. Es gibt einen detaillierten gesetzlichen Rahmen, der Arbeitgebern etliche Verpflichtungen auferlegt, um Arbeitnehmervertreter (Betriebsräte) zu

informieren und mit ihnen zu beraten, wenn es zu Stellenabbau wegen Umstrukturierung kommen sollte. Das Betriebsratsgesetz (1950) gibt den Betriebsräten wichtige Rechte, darunter das Recht auf Informationszugang und die Konsultationspflicht bei geplanten Veränderungen. Der Betriebsrat hat auch ein Beratungsrecht, sodass er seine Meinung zu Veränderungsvorschlägen geben, Alternativen vorschlagen und Initiativen nehmen kann.

Wenn ein Unternehmen wichtige strategische Entscheidungen über Umstrukturierungen trifft, muss es vorher die Stellungnahme des Betriebsrats einholen. Es muss die Gründe für seine Entscheidung, die Konsequenzen für das Personal und die Maßnahmen zum Umgang mit den sozialen Folgen der Umstrukturierung darlegen. Bei Fusionen und Übernahmen sieht die niederländische Gesetzgebung auch besondere Informations- und Konsultationspflichten den Mitarbeitern gegenüber vor.

Sollten Arbeitgeber und Betriebsrat keine Einigung über Umstrukturierungsvorschläge erzielen, gibt es drei Möglichkeiten: Der Arbeitgeber kann die Entscheidung rückgängig machen, einen Kompromiss verhandeln oder beschließen, seine Pläne trotzdem durchzusetzen. Sollte er seine Pläne weiterverfolgen wollen, muss er die Umsetzung um einen Monat aufschieben. In diesem Zeitraum kann der Betriebsrat Widerspruch gegen die Entscheidung einlegen. Zuständig ist die Wirtschaftskammer beim Amsterdamer Appellationsgericht, die feststellt, ob die Entscheidung angemessen ist. Wenn das Gericht gegen den Arbeitgeber entscheidet, kann es ihn zwingen, den Plan aufzugeben, seine Umsetzung zu beenden und Maßnahmen zu ergreifen, um die Folgen so weit wie möglich ungeschehen zu machen. In diesem Fall können Arbeitgeber und Betriebsrat eine Kompromisslösung vereinbaren. Beispielsweise könnte der Betriebsrat einer Umstrukturierung unter der Bedingung zustimmen, dass der Arbeitgeber das fragliche Unternehmen für einen garantierten Zeitraum weiterführt. Von bestimmten außergewöhnlichen Umständen abgesehen, ist der Arbeitgeber durch solch eine Vereinbarung gebunden.

Seit den 1990er Jahren haben Sozialpläne, die nicht automatisch Teil eines Tarifvertrags sind, die Ergebnisse von Kündigungen in Großunternehmen und manchen niederländischen Branchen geregelt. Diese generischen Sozialpläne sind nicht gesetzlich vorgesehen und werden zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften verhandelt. Entsprechend einem Tarifvertrag betrachten die betroffenen Parteien den Sozialplan an sich als Vertrag. Ein Sozialplan sieht ein Programm vor, zu dem Versetzungen oder berufliche Mobilität, eine längerfristige Garantie von Beihilfen zusätzlich zum Arbeitslosengeld oder zu einem niedrigeren Lohn an einem anderen Arbeitsplatz sowie eine Abfindung für diejenigen gehören können, die ihre Stelle selbst kündigen. Vor allem in Großunternehmen hat die Aufnahme vorbeugender Maßnahmen in Sozialpläne in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Nachstehende Mini-Fallstudie beschreibt eines der innovativen Merkmale des Managements von Umstrukturierungen in Schweden

MINI-FALLSTUDIE EINS

SCHWEDEN: INNOVATIVE UMSTRUKTURIERUNG – *Arbeitsplatzsicherheitsräte*

Arbeitsplatzsicherheitsräte sind eine Besonderheit des schwedischen Arbeitsmarkts. Die ersten Räte wurden 1972 und 1974 gegründet. Hintergrund war die sich verschlechternde Wirtschaftslage gegen Ende der Sechzigerjahre und der massive Personalabbau bei Angestellten infolge der Ölkrise von 1973. Nach Ansicht der Arbeitgeber bot der öffentliche Beschäftigungsdienst Angestellten nicht genügend Unterstützung bei der Suche nach neuen Stellen. Deshalb vereinbarten die Sozialpartner, eine alternative Einrichtung ins Leben zu rufen, die dieser Arbeitnehmergruppe helfen sollte. Im Laufe der Zeit wurden solche

Einrichtungen in den meisten Bereichen des Arbeitsmarkts eingeführt. Heute gibt es mehr als 10 größere Arbeitsplatzsicherheitsräte.

Die schwedischen Sozialpartner haben aufgrund des Arbeitsrechts traditionell einen hohen Grad an Verantwortung in Form von Tarifverträgen übernommen. Mehr als 80 % aller Arbeitskräfte werden in irgendeiner Form von derartigen Vereinbarungen abgedeckt. Zu welchem Rat ein Arbeitgeber oder Arbeitnehmer gehört, hängt von dem Tarifvertrag ab, unter den er fällt, sowie von der Gewerkschaftsmitgliedschaft. Heute gibt es solche Vereinbarungen sogar für Arbeiter, deren Gewerkschaft (LO) die Unterstützung des öffentlichen Beschäftigungsdiensts früher als ausreichend für ihre Mitglieder ansah. Verhandlungen, die LO mit dem *Zentralverband schwedischer Arbeitgeber* (Svenskt Näringsliv) geführt hat, hatten die Unterzeichnung der *Omställningsingsavtal* (Übergangsvereinbarung) im Jahr 2004 zur Folge. Sie deckt 900.000 Arbeiter des privaten Sektors (privatanställda) ab und wird vom *Arbeitsplatzsicherheitsstiftung* (TSL) verwaltet. Heute fallen etwa zwei Millionen Arbeitskräfte in Schweden unter Arbeitsplatzsicherheitsvereinbarungen.

Die Arbeitsplatzsicherheitsräte wurden eingeführt, um die Unterstützung, die in Übereinstimmung mit den entsprechenden Arbeitsplatzsicherheitsvereinbarungen geleistet wird, zu verwalten. Ihre Aktivitäten werden im Rahmen einer besonderen Rechtskörperschaft organisiert, der *Tarifvertragsstiftung* (*Kollektivavtalsstiftelse*). Unter anderem ist ein Vorteil dieser Art von Stiftung, dass sie von Steuerzahlungen befreit ist, sofern mindestens 80 % der Eigenkapitalrendite der Stiftung an ihre Klienten weitergereicht werden (im Falle der Arbeitsplatzsicherheitsräte an die Arbeiter, die in irgendeiner Form Unterstützung erhalten). Jeder Arbeitsplatzsicherheitsrat wird von einem Vorstand geleitet, der zu gleichen Teilen mit Vertretern der verschiedenen Partner (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) einer Vereinbarung besetzt ist. Der Vorstand hat die Aufgabe, über Umfang und Inhalt der zu gewährenden Unterstützung zu entscheiden. Die Aktivitäten des Rats werden von Arbeitgebern finanziert, die einen festen Prozentsatz ihrer gesamten Lohnkosten beitragen. Die Höhe des Beitrags ist in der Vereinbarung festgelegt. Ein typisches Beispiel ist die TRR-Vereinbarung, die einen Beitrag von 0,3 % der Lohnkosten fordert.

Die Mitarbeiter der Arbeitsplatzsicherheitsräte, sowohl Ratgeber als auch Berater, sind weitgehend frei, um – auf Grundlage der Entscheidungen des Vorstands – die Unterstützung für jeden einzelnen Mitarbeiter individuell festzulegen. Diese Möglichkeit der Hilfe, die auf die Einzelperson zugeschnitten ist, gilt als eine der Stärken des Systems. Fragen über die Interpretation bestimmter Aspekte der Vereinbarung oder ihrer Umsetzung werden im Allgemeinen unter den Parteien der Vereinbarung besprochen und gelöst. Räte spielen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Arbeitskräften bei Umstrukturierungen. Sie werden nicht nur aus individueller Sicht als extrem wertvoll bezeichnet, sondern auch unter gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Perspektive. Derzeit wird erwogen, in allen Bereichen des Arbeitsmarkts Arbeitsplatzsicherheitsräte einzuführen, um „eine unabhängige

Institution, Professionalität und Qualität zu garantieren“, wenn es um Umstrukturierungsprobleme geht. Derzeit erlebt der kommunale Sektor die Einführung und Entwicklung von Arbeitsplatzsicherheitsräten. Das bedeutet im Prinzip, dass der gesamte Arbeitsmarkt von Arbeitssicherheitsvereinbarungen abgedeckt wird.

Großbritannien und Dänemark

Was die Einfachheit von Neueinstellungen und Kündigungen betrifft, sind Großbritannien und Dänemark führend. Ihre Umstrukturierungsansätze unterscheiden sich jedoch in Wahrheit stark voneinander. Beide Modelle legen großen Wert auf lebenslanges Lernen (siehe Tabelle auf Seite 29 oben). Das dänische Modell dreht sich aber im Wesentlichen um aktive Arbeitsmarktpolitik und einen positiven Sozialdialog zwischen starken und repräsentativen Sozialpartnern. Das britische Modell beruht dagegen auf einem – für europäische Verhältnisse – niedrigen Niveau gesetzlicher Pflichten, was die Beschäftigung angeht, auf der Förderung des Wettbewerbs und auf staatlichen und privaten Agenturen, die generell erfolgreich dabei sind, Zeiten des Übergangs von einer Arbeit zur nächsten zu minimieren.

Den Unterschied zwischen Großbritannien und Dänemark einerseits sowie Schweden und den Niederlanden andererseits zeigt folgende Tabelle deutlich, die aus Daten der Weltbank abgeleitet ist. Sie lässt erkennen, dass diese vier Länder zu den fünf wettbewerbsfähigsten der zehn teilnehmenden Länder gehören, und wie sie bei der Einfachheit der Beschäftigung von Arbeitnehmern im weltweiten Vergleich abschneiden.

„Allgemeine Wirtschaftsleistung“ und „Beschäftigung von Arbeitskräften“ im weltweiten Vergleich, Weltbank „Doing Business“ 2007/2008

	Allg. Wirtschafts- leistung Rang	Beschäftigung von Arbeitskräften Rang
Dänemark	5	10
Großbritannien	6	21
Irland	8	37
Schweden	14	107
Niederlande	21	92
Österreich	25	62
Frankreich	31	144
Spanien	38	154
Italien	53	56
Griechenland	100	142

* www.doingbusiness.org

Britische Gesetze über Informations- und Konsultationspflichten bei Kündigungen wurden in den 1970er Jahren infolge der EU-Richtlinie über Massenentlassungen eingeführt und mussten zweimal überarbeitet werden, weil sie die von der Richtlinie vorgegebenen Verpflichtungen nicht erfüllten. Heute entsprechen die britischen Gesetze den Mindestanforderungen der Richtlinie. Unter praktischen Gesichtspunkten finden sich in Großbritannien gute Modelle von Umstrukturierungspraktiken. Aber obgleich alle

Praktiken die gesetzlichen Grundanforderungen übertreffen, unterscheiden sie sich deutlich von einem Unternehmen zum anderen. In vielen Unternehmen gibt es kaum Diskussion aufgrund der Vorankündigung von Veränderungen. Die wirklichen Verhandlungen drehen sich oftmals um die Abfindung an Arbeitskräfte, die ihre Stelle verlieren. Die Häufigkeit der Unterstützung von beruflichen Übergangsmaßnahmen bei Umstrukturierungsplänen britischer Unternehmen steigt, aber das staatliche „Jobcentre Plus“-System, das von privaten Beschäftigungsagenturen unterstützt wird, ist allgemein verfügbar und ziemlich effektiv beim Management der Arbeitsplatzwechsel.

Der dänische Flexicurity-Ansatz ist schwer einzugruppieren und lässt sich, ebenso wenig wie das britische System, schwer exportieren, da er fest in der dänischen Gesellschaft und Kultur verankert ist. Das dänische Arbeitsmarktsystem hat starke Wurzeln in der Vergangenheit, auf die über viele Jahre hinweg aufgebaut wurde. Es gibt eine besondere Kultur der Sozialpartnerschaft und des Sozialdialogs zwischen starken Sozialpartnerorganisationen. Das Recht der Arbeitgeber, Arbeitskräfte frei einzustellen und zu entlassen, geht auf die sogenannte Septemberregelung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern aus dem Jahr 1899 zurück. Das Arbeitslosengeldsystem besteht ebenfalls beinahe hundert Jahre. Die Aufrechterhaltung des Systems ist teuer im Hinblick auf seine Ansprüche an den staatlichen Haushalt.

Auf gewisse Weise funktioniert das althergebrachte Konzept dessen, was heute als Flexicurity bezeichnet wird, als eine Art ungeschriebener „Vertrag“ – oder historischer Kompromiss – zwischen Staat, Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Ohne die implizite und explizite Unterstützung aller drei Parteien funktioniert Flexicurity nicht. Das System funktioniert auch, weil es zur dänischen Kultur passt, wo es als schwere soziale Behinderung gilt, keine Arbeit zu haben.

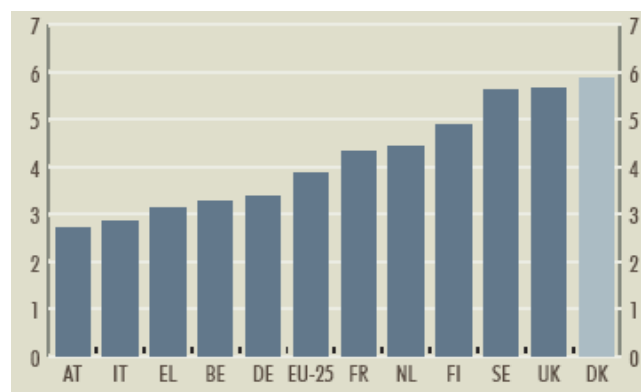
Aufgrund des breiten Interesses europäischer Sozialpartner und politischer Entscheidungsträger am dänischen Flexicurity-Modell geben wir nachstehend Auszüge aus dem nationalen Bericht wieder, in denen der Ansatz beschrieben wird.

MINI-FALLSTUDIE ZWEI

FLEXIBILITÄT UND SICHERHEIT IN DÄNEMARK

Das dänische Arbeitsmarktmodell ist traditionell durch einen hohen Grad an Mobilität gekennzeichnet. Jedes Jahr wechselt einer von drei Dänen – das entspricht rund 700.000 Arbeitnehmern – seinen Arbeitsplatz. Dänische Arbeitnehmer haben im Laufe ihres Berufslebens durchschnittlich mehr Arbeitsplätze als Arbeitnehmer in allen anderen EU-Ländern.

Durchschnittliche Anzahl bisheriger Arbeitsplätze je Arbeitnehmer, 2005

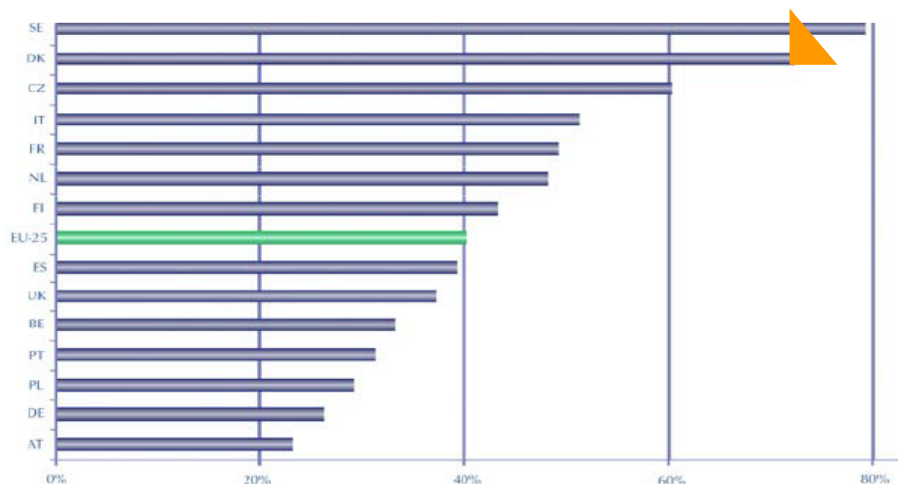


Quelle: Dansk Arbejdsgiverforening DA 2007 auf der Grundlage von Eurobarometer 2006

Interessanterweise glauben dänische Arbeitnehmer nicht nur, dass es gut ist, alle paar Jahre die Stelle zu wechseln, sondern sie gehören auch zu den zufriedensten europäischen Arbeitskräften (siehe unten). Während mehr als 70 % der Arbeitnehmer aus Dänemark und Schweden glauben, dass es gut ist, alle paar Jahre den Arbeitsplatz zu wechseln, teilen weniger als 30 % der Kollegen aus Österreich, Deutschland oder Polen diese Ansicht.

Hohe numerische Flexibilität und Mobilität in Dänemark ist akzeptabel für Arbeitnehmer, da sie während der Arbeitslosigkeit ein hohes Arbeitslosengeld erhalten und relativ gute Chancen haben, eine neue Stelle zu finden. Diese beiden Komponenten des Flexicurity-Konzepts sind entscheidend für seinen Erfolg in Dänemark.

Prozentsatz derjenigen, die glauben, dass es gut ist, alle paar Jahre die Stelle zu wechseln



Quelle: CO Industri 2007, S. 3

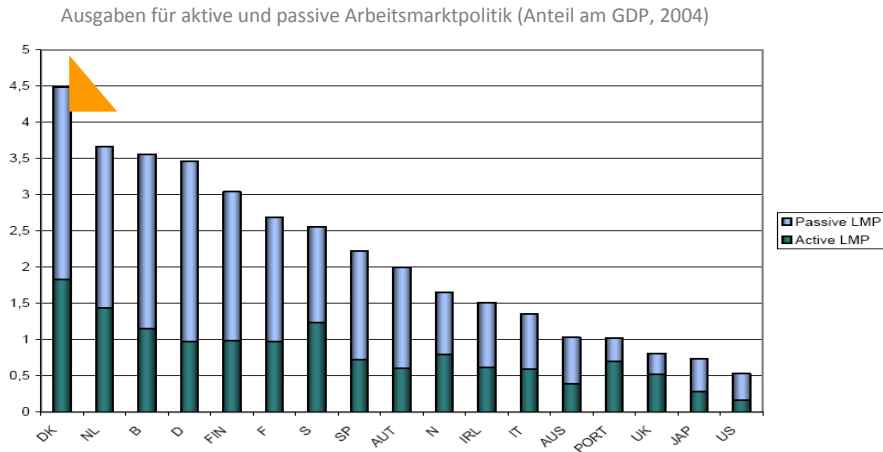
Anteil der Arbeitnehmer, die zufrieden oder sehr zufrieden mit ihrer Tätigkeit sind



Quelle: EF Dublin, zitiert in DA 2007, S. 6

Kombination sozialer Sicherheit mit aktiver Arbeitsmarktpolitik

Dänemark kennzeichnet hohe Sicherheit für Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit und das Land gibt im Verhältnis mehr Geld für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik aus, als jedes andere Industrieland der Welt. Dänische Arbeitsmarktausgaben als Prozentsatz des BIPs sind doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt.



Quelle: OECD Employment Outlook 2004.

Der Zweck der aktiven dänischen Arbeitsmarktpolitik ist nicht, mehr Arbeitsplätze zu schaffen, sondern die wichtigsten Voraussetzungen für die Erschaffung von Arbeitsplätzen zu liefern. Sie trägt allgemein zu einer höchst effektiven Versorgung mit Arbeitskräften bei, indem sie sicherstellt, dass Arbeitslose aktiv nach Arbeitsplätzen suchen und die nötigen Qualifikationen haben, um neue Stellen auszufüllen. Sie liefert auch eine zielgerichtete Anstrengung, um Ausgrenzung und langfristige Arbeitslosigkeit zu verhindern, indem sie dafür sorgt, dass die Arbeitslosen qualifiziert bleiben. Daher ist Weiterbildung ein wichtiger Bestandteil der aktiven dänischen Arbeitsmarktpolitik.

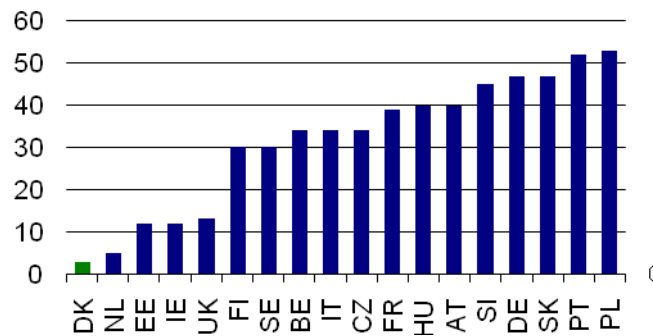
Die Beteiligung an laufenden Schulungsmaßnahmen in Dänemark ist sehr hoch. Weiterbildung ist unabhängig vom Beschäftigungsstatus wichtig und spielt eine eigene entscheidende Rolle bei Flexibilität und Sicherheit in Dänemark. Das wird von der Tatsache unterstrichen, dass die Berufsausbildung in Dänemark von allgemeiner Natur ist und die Lehrpläne nicht speziell auf ein Unternehmen zugeschnitten sind. Das bedeutet, dass Schulungsmaßnahmen unmittelbar für jedes dänische Unternehmen relevant sind. Für Arbeitslose wird zusammen mit der Arbeitsvermittlung oder mit der Gewerkschaft des Betreffenden ein individueller Aktionsplan aufgestellt. Der Aktionsplan legt die Schritte fest, die unternommen werden müssen, um den Arbeitslosen für derzeit verfügbare Stellen zu qualifizieren. In Fällen, bei denen Weiterbildung oder Nachschulung nötig ist, erhält der Betreffende normalerweise das volle Arbeitslosengeld.

Ein wichtiger Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist, dass die Sozialpartner eine große praktische Rolle im Arbeitsvermittlungssystem spielen. Auf nationaler ebenso wie auf lokaler Ebene beraten und leiten trilaterale Gremien die Behörden. Das ist besonders wichtig auf regionaler und lokaler Ebene, wo Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgebern helfen können, sicherzustellen, dass die Politik die Aufgabe erfüllt, die verfügbaren Arbeitskräfte mit der Nachfrage lokaler Unternehmen in Einklang zu bringen.

Die Arbeitgeber haben den Vorteil eines flexiblen Personals, die Arbeitnehmer haben ein Sicherheitsnetz, das sich aus Arbeitslosengeld und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zusammensetzt. Ein Ergebnis hiervon ist die Wahrnehmung des Risikos einer Arbeitslosigkeit in Dänemark, die sich wesentlich von

den meisten anderen europäischen Ländern unterscheidet, wie folgende Übersicht zeigt.

Menschen, die Arbeitslosigkeit als eine ihrer drei Hauptsorgen bezeichnen (in %)



Quelle: Dansk Arbejdsgiverforening

Die am nationalen Seminar teilnehmenden dänischen Sozialpartner fanden es schwierig, Facetten des dänischen Systems zu identifizieren, die in andere Länder exportiert werden könnten. Sie betonten entscheidende Punkte, die andere Länder kurz- bis mittelfristig beinahe unmöglich kopieren können – wenn überhaupt!

- ✧ Die Wurzeln des heutigen Sozialdialogsystems reichen über 100 Jahre zurück in die 1890er Jahre.
- ✧ Dänemark ist ein kleines Land mit starker und durchgängiger Kulturidentität, bei der Arbeit wichtig ist, die Bürger hohe persönliche Verantwortung für ihre eigene Berufsentwicklung übernehmen und Arbeitslosigkeit gesellschaftlich nicht akzeptabel ist.
- ✧ Gespräche zwischen Management und Gewerkschaften sind offen und ehrlich und im Allgemeinen nicht feindschaftlicher Natur – schließlich sind die meisten Manager Gewerkschaftsmitglieder.
- ✧ Die dänische Wirtschaft wandelte sich erst vor kurzer Zeit und relativ schnell von Landwirtschaft und Handel in eine „moderne“ Wirtschaft. Da viele ältere Manager in Industrie und Dienstleistung ihr Berufsleben als Kaufleute begannen, stehen sie Risiken eher positiv gegenüber.
- ✧ Die Regierung ist bereit, den Sozialpartnern zu gestatten, eine größere Rolle bei Arbeitsmarktpolitik und -management zu spielen, aber die Sozialpartner sind sich bewusst, dass an ein Eingreifen gedacht wird, wenn die Dinge sich nicht im nationalen Interesse entwickeln.
- ✧ Schließlich sind die Dänen im Allgemeinen zufrieden mit den hohen Steuern, die erforderlich sind, um hochwertige öffentliche Dienste, aktive Arbeitsmarktpolitik und Initiativen für lebenslanges Lernen zu finanzieren.

Am vielsagendsten ist vielleicht, was ein dänischer Teilnehmer erläuterte: Es sei relativ einfach, das dänische Modell in der Praxis zu erklären, aber viel schwieriger sei es, klarzumachen, wie es in der Theorie funktioniere.

Modelle für beste Praktiken sind nicht auf die vier bisher hervorgehobenen Länder beschränkt. Bis hierher im Bericht wurde das fünfte Land noch nicht erwähnt, das ebenfalls im oberen rechten Quadranten liegt, wenn auch am Rand. In Österreich wurden Arbeitsstiftungen eingerichtet, bei denen Sozialpartner und Behörden an Maßnahmen arbeiten, um die Auswirkungen der Umstrukturierung abzumildern. Ergänzend zu nachstehendem Auszug beschreibt der nationale österreichische Bericht die Einrichtung und die Aufgabe einer Arbeitsstiftung bei der Umstrukturierung anhand der Fallstudie „Austrian Air“.

MINI-FALLSTUDIE DREI

ARBEITSSTIFTUNGEN IN ÖSTERREICH – Instrument des sozialen Ausgleichs bei Umstrukturierung

Arbeitsstiftungen sind bereits seit mehr als zwanzig Jahren ein bewährtes Instrument, um mit dem „überschüssigen“ Arbeitskräftepotential auf eine flexible und passgenaue Weise umzugehen. Sie werden auch eingesetzt, um den Strukturwandel auf regionaler Ebene zu begleiten und arbeitsmarktpolitisch zu flankieren.

Die Stiftungen können zur Bewältigung von Massenentlassungen als Outplacement-Agenturen eingesetzt werden oder auch als Inplacement-Instrumente, wenn es in bestimmten Berufsbereichen einen Mangel an Arbeitskräften gibt. Ziel ist, durch ein umfassendes Bündel an Unterstützungsmaßnahmen individuelle (Re-)Integrationsprozesse zu entwickeln und umzusetzen. Da weiterhin eine relativ lange Verweildauer möglich ist – bis zu drei Jahren (bei älteren Arbeitnehmern über 50 sogar bis zu vier Jahren) – können auch längerfristige Maßnahmen der Berufsbildung durchgeführt werden, während derer die betroffenen Personen finanziell abgesichert sind.

Das Instrument der Arbeitsstiftungen, die auf Initiative der österreichischen Gewerkschaften hin entstanden sind, wurde zum ersten Mal im Kontext von Restrukturierungsprozessen bei der VOEST-Alpine eingesetzt, als eine gleichnamige Stahl-Stiftung gegründet wurde (1987). Arbeitsstiftungen werden als gemeinsames Programm von Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und der öffentlichen Hand getragen. Die positiven Erfahrungen dieses Ansatzes haben danach zu einer großen Verbreitung in Österreich geführt und er diente auch als Modell für andere Länder. Arbeitsstiftungen erwiesen sich als außerordentlicher Erfolg, denn sie berücksichtigen gleichermaßen Unternehmen, Beschäftigte und betroffene Regionen. Mit Österreichs EU-Beitritt im Jahre 1995 waren strukturelle Anpassungsprozesse verbunden, die zu Arbeitsplatzabbau in größeren Unternehmen führten. Um negative Effekte von EU-Beitritt und Strukturwandel in der Ernährungswirtschaft und der Speditionsbranche abzufedern, wurden auf eine Initiative der Sozialpartner hin zwei Branchenstiftungen geschaffen, die AUFLEB-Stiftung („Ausbildungs- und Unterstützungsverein für Arbeitslose in der Lebensmittelbranche“) in der Lebensmittelbranche und die AUSPED-Stiftung („Ausbildungs- und Unterstützungsverein Spedition“) im Speditionswesen. Die Stiftungen waren in ganz

Österreich tätig und bis zum Oktober 1996 nahmen rund 2.600 Beschäftigte an ihren Maßnahmen teil.

Das Instrument der Arbeitsstiftungen hat sich über die Jahre hinweg weiterentwickelt. Entsprechend den Rahmenbedingungen der Auslagerung und des Abbaus von Arbeitsplätzen können vier unterschiedliche Typen von Stiftungen unterschieden werden: Unternehmensstiftungen, Insolvenzstiftungen, Branchenstiftungen und regionale Arbeitsstiftungen. Was die Umsetzung der Maßnahmen für die teilnehmenden Beschäftigten angeht, bestehen jedoch keine Unterschiede in der Vorgehensweise zwischen diesen Typen. Außer diesen Typen der Arbeitsstiftungen selbst sind in den letzten Jahren auch eine Reihe von *stiftungsähnlichen Maßnahmen* entwickelt worden. Der einzige Unterschied besteht auch hier lediglich darin, dass die Maßnahmen nicht durch eigens eingerichtete Institutionen durchgeführt werden, sondern durch das österreichische Arbeitsamt AMS.

Im Jahre 2005 wurden insgesamt 1.800 Personen von Stiftungen mit dem Schwerpunkt Outplacement unterstützt und 4.900 Personen erhielten Maßnahmen im Bereich Inplacement (Holzer 2006). Der starke Anstieg in diesem Bereich (Zuwachs von 2.100 gegenüber dem Vorjahr) erklärt sich vor allem daraus, dass im Bereich der Gesundheits- und Pflegedienste verstärkt berufsbildende Maßnahmen angeboten wurden.

Eine Arbeitsstiftung umfasst eine Reihe von Instrumenten, deren geballter Einsatz für Synergien bei der Beschäftigungsförderung sorgen kann. Wesentliche Elemente der Stiftungen sind Berufsplanung, unterschiedliche berufliche Bildungsmaßnahmen, aktive Jobsuche, berufspraktische Programme und im Falle der Outplacement-Stiftungen auch die Beratung bei dem Weg in die Selbständigkeit. Dieser umfassende Ansatz der Arbeitsstiftungen mit Nutzung kombinierter Maßnahmenpakete erwies sich als besonders wirkungsvoll. Die Gründung einer Arbeitsstiftung bedingt Kooperation und Finanzierung unterschiedlicher Akteure auf verschiedenen Ebenen.

Der Flexicurity-Bericht der Europäischen Kommission¹⁰ besagt, dass es schwierig ist, konkrete Schlussfolgerungen über die Rolle der Sozialpartner bei Flexibilität und Sicherheit zu ziehen, da ihre Aufgaben in den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien grundverschieden sind.

Es ist klar, dass die Rolle der Sozialpartner in den skandinavischen und niederländischen Modellen sich lange entwickelt hat und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf Vertrauen und Kooperation beruhen. In diesen Ländern sehen die Behörden die Sozialpartner selbst als wichtige Akteure bei Akzeptanz, Umsetzung und häufig auch beim Management von beschäftigungspolitischen Initiativen. In Großbritannien sind Unternehmen nicht vor nationalen und internationalen Wettbewerbseinflüssen geschützt und ein hoher Regulierungsgrad gestattet ihnen, sich relativ an den Marktbedarf anzupassen. Andererseits investieren Regierung, Unternehmen und private Agenturen in intensives lebenslanges Lernen und das Management von beruflichen Übergangsmaßnahmen.

10

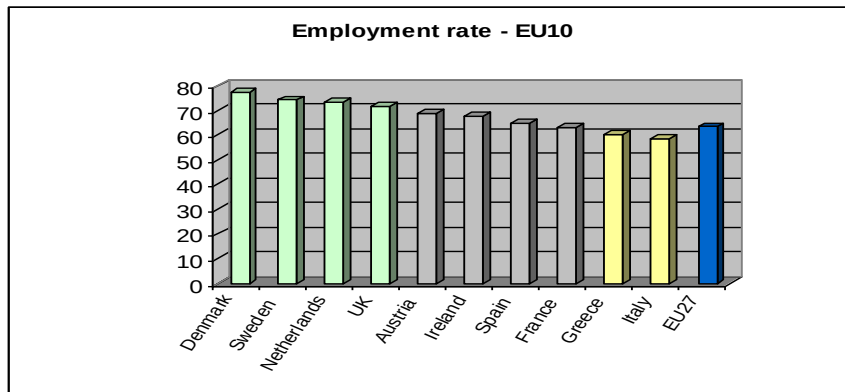
ebenda

Ein wichtiger Punkt im Zusammenhang mit der Entwicklung einer positiven Einstellung auf beiden Seiten beim Management von Übergangsmaßnahmen wurde beim niederländischen Seminar erwähnt. Ein Arbeitnehmervertreter erläuterte, Arbeitnehmer müssten akzeptieren, dass Investitionen in Menschen ein wesentlicher Teil der wirtschaftlichen und persönlichen Entwicklung seien und Gewerkschaften müssten Arbeitnehmer überzeugen, dass hohe finanzielle Abfindungen bei Personalabbau keine akzeptable Methode sind, mit Umstrukturierung umzugehen. Das ist keine einfache Aufgabe, wie in Irland erläutert wurde. Insbesondere dann, wenn ältere Arbeitnehmer durch stark steigende Immobilienpreise beträchtlichen Wohlstand erworben haben und sich auf einen frühen Ruhestand in einer billigeren Gegend des Landes oder der Welt freuen. Es war in Irland, wo in diesem Zusammenhang der Gedanke einer „unfairen Auswahl derer, die bleiben sollen“ erwähnt wird. Diesen Punkt illustriert die Cadbury-Irland-Fallstudie im irischen Bericht. Er wurde bei den britischen und spanischen Seminaren bestätigt.

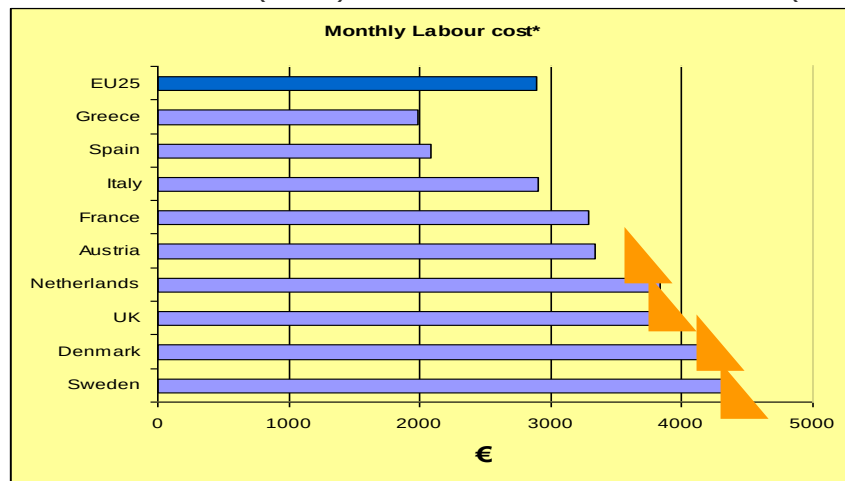
Auch wenn das Risiko besteht, die Analyse komplexer zu machen: Es scheint, als gäbe es andere wichtige Faktoren im Zusammenhang mit Beschäftigung, die andeuten, dass ein positiver Flexicurity-Ansatz viel mehr mit einem allgemeinen philosophischen Ansatz bei Arbeitsmarktinvestitionen und -management zu tun hat, als mit Flexibilitäts- und Sicherheitsindizes allein gemessen werden kann. Die folgenden drei Grafiken sagen über die Länder im oberen Quadranten Folgendes aus: Sie schneiden besser im Wettbewerb ab (WEF Wettbewerbsindex), ebenso bei der Gleichstellung der Geschlechter (gemessen durch den geschlechtsbezogenen Gleichstellungsindex von WEF und UNDP) und den Lissabon-Indikatoren (WEF-Daten); sie haben sehr hohe Beschäftigungsquoten, bei denen die Arbeitnehmer häufiger die Stelle wechseln (siehe dänische Daten weiter oben), entlohnen Arbeitnehmer besser als andere in der Stichprobe, haben sicherere Arbeitsplätze und ihre Bevölkerung sieht in der Globalisierung mehr eine Chance als eine Bedrohung (siehe unten).

Globale Wettbewerbsfähigkeit – allgemeine wirtschaftliche Leistung, Lissabon und Gleichstellung der Geschlechter				
	GCI*- Rang weltweit	Rang weltweit bei GCI- Geschlechterkluft (EU-10 in Klammern)	UNDP-GDI**-Rang weltweit (EU-10 in Klammern)	Lissabon- Indikatoren*, EU-Rang
Dänemark	3	8 (2)	11 (5)	1
Schweden	4	1 (1)	5 (1)	3
Großbritannien	9	11 (5)	10 (4)	6
Niederlande	10	12 (6)	6 (2)	4
Österreich	15	27 (7)	19 (9)	7
Frankreich	18	51 (8)	7 (3)	9
Irland	22	9 (3)	15 (7)	11
Spanien	29	10 (4)	12 (6)	15
Italien	46	84 (10)	17 (8)	24
Griechenland	65	72 (9)	24 (10)	23
* Global Competitiveness Index des World Economic Forums (WEF)				
** Gender Development Index des Entwicklungsprogramms der UN (UNDP)				
*** World economic Forum 2007				

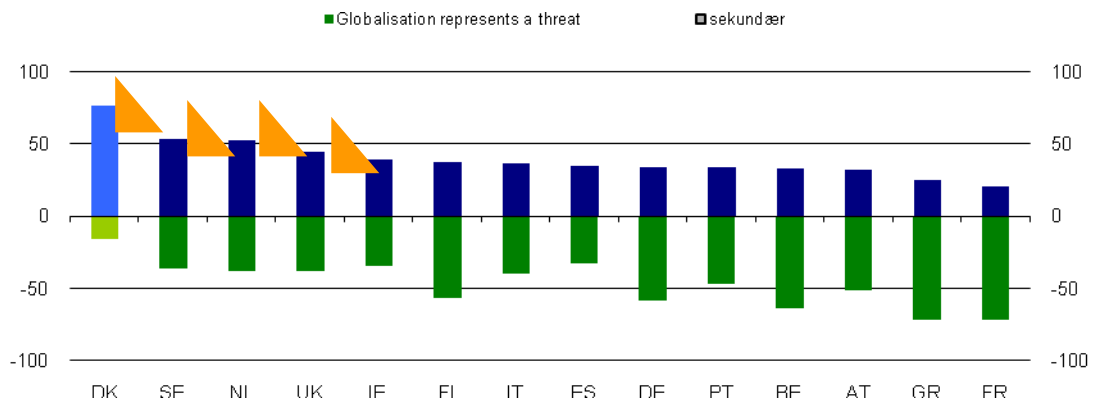
Beschäftigungsquoten (2006) in den zehn Ländern der Studie (Eurostat)



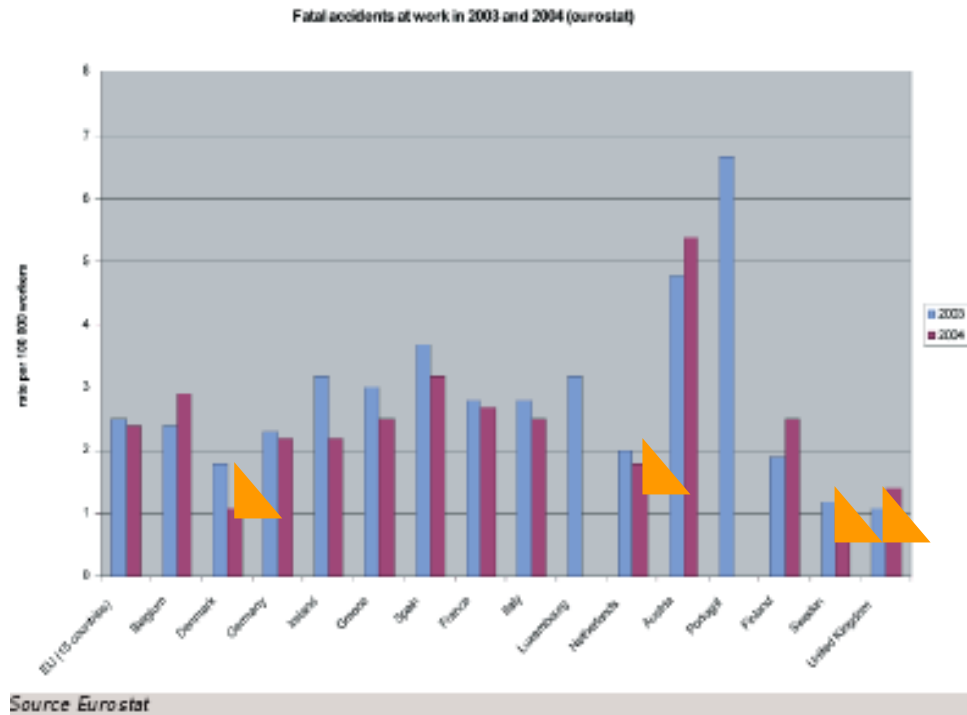
Monatliche Lohnkosten (2004) in den zehn Ländern der Studie (Eurostat)



Ist Globalisierung Chance oder Bedrohung?



Quelle: Dansk Arbejdsgiverforening DA 2007



Es muss betont werden, dass nicht alle guten Praktiken in den vier oben herausgehobenen Ländern zu finden sind. Viele hervorragende Praktiken lassen sich in aktiver Arbeitsmarktpolitik, Initiativen der Sozialpartner und lebenslangem Lernen feststellen und werden in den folgenden Kapiteln des Berichts vorgestellt. Die ausgewählten Länder bieten Gelegenheit, ähnliche, „mit Flexicurity zusammenhängende“ Ergebnisse aus anderen Ansätzen abzuleiten.

Aus der Untersuchung der vier verschiedenen Ländermodelle scheint es klar zu sein, dass Investitionen in umfassende langfristige Beschäftigungsstrategien direkt mit Flexicurity-Erfolgen korrelieren. Obwohl in Großbritannien ein anderer Ansatz vorliegt, wird eine reife, einflussreiche und kooperative Beziehung zwischen den Sozialpartnern, deren Rolle die Regierung als wesentlich für Akzeptanz, Umsetzung und häufig auch Management von beschäftigungspolitischen Initiativen ansieht, positiv mit Erfolg in Verbindung gebracht. Es scheint, dass nationale Regierungen auch bei Abwesenheit eines umfassenden Systems des Sozialdialogs zumindest in der kulturellen Tradition der angelsächsischen Welt beträchtliche Erfolge mit Beschäftigungspolitik erzielen können. Es gibt Anzeichen dafür, dass isolierte Initiativen zwar funktionieren können (siehe Thema vier), echte Erfolge stellen sich jedoch ein, wenn die Effektivität des Arbeitsmarkts insgesamt betrachtet wird. Dabei hilft sehr, wenn man sich der Überzeugung und des Engagements der Sozialpartner versichert.

Obige Absätze konzentrieren sich auf die makroökonomische Sicht von Flexibilität und Sicherheit und in den nationalen Seminaren gab es viele Beispiele für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die auf Unternehmensebene Flexicurity-Strategien verfolgten. Ob der makroökonomische Rahmen als Erleichterung dient oder lokale Aktivitäten erschwert, ist von Land zu Land unterschiedlich. Es ist jedoch immer Raum für Initiativen auf Unternehmensebene wie Personaleinstellung, Schulung, Management von Kündigungen, Verträge und Arbeitszeiten, die ein Mikroumfeld für erfolgreiche Praktiken bilden.

Thema 2: Entwicklung einer gemeinsamen Diagnose und Agenda

Während des Fortschritts der nationalen Seminare – beginnend in Irland und endend in Schweden – wurde es immer deutlicher, dass der positive Einfluss der Sozialpartnerorganisationen auf Umstrukturierungen nicht nur auf Kooperation und Vertrauen beruhte, sondern zusätzlich auf zwei klaren und doch einfachen Voraussetzungen. Erstens sollten die Sozialpartner eine realistische gemeinsame Analyse der Probleme besitzen, vor denen die Wirtschaft aktuell und künftig steht. Zweitens sollten sie eine klare gemeinsame Diagnose des gesamten Ansatzes haben, der in Arbeitsmarktpolitik umgesetzt werden muss. Nur von diesem Ausgangspunkt ausgehend können sie anfangen, geeignete politische Lösungen zu besprechen und zu diskutieren. Es ist wahrscheinlich, dass sie sich nicht bei allen Aktionen einig sind, die sie für notwendig oder vorrangig halten. Arbeitgeber werden wahrscheinlich die Bedeutung von Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit betonen, während Gewerkschaften sich wahrscheinlich auf die sozialen Kosten der Umstrukturierung konzentrieren und darauf, denjenigen Beschäftigungssicherheit zu bieten, die vorübergehend oder gelegentlich auch dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Aufgrund gemeinsamer Analyse und Diagnose werden sich beide Seiten wahrscheinlich einig werden, dass beides wichtig ist.

Das Maß, in dem sich Sozialpartner in teilnehmenden Ländern eine gemeinsame Diagnose und Agenda teilen, schwankt:

- ✧ In manchen Ländern der Studie scheint es, dass beide Sozialpartner die Probleme der Wirtschaft nicht unmittelbar und mittelfristig als so ernst erkannt haben, wie sie von nationalen und internationalen Analysten dargestellt und von den Experten in den nationalen Berichten zusammengefasst wurden. Sowohl in Spanien als auch in Italien waren sich die Sozialpartner bei wichtigen Aspekten sozialer und wirtschaftlicher Analysen nicht einig, die aus namhaften Quellen stammten und in den Berichten für das nationale Seminar enthalten waren.
- ✧ In anderen Ländern vertraten Gewerkschaften und Arbeitgeber verschiedene Ansichten über den aktuellen und zukünftigen Zustand der Wirtschaft und die einzuschlagende politische Richtung. In Griechenland unterscheidet sich die Diagnose von Lösungen bei den Sozialpartnern deutlich. Für die Gewerkschaften ist Beschäftigungssicherheit die Grundlage der zu folgenden Strategie, während für Arbeitgeber die Wirtschaft Arbeitsflexibilität und -produktivität erhöhen muss. Der nationale Bericht schließt, dass sich die Kombination aus striktem Arbeitsrecht, sehr niedriger Beteiligung am lebenslangen Lernen und niedrigem Arbeitslosengeld zum Umfang der Schattenwirtschaft und den derzeitigen Merkmalen der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften gesellt. Das Ergebnis: Bestehende Stellen werden geschützt, anstatt die strukturellen Änderungen zu fördern, die notwendig sind, um für neue Arbeitsplätze zu sorgen. Der nationale Bericht weist auf das „griechische Rätsel“ eines hohen Beschäftigungsschutzes kombiniert mit einer von den Arbeitnehmern als hoch empfundenen Unsicherheit hin. Auf Unternehmensebene illustriert die Aer-Lingus-Fallstudie, die beim irischen Seminar vorgestellt wurde, die Probleme, die entstehen, wenn über Veränderungen verhandelt wird, ohne dass Einigkeit über die dahinter verborgenen Probleme und über potentielle Lösungsmöglichkeiten herrscht.
- ✧ In manchen Ländern gab es eine gemeinsame Diagnose wichtiger Probleme, die dazu führte, dass eine gemeinsame Agenda diskutiert oder verhandelt wurde, die die Wirtschaft vorwärts brachte. Gute Beispiele gemeinsamer Analyse und Diagnose wichtiger Probleme der Makro- und Mikrowirtschaft fanden sich in Schweden, Dänemark, Österreich, den Niederlanden, Irland und Frankreich. In

manchen Fällen war die Beteiligung auf nationaler oder Branchenebene erfolgreicher als auf Unternehmensebene. Die Serie nationaler „Pakte“ seit 1987 ist ein gutes Beispiel dafür. In anderen Fällen erwies sich das Engagement auf Unternehmensebene als kreativer und effektiver als auf nationaler Ebene. In Großbritannien gab es beispielsweise vorbildliche Umstrukturierungsansätze in einigen progressiven Unternehmen. Gegen Ende dieses Kapitels des Berichts werden Fälle für effektives Sozialpartner-Engagement durch die Entwicklung einer gemeinsamen Analyse und Agenda für Veränderungen vorgestellt.

- ✧ Was die Firmenebene angeht, wurde in den Fallstudien von T-Mobile in Österreich und Altuglas in den Niederlanden darauf hingewiesen, dass die Einbeziehung der Sozialpartner in Diskussionen über die Problemdiagnose und eine Agenda für Wandel eingeschränkt werden kann, wenn die Muttergesellschaft ihren Sitz außerhalb des Landes hat, in diesen Fällen in Deutschland (T-Mobile) und Frankreich (Altuglas).
- ✧ Ein Indikator für das Engagement der Sozialpartner für die weiterreichende Umstrukturierungsagenda ist der Inhalt von Tarifverträgen. In manchen Ländern sind Tarifverträge üblicherweise auf Entlohnung und grundlegende Bedingungen beschränkt, zum Beispiel in Griechenland, Spanien und Italien. In anderen Ländern ist die Agenda weiter gefasst und schließt Aus- und Weiterbildung, Umstrukturierungsmanagement, Krankheit, Pensionen und Chancengleichheit ein.
- ✧ Die Fähigkeit der Sozialpartner, gemeinsam eine Analyse, Diagnose und Agenda für Veränderungen zu entwickeln, hängt oftmals von der Haltung der Regierung gegenüber der Arbeit und den Empfehlungen der Sozialpartner ab. Während einige Regierungen zum Sozialdialog anregen und Raum für die Umsetzung ihrer Ideen schaffen, und zwar entweder durch Vereinbarung oder mit Unterstützung der Regierung, sind andere weniger begeistert, die Sozialpartner zu ermutigen, gemeinsame Ansichten zu entwickeln und/oder diese Ansichten zu berücksichtigen.

Gemeinsame Diagnose und Agenda auf europäischer Ebene

Alle wichtigen Texte zu Arbeitnehmerinformation und -konsultation, die in den letzten Jahren auf europäischer Ebene verfasst wurden, betonen die Bedeutung eines fortlaufenden offenen Dialogs und einer frühen Antizipation von Veränderungen. Das ist nur möglich, wenn die Sozialpartner eine gemeinsame Analyse möglicher Probleme haben und sich weitgehend über Diagnose und Behandlung einig sind.

Auf europäischer Ebene haben die europäischen Sozialpartner vor Kurzem eine gemeinsame Veröffentlichung herausgebracht. Ihr Titel „Key Challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners“¹¹. Der Bericht folgt dem oben beschriebenen einfachen Modell und ist in drei Bereiche unterteilt: „Analyse“, „Herausforderungen“ und „Empfehlungen der Sozialpartner“.

Als Herausforderungen werden gesehen:

- ✧ *Aktive Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftspolitik:* Aus- und Weiterbildung, Verfolgung gesunder makroökonomischer Politiken und Bereitstellung eines günstigen Wirtschaftsumfelds
- ✧ *Soziale Sicherung und Zusammenhalt:* Reform des Steuersystems und der sozialen Sicherungssysteme, ein unterstützendes öffentliches Umfeld und sozialer Zusammenhalt

¹¹ „Key Challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners“ – BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME und ETUC, Oktober 2007

- ✧ *Arbeitsregulierung und Arbeitsbeziehungen*: Mobilität, nicht gemeldete Arbeit, Sozialdialog, Arbeitsrecht und vertragliche Anforderungen
- ✧ *Flexicurity*: Ausgewogenheit zwischen Arbeitsrecht und vertraglichen Regelungen, effektive und hochwertige Arbeitsmarktpolitik, Politik für lebenslanges Lernen, effiziente und nachhaltige soziale Sicherungssysteme und Sozialdialog

Ein Indikator für das Engagement der Sozialpartner für die umfassendere Umstrukturierungsagenda ist der Inhalt von Tarifverträgen. In manchen Ländern beschränken sich Tarifverträge üblicherweise auf Entlohnung und grundlegende Bedingungen. In anderen Ländern ist die Agenda weiter gefasst und schließt Aus- und Weiterbildung, Umstrukturierungsmanagement, Krankheit, Pensionen und Chancengleichheit ein.

Beispiele der nationalen, regionalen, Branchen- und Unternehmensebene

Eine Reihe guter Praktiken auf dem Gebiet „Gemeinsame Diagnose und Agenda“ ist in den nationalen Berichten zu finden. Eine Zusammenfassung wichtiger Initiativen ist in den nachstehenden Kasten enthalten und Fallbeispiele aus den nationalen Berichten werden in den Passagen danach skizziert.

NATIONALE PROFILE – GEMEINSAME DIAGNOSE

DÄNEMARK

Der dänische Bericht beschreibt den „Globalisierungsrat“ aus Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern, der 2005 gegründet wurde und im April 2006 ein Strategiepapier ab lieferte, das Ziele auf den Gebieten Bildung, Wissen und Forschung, Unternehmertum und Innovationspolitik definierte, die bis 2010 erreicht werden sollten.

Auf einer niedrigeren Ebene beleuchtet der Umstrukturierungsfall der öffentlichen Behörden Dänemarks, wie wichtig es ist, sich über die Prinzipien von Reformen zu einigen, und erst dann in detaillierte Verhandlungen einzusteigen. In diesem Fall wurden 13 Bezirke und 269 Kommunalverwaltungen mit etwa 630.000 Mitarbeitern in fünf Regionen und 98 Kommunalverwaltungen umstrukturiert.

FRANKREICH

Das nationale französische Seminar fand vor dem Hintergrund eines geänderten Ansatzes beim Engagement der Sozialpartner in der französischen Sozialpolitik statt, das im Gesetz vom 17. Januar 2007 über die Modernisierung des Sozialdialogs erwähnt ist, und bei der Rolle, die sie bei der Gestaltung der künftigen Sozialagenda des Landes übernommen haben.

Das Gesetz des Jahres 2007 macht die Einbeziehung der Sozialpartner zur Pflicht für alle Reformentwürfe, die von der Regierung bei individuellen und kollektiven Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung und beruflicher Ausbildung geplant werden und die irgendwie mit nationalen und berufsübergreifenden Tarifverhandlungen zusammenhängen. Alle Reformentwürfe auf diesen Gebieten müssen zuerst mit repräsentativen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen auf nationaler Ebene besprochen werden. Die Regierung muss den Sozialpartnern ein Arbeitsdokument zur Verfügung stellen, das die Elemente Diagnose, verfolgte Ziele und wichtigste Optionen enthält. Die Sozialpartner können dann beschließen, in Verhandlungen einzutreten und geben den Zeitrahmen an, der ihrer Meinung nach erforderlich ist, um zu einer Einigung zu kommen. Von dieser Vorgehensweise kann in Notfällen abgewichen werden, aber die Regierung muss Gründe für ihre Entscheidung angeben, wogegen rechtlich vorgegangen werden kann.

Die Regierung ist nicht verpflichtet, sich bei ihrem eigenen Gesetzgebungsverfahren an die Bedingungen einer ausgehandelten Vereinbarung zu halten. Sie muss jedoch ihre Vorschläge je nach Zuständigkeit dem nationalen Tarifausschuss (CNNC; zuständig bei Reformen der Arbeitsbeziehungen), dem höheren Arbeitsausschuss und dem nationalen Ausschuss für

lebenslange berufliche Weiterbildung vorlegen. Die Sozialpartner, die in diesen Einrichtungen vertreten sind, können deshalb überprüfen, ob die Regierungsvorschläge getroffenen Vereinbarungen entsprechen, und können nötigenfalls ihre offizielle Meinung äußern. Die ursprüngliche Absicht, diese Gremien in einem „Sozialdialograt“ zusammenzufassen, ließ die Regierung fallen. Dem Gesetzentwurf entsprechend muss die Regierung außerdem ihre Politiken auf den Gebieten, die den CNNC betreffen, einmal jährlich vorstellen und einen Reformkalender für das kommende Jahr abgeben. Die Regierung muss darüber hinaus dem Parlament jährlich einen Bericht über den Stand der bisherigen Gespräche und Beratungen im laufenden Jahr vorlegen.

IRLAND

Zwischen 1980 und 1987 befand sich die irische Wirtschaft in einer ausgedehnten Rezession. Der reale Lebensstandard fiel. Die Arbeitslosigkeit stieg dramatisch und Auswanderung war häufig die beste Option für junge Leute und Menschen, die gerade einen Abschluss gemacht hatten. Bis 1987 betrug das Verhältnis von Schulden zu BIP 130 % und es gab weitverbreitete Ängste, dass das Land zahlungsunfähig werden könnte. Vor diesem Hintergrund arbeiteten die Sozialpartner im Rahmen des trilateralen nationalen Wirtschafts- und Sozialrats (NESC) eine abgestimmte Strategie aus, um aus dem Teufelskreis aus wirtschaftlicher Stagnation, steigenden Steuern und explodierenden Schulden auszubrechen. Die *Strategy for Development* (1986) des NESC bildet die Grundlage, auf der eine neue Regierung und die Sozialpartner schnell das *Program for National Recovery* verhandelten, das von 1987 bis 1990 laufen sollte. Es sollte die erste von sieben derartigen Vereinbarungen sein, die inzwischen mehr als 20 Jahre abdecken und eine Schlüsselrolle dabei spielten, Irland von einer Wirtschaft am Rande der Katastrophe zu einer der erfolgreichsten Volkswirtschaften der Europäischen Union zu machen. Aufgrund des Einflusses der *Strategy for Development* ging der Verhandlung jedes späteren Sozialpartnerschaftsprogramms ein NESC-Strategiebericht voraus, in dem die gemeinsame Perspektive der Sozialpartner bei Erfolgen und Grenzen des letzten Programms ebenso erläutert ist, wie die Parameter für die Verhandlung eines neuen Programms.

ÖSTERREICH

Im Oktober 2006 stellte das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) ein Weißbuch über langfristige nationale Beschäftigungsstrategien vor. Das Dokument mit dem Titel „Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation“ wurde von vier wichtigen österreichischen Sozialpartnern beauftragt und von der Österreichischen Nationalbank (ÖNB) sowie anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen gesponsert. Im Laufe von 2005 und 2006 haben mehrere Dutzend WIFO-Experten dieses Strategiepapier verfasst, das auf 22 Teilstudien über Wachstum, Arbeitsmarkt und Wirtschaftspolitik beruht.

Laut den WIFO-Forschern wird das derzeit für Österreich vorhergesehene Wirtschaftswachstum nicht reichen, um die Arbeitslosigkeit langfristig zu senken. Höheres Wirtschaftswachstum bleibt der wichtigste Hebel, um den Beschäftigungsgrad zu erhöhen und die Anzahl Arbeitsloser zu verringern. Die WIFO-Studien enthüllen, dass technologischer Fortschritt und eine höherwertige Produktion die Leitprinzipien sein sollten und nicht höhere Produktionsraten bei niedrigeren Löhnen.

Das Weißbuch identifiziert 11 Schlüsselemente, um den Wandel voranzutreiben. Der Schwerpunkt liegt auf einer Neugestaltung des österreichischen Innovationssystems von einem Technologienehmer zu einem Technologiegeber sowie einer gründlichen Reform des nationalen Aus- und Weiterbildungssystems. Diese Strategieelemente werden in acht zielorientierte Maßnahmenpakete übersetzt. Das Weißbuch empfiehlt die Umsetzung der Gesamtstrategie in drei Phasen:

- ✧ Zuerst kommt eine Kick-off-Phase, in der jeder weitere Anstieg der Arbeitslosenquote verhindert werden sollte, insbesondere dadurch, dass junge und ältere Arbeitslose in bezahlte Beschäftigung gebracht werden. In dieser beschränkten Übergangsperiode sollte auch ein Niedriglohnsektor eingeführt werden, teils um Menschen, die sich selbst im informellen Sektor des Arbeitsmarkts wiederfinden, zu ermutigen, in der normalen Wirtschaft zu arbeiten. Außerdem sollten diese Menschen Weiterbildungsmöglichkeiten haben, damit sie später eine normale Vollzeitstelle finden.

- ✧ Es folgt eine Reformphase von 2009 bis 2015, in der es gelingen sollte, Österreich unter den Ländern zu platzieren, die führend bei der Produktion von Waren und Dienstleistungen sind. Um dieses Ziel zu erreichen, muss Österreich qualifizierte Arbeitskräfte anziehen, insbesondere indem es Einwanderer aktiv integriert, ihre Ausbildung fördert und die Qualifikation von Niedrigverdienern verbessert.
- ✧ Für die Zeit ab 2015, in der High-Tech-Phase, wird erwartet, dass technologischer Fortschritt und Qualitätsverbesserung aufgrund verbesserter Qualifikationen die Hauptquellen des Wirtschaftswachstums sein werden.

Die folgenden ausführlicheren Fallbeispiele zeigen die positive Auswirkung eines frühzeitigen Engagements der Sozialpartner auf nationaler (Niederlande), regionaler (Italien) und Unternehmensebene (SHT Austria).

MINI-FALLSTUDIE VIER

NATIONALER SOZIALDIALOG IN DEN NIEDERLANDEN – das Poldermodell

Das niederländische System des Sozialdialogs wird oftmals als Poldermodell bezeichnet. Der Ausdruck „Polder“ bezieht sich auf eine Art der Zusammenarbeit, die zu Konsens unter allen Parteien führt. Abstimmung von Politik durch konsenssuchendes Verhalten von Regierung, Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften ist eine wesentliche Eigenschaft des Poldermodells. In der Praxis heißt das, dass alle drei sozialwirtschaftlichen Parteien bereit sind, kontroverse Probleme aus der Welt zu schaffen, die Arbeitsbeziehungen durch friedliche Gespräche zu regeln und anstelle von Konflikt lieber auf Kooperation und Konsultation zu setzen. Zurückhaltung bei den Löhnen war ein zentraler Bestandteil der makroökonomischen Strategie des Landes. Sie wurde weitgehend durch die zentrale Koordination der dezentralen Verhandlungen realisiert. Die Abstimmung zwischen Regierung und Sozialpartnern auf nationaler Ebene erfüllt folgende drei Funktionen:

- ✧ Wenn nötig führt sie zu Flexibilität auf Makroebene, weil sie die Löhne mit der nationalen wirtschaftlichen Leistung in Einklang bringt.
- ✧ Sie bereitet soziale und wirtschaftliche Vorschriften vor und sorgt für eine breitere Basis zur Unterstützung dieser Maßnahmen.
- ✧ Sie sorgt für die gemeinsame Beobachtung sozioökonomischer Trends, um die Agenda für den Sozialdialog aufzustellen.

Im niederländischen System gibt es zwei nationale Foren für Sozialdialog: ein privatrechtliches (die Arbeitsstiftung) und ein öffentlich-rechtliches (den Sozialwirtschaftlichen Rat).

Die Arbeitsstiftung (Stichting van de Arbeid, gegr. 1945)

Die Arbeitsstiftung ist der Rat, in dem landesweite bilaterale Konsultationen stattfinden. Die Vorsitzenden der wichtigsten Gewerkschaft (FNV) und des Arbeitgeberverbands (VNO-NCW) sind Vorsitzende der Stiftung. Ständige Ausschüsse der Stiftung arbeiten an beinahe jedem Bereich der Sozialpolitik mit, darunter Lohnpolitik, Sozialversicherung, unternehmensinterne Schulungen, Vorgehen bei

Einstellungen und Kündigungen usw. Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände treffen sich in der Arbeitsstiftung, um die Regierung zur Sozial- und Wirtschaftspolitik zu beraten (durch die Formulierung von Empfehlungen) und einen nationalen Rahmen für den Verhandlungsprozess in den verschiedenen Branchen und Unternehmen zu schaffen (vorrangig durch Verhandlungen). Eine zentrale Vereinbarung in der Stiftung hat die Form einer Empfehlung an die angeschlossenen Gewerkschaften und Arbeitgeber darüber, welche Haltung bei Tarifverhandlungen eingenommen werden sollte, z. B. kann eine maximale Lohnerhöhung festgelegt werden. Verhandlungen unter der Schirmherrschaft der Arbeitsstiftung haben zu folgenden wichtigen Sozialpakten geführt:

- ✧ *Wassenaar-Vereinbarung (1982)* – sie wird als Meilenstein der niederländischen Arbeitsbeziehungen angesehen. In wesentlichem Maß stimmten Arbeitnehmer moderaten Lohnabschlüssen für eine Verminderung der Arbeitszeit zu und die Regierung versprach, sie würde Zurückhaltung bei Eingriffen in die Arbeitsbedingungen zeigen.
- ✧ *„Neuer Kurs“-Vereinbarung (1993)* – die Sozialpartner beschlossen mehr Flexibilität bei Beschäftigungsverhältnissen und eine weitere Dezentralisierung der Lohnfestlegung. Insbesondere vereinbarten die Parteien eine Nullrunde bei Löhnen und die Überarbeitung des Arbeitsrechts. Im Gegenzug wurde festgelegt, dass Mitarbeiter mit flexiblen Verträgen mehr Sicherheit erhalten sollten, wobei genügend Flexibilität gegeben sein muss, um auf die wirtschaftliche Entwicklung zu reagieren. Im Einklang mit dieser Vereinbarung begannen die Sozialpartner Gespräche mit der Arbeitsstiftung über die Modernisierung von Vertrags- und Arbeitsrecht, was 1996 zum Flexicurity-Dokument führte, das bis heute maßgeblich geblieben ist.
- ✧ *Neue Agenda 2002* – sie umfasste Flexibilität und Arbeits-/Einkommenssicherheit für Arbeitnehmer in neuen und bestehenden Beschäftigungsverhältnissen, mehr Freiräume für die Kombination von Arbeit und Privatleben, insbesondere für Pflegeaufgaben, die Gestaltung einer neuen Form von Arbeitsbeziehungen in Unternehmen, die Förderung von Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer und die Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit.
- ✧ *Vereinbarung über Lohnzurückhaltung (2002)* – die Stiftung forderte von den Tarifparteien, dass die Löhne nicht über 2,5 % steigen dürfen.
- ✧ *Lohnzurückhaltungsversprechen (2004–5)* – es beinhaltete aktive Arbeitsmarktpolitiken und eine Empfehlung, Zeitarbeitslöhne im Jahr 2004 nicht und 2005 nur „nahe null“ zu erhöhen.

Die Arbeitsstiftung hat darüber hinaus Arbeitgeber und Arbeitnehmer an ihre Verantwortung zur Investition in Mitarbeiter erinnert, die das wichtigste Mittel ist, um für Innovation in der Volkswirtschaft zu sorgen („soziale Erneuerung“). Das hat zur Folge, dass Projekte für Beschäftigungsfähigkeit, Schulung am Arbeitsplatz und Mobilität genutzt werden, um Arbeitslosigkeit zu verhindern und die Wettbewerbsfähigkeit allgemein zu verbessern. Um ihren Mitgliedern die notwendigen Werkzeuge für eine gut durchdachte Beschäftigungsfähigkeits- und Weiterbildungspolitik an die Hand zu

geben, hat die Arbeitsstiftung die „Beschäftigungsfähigkeits-/Weiterbildungsempfehlungen des Jahres 2001 für Unternehmen und Parteien, die an Tarifverträgen mitwirken“ überarbeitet.

Sozialwirtschaftlicher Rat (Sociaal-Economische Raad, SER; gegr. 1950)

Der *Sozialwirtschaftliche Rat* ist eine drittelparitätische Organisation, deren Mitglieder zu gleichen Teilen aus Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern sowie aus von der Regierung benannten Experten besteht. Er ist das offizielle Beratungsgremium der Regierung für Sozial- und Wirtschaftspolitik. Derzeit hat der SER 33 Mitglieder:

- ✧ 11 sind „von der Krone“, d. h. von der Regierung ernannte Mitglieder, unter ihnen der Präsident von *De Nederlandse Bank* und der Direktor des *Centraal Planbureau*.
- ✧ 11 Mitglieder wurden von den Arbeitgeberorganisationen ernannt.
- ✧ 11 Mitglieder wurden von den Gewerkschaften ernannt.

Die Krone bestimmt, welche Organisationen Mitglieder ernennen dürfen, und muss in dieser Hinsicht repräsentative Organisationen benennen. Die Krone bestimmt auch, wie viele Mitglieder jede Organisation ernennen darf.

MINI-FALLSTUDIE FÜNF

TERRITORIALPAKTE IN ITALIEN – ein ganzheitlicher lokaler Rahmen für Veränderungen

Territorialpakte („*patti territoriali*“) sind eine innovative Form des Sozialdialogs, die sich in Italien seit Anfang der 1990er Jahre auf territorialer (regionaler) Ebene entwickelt haben. Territorialpakte wurden autonom innerhalb des CNEL (*Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro*) entwickelt, der seit 1993 Vertreter aller Sozialpartner zusammenführt.

Ziel ist, verschiedene Wirtschaftsentwicklungsprojekte in einem bestimmten Gebiet (z. B. einer Provinz, einer Stadt oder einem großen Stadtviertel) aufrechtzuerhalten und zu koordinieren und in einen integrierten Rahmen zu bringen, der auf Verhandlungen beruht. In einem Territorialpakt gilt: Die Sozialpartner definieren eine Reihe von Entwicklungszielen für die betreffende Gegend, wählen Projekte, die den Zielen entsprechen, und vereinbaren Maßnahmen, die die Umsetzung der Ziele erleichtern und unterstützen können. Pakte, die von Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften und lokalen Behörden unterzeichnet werden, identifizieren die finanziellen Ressourcen, die teils von Unternehmen und teils von den lokalen Behörden beigesteuert werden sollten. Sie definieren Vereinfachungen administrativer Prozeduren und Befreiungen von gesetzlichen Auflagen, die darauf abzielen, die Umsetzung der Entwicklungsprojekte zu beschleunigen. Und sie legen besondere Regeln für Arbeitsbeziehungen fest, die in den vom Pakt betroffenen Gebieten gelten, um Lohnkosten zu senken und/oder die Flexibilität zu verbessern und auf diese Weise in diesen Gebieten Investitionsanreize für Unternehmen zu schaffen. Ein Territorialpakt ist also ein Mittel, alle auf lokaler Ebene vorhandenen Ressourcen zu

bündeln und für die Umsetzung gemeinsamer Entwicklungsprojekte zu verwenden. Da Territorialpakete stark von Finanzinvestitionen durch private Unternehmen abhängen, ist eine Vereinbarung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern entscheidend, um einen Rahmen für Arbeitsbeziehungen festzulegen, der in der Lage ist, Firmen in das vom Pakt abgedeckte Gebiet zu locken.

Im März 1997 führte CIPE einen gewissen Grad der Koordination und Unterscheidung zwischen Territorialpakten und Gebietsvereinbarungen („contratti d’area“) ein. Gebietsvereinbarungen sind ein anderes Instrument für die soziale Konzertierung bei lokalen Entwicklungsprogrammen. Sie wurden vom trilateralen nationalen Beschäftigungspakt definiert, der im September 1996 unterzeichnet wurde. Die wichtigsten Unterschiede zwischen Territorialpakten und Gebietsvereinbarungen sind, dass Gebietsvereinbarungen nur für von Krisen getroffene Gebiete gelten. Nur Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen können Gebietsvereinbarungen abschließen und Gebietsvereinbarungen müssen speziell die Ziele und Inhalte erwähnen, die im Beschäftigungspakt vom September 1996 enthalten sind.

Territorialpakete und die Art und Weise, wie sie in Gebieten mit vielen kleinen Arbeitgebern helfen können, werden unter Thema 4 ausführlicher besprochen.

MINI-FALLSTUDIE SECHS

UMSTRUKTURIERUNG IN DER SHT GRUPPE –eine einheitliche Vision im gesamten Unternehmen

Die SHT Haustechnik AG ist einer der führenden Großhändler für Sanitär-, Heizungs- und Installationstechnik in Österreich und Marktführer in Ostösterreich, wo sich der Firmensitz des Unternehmens befindet. Anfang 2008 belief sich der Personalstand auf etwa 700 Mitarbeiter bei einem Umsatz von ca. 200 Mio. €. Sanitär, Heizungs- und Installationsprodukte tragen jeweils zu einem Drittel zum Gesamtumsatz der Gruppe bei.

Als das Unternehmen 2003 vor der Insolvenz stand, waren auch 660 Mitarbeiter von Arbeitslosigkeit bedroht. In dieser Lage beschloss die Geschäftsleitung, die Initiative zu ergreifen und eine Wende einzuleiten. Diese Entscheidung wurde getroffen, weil es gute Gründe dafür gab, das Unternehmen am Leben zu erhalten. Dazu gehörten zukunftsfähige Umsatzhöhe und Marktanteile, hoch motiviertes Personal, Investoren, die am Unternehmen interessiert waren und Banken, denen am Fortbestand des Unternehmens gelegen war.

In dieser Situation begann die Geschäftsleitung zusammen mit einem österreichischen Investor einen Umstrukturierungs- und Turnaround-Prozess, um die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens zu stärken sowie die Kundenorientierung und die allgemeine Effizienz und Rentabilität zu verbessern. In der kritischen Phase bis zur Übernahme durch den neuen Eigentümer wurde die Grundlage für organisches, gesundes Wachstum gelegt. Der Umstrukturierungsprozess zielte darauf ab, das Unternehmen zu

stabilisieren und zeichnete sich durch ein umfassendes Paket aus Maßnahmen und Subprojekten aus, wie beispielsweise:

- ✧ Reduzierung der Personalkosten (um 10 %) in enger Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat
- ✧ Reduzierung weiterer Betriebskosten und Effizienzsteigerung durch Change-Management-Projekte
- ✧ Anstoß eines Prozesses der strategischen Ausrichtung der Geschäftstätigkeit
- ✧ Einführung eines neuen Softwaresystems
- ✧ Reorganisation von Managementstrukturen und -funktionen
- ✧ Effizientere und kostengünstigere Beschaffungspraktiken
- ✧ Verbesserung des Unternehmensimage und -profils

Firmenleitung der SHT Gruppe und Betriebsrat sind sich einig, dass die Abwendung der Insolvenz, der Betriebsschließung und der erfolgreiche Turnaround des Unternehmens nicht ohne die aktive Einbeziehung der Mitarbeiter möglich gewesen wäre, die entscheidende Akteure des gesamten Prozesses waren. Aus Sicht der Geschäftsleitung war die Unterstützung des Betriebsrats (es gibt acht lokale Betriebsräte, einen Konzernbetriebsrat und zwei Mitarbeitervertreter im Aufsichtsrat) im Gesamtprozess von großer Bedeutung. Schon in einem sehr frühen Stadium des gesamten Prozesses wurde der Betriebsrat von der Geschäftsleitung über die kritische Lage informiert und war stark in den Turnaround-Prozess eingebunden. Der Betriebsratsvorsitzende hat den Prozess, der auch weitreichende Entscheidungen und Vereinbarungen mit der Geschäftsführung beinhaltete, um eine Schließung zu vermeiden, als „Tanz auf dem Vulkan“ bezeichnet. Entscheidend für den Erfolg des Projekts war die Entscheidung des Betriebsrats, den Personalabbau ohne Verhandlung eines Sozialplans durchzuführen, um Warnzeichen an Kunden und die Öffentlichkeit zu vermeiden. Der Arbeitsplatzabbau wurde über einen längeren Zeitraum von etwa neun Monaten in enger Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Unternehmensführung vorgenommen.

Vor dem Hintergrund der erfolgreichen Umstrukturierung zeigt das Beispiel von SHT deutlich die positiven Auswirkungen eines intensiven Sozialdialogs, die Bedeutung einer offenen Zusammenarbeit und gegenseitigen Vertrauens zwischen Mitarbeitern und Unternehmensleitung in schwierigen Situationen. Aus Sicht von Unternehmensleitung und Mitarbeitervertretern können aus diesem Fall drei wichtige Lehren gezogen werden:

- ✧ Offene und klare Kommunikation im Unternehmen ist ein motivierender Faktor, der Engagement und Mitarbeit fördert.
- ✧ Ein funktionierender Sozialdialog auf Unternehmensebene vor wesentlichen Veränderungen ist ein wichtiger Bestandteil für einen erfolgreichen Umstrukturierungsprozess.
- ✧ Umstrukturierung bedeutet, offen für andere Möglichkeiten zu sein, als einfach nur Personalabbau.

Diese positive Erfahrung mit dem Sozialdialog und der Kooperation bei der SHT Gruppe hatte auch einen Einfluss auf die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgeber sowie die Unternehmenskultur bei der neuen Mutterfirma, der Frauenthal Gruppe. Nach der Übernahme der SHT Gruppe wurde ein neuer

Konzernbetriebsrat gegründet und 2008 begannen Gespräche über die Einrichtung eines europäischen Betriebsrats.

Thema 3: Umgang mit aktuellen und zukünftigen Qualifikationsdefiziten

Die Sozialpartner in jedem teilnehmenden Land nennen Missverhältnisse zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage und/oder zukünftigen Qualifikationsbedarf, um die sich wandelnde Wirtschaft zu unterstützen, als wichtige Probleme für die Sozialpartner und die Regierung. Längerfristig müssen diese Probleme durch mehr und effektivere Investitionen in Bildung auf allen Ebenen gelöst werden. Kurzfristig sind zwei Punkte wichtig:

- ✧ Erstens sind das Investitionen in Initiativen zum lebenslangen Lernen, die die Qualifikationen des derzeitigen Personals entwickeln, damit sie zum sich entwickelnden Arbeitsmarkt passen. Es ist klar, dass zu viele Arbeitnehmer über 50 den Arbeitsmarkt „verlassen“ – häufig zu Lasten von sozialen Sicherungsplänen der Regierung, die diese sich kaum leisten kann.
- ✧ Die zweite unmittelbare und kontroversere politische Reaktion ist die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften aus der EU und/oder Drittländern, die die nötigen Fähigkeiten besitzen. Während diese Politik Menschen anlockt, die beinahe sofort einsatzfähig und Nettobeitragszahler von Steuern sind, ist sie häufig unpopulär in den Ländern, aus denen die Arbeitskräfte kommen (Abwanderung, „brain drain“ oder „muscle drain“) und in den Ländern, die sie anwerben („Stehlen“ von Arbeitsplätzen, die für Einheimische zur Verfügung stehen würden). Es scheint, als seien zwar die wirtschaftlichen Argumente für Einwanderung gut dargelegt, aber die soziale Diskussion hat noch einen weiten Weg vor sich, bevor sie gewonnen oder verloren ist.

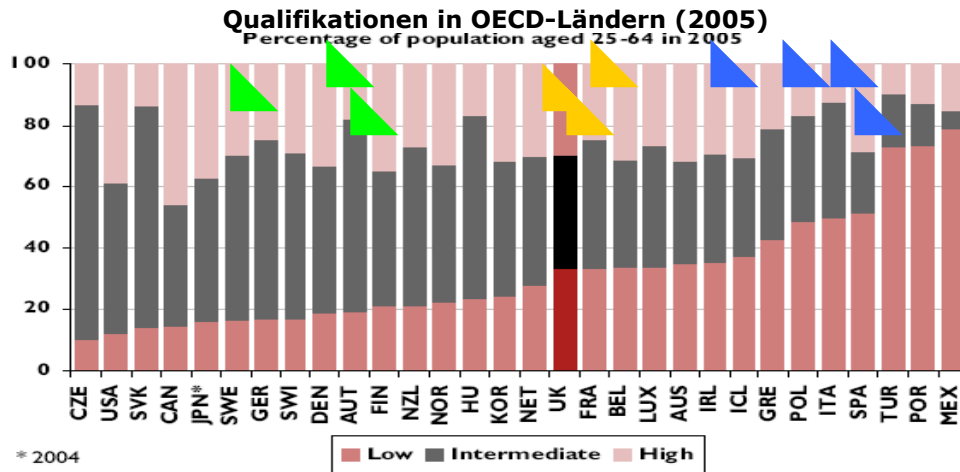
Dieser Abschnitt des Berichts sieht sich diese Fragen genauer an und untersucht dabei

- ✧ die aktuelle Höhe von Investitionen in Bildung für Kinder und junge Erwachsene;
- ✧ das Ausmaß des lebenslangen Lernens, die Art, wie es vermittelt wird und Beispiele für beste Praktiken bei verschiedenen Arten der Vermittlung;
- ✧ das „Migrationsdilemma“.

Investition in Primar-, Sekundar- und Tertiärbildung

Vier Abbildungen aus dem britischen und dem spanischen Bericht liefern ein erkenntnisreiches Bild vergangener und aktueller Investitionen in das formelle Bildungssystem für junge Menschen in den teilnehmenden Ländern.

Die erste Abbildung zeigt die Bildungsabschlüsse der heutigen Arbeitsbevölkerung (25 bis 64 Jahre) anhand einer Länderliste, und zwar in der Reihenfolge des Anteils von Menschen mit den schlechtesten Abschlüssen an der Arbeitsbevölkerung.



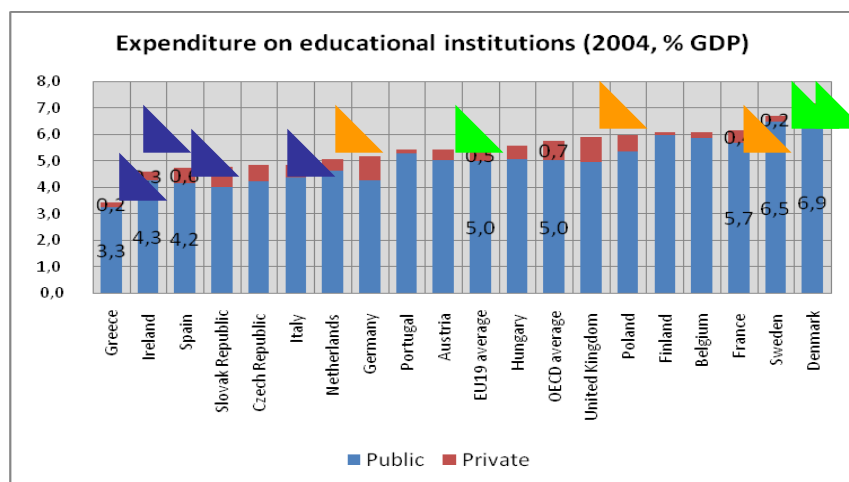
Quelle: OECD, Education at a glance, 2007

Es scheint drei Cluster zu geben. Zwei von ihnen hätte man mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgrund der vorigen Kapitel dieses Berichts vorhersagen können:

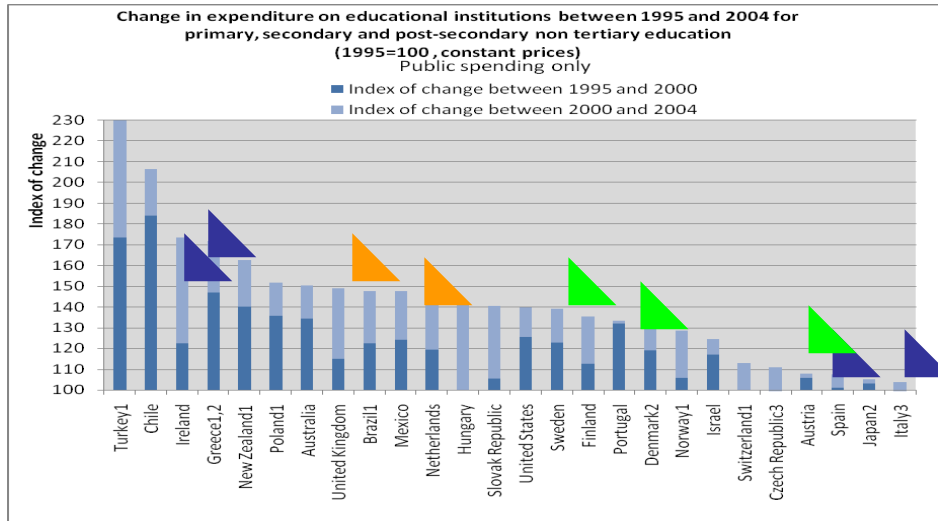
- ✧ Schweden, Dänemark und Österreich haben über Jahre hinweg auf Weltklassenniveau abgeschnitten.
- ✧ Spanien, Italien, Griechenland und Irland liegen am unteren Ende der Skala. Wie wir später sehen werden, lässt dieser Cluster den Schluss zu, dass insbesondere Spanien in der zurückliegenden langen Periode wirtschaftlichen Erfolgs nicht ausreichend in förmliche Bildungssysteme investiert hat. Italien investiert aktuell nicht genug, um eine Grundlage für die wirtschaftliche Umstrukturierung zu haben, die auf dem Aufstieg in der Beschäftigungs-„Value Chain“ beruht.

Was vielleicht überrascht, ist die Positionierung der Niederlande, Großbritanniens und Frankreichs im Mittelfeld. Das lässt darauf schließen, dass vorrangig eine relativ kleine und gut ausgebildete Gruppe von Arbeitnehmern die Stellen innehat, die einen hohen Mehrwert schaffen, und weist auf den bereits in jedem Land festgestellten Bedarf einer Verbesserung des Bildungssystems hin.

Die zweite, aus drei Abbildungen bestehende Gruppe zeigt die aktuelle Höhe der Bildungsausgaben in % des BIPs, die Veränderung der Ausgaben in den Jahren von 1995 bis 2004 und den Bildungsunterschied zwischen den „älteren“ derzeitigen Arbeitskräften (Alter: 45 bis 54) und den Arbeitskräften der unmittelbaren Zukunft (Alter: 25 bis 34).

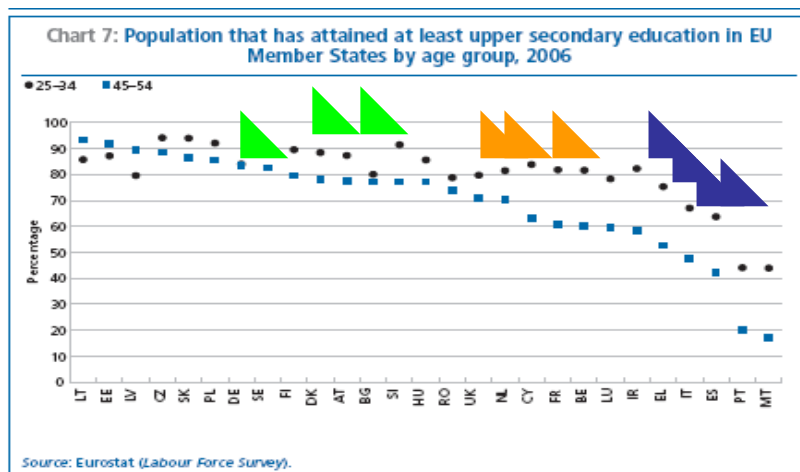


Quelle: OECD, Education at a Glance, 2007 (<http://www.oecd.org/dataoecd/27/52/39254884.xls>)



Quelle: OECD, Education at a Glance, 2007 (<http://www.oecd.org/dataoecd/27/52/39254884.xls>)

* Keine Daten für Frankreich verfügbar



Quelle: Employment in Europe, 2007

Bei Verwendung derselben Farbmarkierung wie weiter oben in diesem Kapitel ist Folgendes abzulesen:

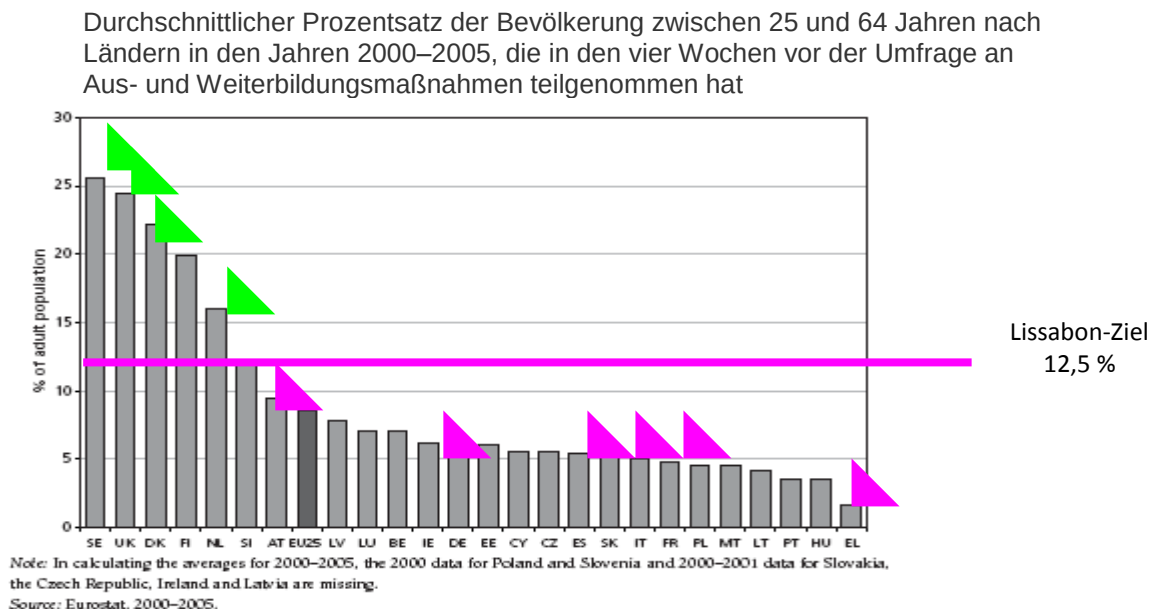
- ✧ Schweden, Dänemark und – in geringerem Maße – Österreich investieren einen großen Anteil ihres BIPs für Bildung und haben als Ergebnis gut ausgebildete und immer besser werdende Arbeitskräfte.
- ✧ Spanien, Griechenland, Italien und Irland liegen am unteren Ende der Grafiken für Ausgaben und Leistungen, aber die erhöhten Investitionen in Irland und Griechenland scheinen zu einer besseren Qualifikation der jüngeren gegenüber den älteren Altersgruppen in der Abbildung zu führen. Es sieht auch so aus, als würde Italien, das die Bildungsausgaben deutlich erhöht, nicht von den aktuellen Investitionen profitieren, die in etwa in Höhe dessen liegen, was Österreich und die Niederlande ausgeben. Ein anderes Land, das für seine Bildungsausgaben nicht den besten Gegenwert zu erhalten scheint, ist Frankreich. Der französische Bericht erwähnt, dass französische Universitäten zwar Plätze für beinahe jeden Studienwilligen haben, in den ersten zwei Studienjahren aber vier von zehn Studenten ihr Studium abbrechen.

Lebenslanges Lernen

Lebenslanges Lernen ist ein wichtiges Konzept, wenn die Qualifikationen des derzeitigen nationalen Personals sich neben dem Wandel der Wirtschaft weiterentwickeln sollen und die negativen Auswirkungen des Verweilens älterer Arbeitskräfte entweder außerhalb des Arbeitsmarktes oder ausschliesslich in Berufen mit geringerem Wert, vermieden werden sollen. Dies umfaßt Initiativen der Regierung, Sozialpartner und anderen, die in den Qualifikationswandel der aktuellen Arbeitskräfte investieren, damit diese für die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes relevant sind.

Thema 1 dieses Berichts wies bereits auf die direkte Korrelation zwischen dem Management der Umstrukturierung und lebenslangem Lernen hin. Die folgende Abbildung, die schon einmal in diesem Bericht zum Einsatz kam, zeigt die Anzahl der Personen im arbeitsfähigen Alter, die im letzten Monat an einer Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme (formelles oder informelles Lernen) teilgenommen haben. Außerdem wurde das „Lissabon-Ziel“ von 12,5 % markiert.

Die vier Länder, die beim lebenslangen Lernen gut abschneiden, sind Schweden, Dänemark, die Niederlande und Großbritannien. Fünf der anderen sechs Länder liegen unter dem EU-25-Durchschnitt und alle sechs unter dem Lissabon-Ziel von 12,5 %. Seit dem Ende des Datenerhebungszeitraums dieser Abbildung bis heute hat Spanien seine Ergebnisse beim lebenslangen Lernen deutlich verbessert. 2006 nahmen 10,4 % der Bevölkerung an Maßnahmen teil gegenüber rund 5 % im Erhebungszeitraum. Die Leistungen Griechenlands haben sich jedoch gegenüber dem Referenzzeitraum nicht merklich erhöht. Sie bleiben ziemlich weit unter den Durchschnitten von EU-27 und EU-25, dem Lissabon-Ziel und weit unter den Leistungen der Länder, die am besten abschneiden.



Die Rolle, die Unternehmen bei der ständigen Weiterbildung von Mitarbeitern spielten, war unterschiedlich stark ausgeprägt, aber trotzdem in jedem Land bedeutend. Britische Arbeitgeber wiesen auf zwei Tatsachen bezüglich der Aus- und Weiterbildung ihres Personals hin: erstens auf die Investition von Firmen in Schulungen (Schätzung für 2007: 40 Mrd. £) und zweitens darauf, dass für zwei Drittel dieser Schulungen kein „Zeugnis“ als Beleg einer formellen Qualifikation ausgestellt wird. Nachstehende Mini-Fallstudie beschreibt die Rolle der österreichischen Sozialpartner bei der Entwicklung von Initiativen für lebenslanges Lernen. Die meisten Modellansätze vom Typ einer

Arbeitsstiftung oder eines Arbeitsplatzsicherheitsrats konzentrieren sich auf (Um-)Schulungsmaßnahmen. In Unternehmen gibt es eine Vielzahl von Programmen zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit, die beabsichtigen, die Mitarbeiterqualifikationen für den aktuellen und den zukünftigen Bedarf zu verbessern. Sie beruhen auf der beiderseitigen Verantwortung von Arbeitgebern, die Schulungen zur Verfügung stellen müssen, und von Arbeitnehmern, die ihre Fähigkeiten weiterentwickeln müssen.

Vielleicht ist es zu stark vereinfachend, eine direkte Parallele zwischen der Offenheit von Volkswirtschaften für internationalen Handel und ihren Erfolgen beim lebenslangen Lernen zu ziehen. Wenn allerdings die traditionell mehr abgeschotteten Volkswirtschaften im rechten Teil der obigen Abbildung ihre Fähigkeit verbessern wollen, Veränderungen positiv zu sehen und besser mit ihnen umzugehen, dann sind Verbesserungssprünge bei der Veränderungsbereitschaft des Personals entscheidend.

Es gibt viele Beispiele für gute Praktiken in diesem Bericht und in den nationalen Berichten. Zwei besondere Beispiele für Initiativen der Sozialpartner werden nachstehend dargestellt. Das erste beschreibt die relativ neue Initiative österreichischer Sozialpartner, die die Denkweise der Regierung über lebenslanges Lernen ändern soll. Das zweite ist eine innovative staatlich finanzierte Initiative der Gewerkschaft TUC in Großbritannien, die Mitarbeitervertreter bei Förderung und Management des lebenslangen Lernens in die Pflicht nehmen soll.

MINI-FALLSTUDIE SIEBEN

ÖSTERREICH –neuer Sozialpartner plant, die Leistungen beim lebenslangen Lernen zu verbessern

Anfang Oktober 2007 haben die österreichischen Sozialpartner ein gemeinsames Programm zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten, Arbeitslosen und jungen Menschen vorgelegt. Die Vorschläge zielen darauf ab, das derzeitige allgemeine System der Berufsausbildung durch individuelle Qualifizierungspläne für jüngere und arbeitslose Menschen zu ersetzen und ein besonderes Programm für ältere Arbeitslose einzuführen.

Die Sozialpartner schlugen ein Beschäftigungsprogramm vor, welches das System der beruflichen Bildung und Qualifizierung Österreichs grundlegend reformieren soll. Die Grundlage bildeten Verhandlungen zwischen dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) und der Arbeiterkammer auf Arbeitnehmerseite und der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) sowie der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern (PKLWK) auf der Arbeitgeberseite. Das Beschäftigungsprogramm mit der Bezeichnung „Arbeitsmarkt – Zukunft 2010“ enthält eine Reihe von Vorschlägen darüber, wie die verstärkte Nachfrage der Unternehmen nach qualifizierten Arbeitskräften besser bedient und gleichzeitig ein hohes Niveau bei der Beschäftigung junger Menschen sichergestellt werden kann.

Die von den Sozialpartnern vorgeschlagenen Maßnahmen beinhalten im Wesentlichen folgende Punkte:

- ✧ Das bestehende System von Fördermaßnahmen, nach dem ein Arbeitgeber mit einer Pauschalsumme von 1.000 € für jeden Auszubildenden unterstützt wird, soll durch ein passgenaueres und flexibleres System der Ausbildungsförderung ersetzt werden. Das bedeutet, dass

staatliche Beihilfen für Arbeitgeber, die Auszubildende beschäftigen, direkt von der Höhe der Ausbildungsvergütung abhängen sowie davon, ob der Auszubildende das gesamte Ausbildungsjahr abschließt. Darüber hinaus sollten solche Arbeitgeber zusätzliche Beihilfen erhalten, die zum ersten Mal Ausbildungsplätze einrichten oder jüngere Menschen mit besonderen Bedürfnissen einstellen.

- ✧ Junge Menschen, deren Ausbildungsplatzsuche erfolglos verlaufen ist, und unter 18-Jährige mit einer Behinderung oder sozialen Benachteiligung werden Recht auf den Besuch spezieller „Qualifikationszentren“ haben. Diese Zentren sollen besondere Berufsausbildungsprogramme anbieten, die mit einer Abschlussprüfung enden und jeden Teilnehmer berechtigen, einen formell anerkannten Beruf auszuüben. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die ursprünglich für ältere Arbeitnehmer entwickelten Beschäftigungsförderprogramme auch für jüngere Arbeitnehmer ab 17 Jahren zu öffnen, die das Bildungssystem vorzeitig verlassen haben. Dasselbe gilt in Bezug auf die speziellen „Crash-Kurse“ zur kurzfristigen Vermittlung notwendiger Qualifikationen für Facharbeiter. Diese Kurse werden ebenfalls mit einer Abschlussprüfung enden.
- ✧ Für ältere Arbeitnehmer soll der Arbeitsmarktservice AMS ein spezielles Qualifizierungsprogramm „Projekt 10.000“ einführen. Im Rahmen dieses Programms sollen mindestens 10.000 arbeitslose Menschen bis Mitte 2008 eine Umschulung in metallnahen Berufen erhalten, für die nach allgemeiner Einschätzung die höchste Nachfrage durch Unternehmen besteht. Zusätzlich zu diesem Programm soll das bestehende Kombilohnmodell, welches 2005 eingeführt worden ist, reformiert werden und insbesondere auch auf über 45-jährige Menschen ausgeweitet werden, die bislang von diesem Fördersystem ausgeschlossen sind. Gleichzeitig soll beim erweiterten System die förderfähige Lohngrenze von derzeit 1.000 € monatlich auf 1.700 € angehoben werden.
- ✧ Für Berufsfelder, die unter einem chronischen Mangel einheimischer Arbeitskräfte leiden, wird die teilweise Öffnung des Arbeitsmarkts für Beschäftigte aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten verlängert, die im Mai 2007 eingeführt wurde. Durch einen Ministererlass vom 1. Januar 2008 wurden etwa 50 Berufe, die derzeit unter Arbeitskräftemangel leiden, für ausländische Arbeitskräfte geöffnet. Laut AMS besteht aktuell ein gesamtösterreichischer Bedarf von mindestens 6.000 bis 7.000 qualifizierten Arbeitskräften, der durch gut ausgebildete Kräfte aus den neuen Mitgliedsländern gedeckt werden könnte.

Das gemeinsame Programm der Sozialpartner wurde durch die sozialdemokratisch-konservative Koalitionsregierung begrüßt. Auch die Vorschläge der Sozialpartner zur Finanzierung der geplanten Maßnahmen fanden den Beifall der Regierung. Die Sozialpartner haben vorgeschlagen, künftig wieder für alle Arbeitnehmer bis ins Alter von 60 Jahren Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu entrichten, und zur Finanzierung auch einen angemessenen Teil der Überschüsse des Insolvenzentgeltsicherungsfonds zu benutzen. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass das Beschäftigungs- und

Qualifikationsprogramm „Arbeitsmarkt – Zukunft 2010“ in der Zeit von 2008 bis 2010 rund 1,3 Mrd. € zusätzlich kostet. Trotzdem erklärte sich die Regierung bereit, die Vorschläge der Sozialpartner im Wesentlichen umzusetzen.

MINI-FALLSTUDIE ACHT

GROSSBRITANNIEN – Engagement von Mitarbeitervertretern für lebenslanges Lernen

Auch wenn es gute Programme für Weiterbildung und Qualifikationsentwicklung gibt, scheint es, dass mit dem akademischen Lernen nicht vertraute Menschen zögern, sich an Schulungen oder Prozessen zu beteiligen, die zu einer Bescheinigung ihrer fachlichen Erfahrung führen.

Die Initiative „Union Learning Representatives (ULR)“, die von britischen Gewerkschaften entwickelt wurde, nimmt sich dieses Problems auf ungewöhnliche Weise an. Der ULR-Ansatz beruht auf dem Kontakt der Gewerkschaften mit einer großen Anzahl gering qualifizierter Arbeitnehmer, die wenig Erfahrung mit dem Bildungssystem haben. Das ULR-System ist nach Regionen und Branchen organisiert, wird von der Regierung finanziert und gestattet den Gewerkschaften, „Vertreter mit Schulungsverantwortung“ an der Arbeitsstätte zu ernennen.

Die Aufgabe dieser Union Learning Representatives ist, Schulungsbedarf zu analysieren, die Information des Personals zu fördern oder sich selbst darum zu kümmern, Schulungen zu organisieren und Gespräche mit dem Arbeitgeber zu führen, um diese Aktivitäten umzusetzen. Gewerkschaften verfügen über Mittel mit denen sie ULRs auf ihre Aufgabe vorbereiten können. ULRs üben ihre Tätigkeit während der normalen Arbeitszeit aus, sodass Mitarbeiter sie während der Arbeit sprechen können. Deshalb sind ULRs ein wichtiges Bindeglied zwischen Mitarbeitern, Arbeitgeber und Schulungsanbieter. Die enge Beziehung zwischen Gewerkschaftsvertretern und Arbeitskräften bzw. zwischen Gewerkschaftsvertretern und Schulungsanbietern ermöglicht ihnen, die am wenigsten qualifizierten Kollegen über den für sie am besten geeigneten Kurs zu beraten.

Das Migrationsdilemma

Eine einfache und unmittelbare Antwort auf die Kombination aus Qualifikationsdefiziten und Finanzierungsproblemen der Sozialversicherung, vor der einige Länder des „alten Europas“ stehen, ist die Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte in Gebiete mit Bedarf. In manchen Volkswirtschaften situiert sich dieser Bedarf am oberen Ende des Qualifikationsspektrums, in anderen haben Migranten geholfen, die Branchen Bau und Gastronomie aufrechtzuerhalten.

Die Wirtschaftlichkeit der Einwanderung in aufnehmende Länder ist ziemlich offensichtlich. Einwanderer zahlen Steuern, sind Verbraucher inländischer Waren und Dienstleistungen und füllen offene Stellen, die bei Nichtbesetzung die wirtschaftliche

Entwicklung bremsen würden. Das britische Schatzamt schätzt, dass Zuwanderung zwischen 2001 und 2006 die Arbeitsbevölkerung um 0,5 % wachsen ließ und das Wirtschaftswachstum in einer Größenordnung von etwa 6 Mrd. £ unterstützt hat. Britische Unternehmerverbände haben auch Belege gesammelt, die unterstreichen, dass Qualifikationen, Flexibilität und Arbeitsethik zugewanderter Arbeitskräfte Vorteile bringen.

In jedem besuchten Land sorgte das Problem legal und illegal zugewanderter Arbeitskräfte für Gesprächsstoff und häufig für heftige Diskussionen. Obwohl es in rechtlicher und politischer Hinsicht klare Unterschiede zwischen Zuwanderern aus EU-Ländern und aus Drittländern gibt, änderte sich die allgemeine Wahrnehmung der Zuwanderer kaum in den Gesprächen. Zwar wurde das Problem chinesischer Arbeitskräfte in italienischen Bekleidungsfirmen diskutiert, aber Presseberichte in letzter Zeit konzentrierten sich auf den Zustrom rumänischer Migranten. Die Diskrepanz zwischen öffentlicher Wahrnehmung und wirtschaftlicher Realität fasst vielleicht der folgende Auszug aus dem irischen Bericht am besten zusammen. Er stammt aus einem Artikel der Irish Times, der in der Seminarwoche veröffentlicht wurde, und bezieht sich in erster Linie darauf, dass neuerdings Arbeitskräfte aus den baltischen Staaten und Polen auf den irischen Arbeitsmarkt drängen.

Was die Wahlen angeht, werden tatsächliche (wirtschaftliche) Schwierigkeiten in der Industrie und potentielle Probleme am Bau wahrscheinlich von Wählerängsten überschattet, dass aufgrund des Zustroms nicht irischer Arbeitskräfte Stellen verloren gehen und sich die Beschäftigungsbedingungen verschlechtern könnten. Zweifellos haben zugewanderte Arbeitskräfte wesentlich zum ständigen schnellen Wachstum der irischen Wirtschaft in den letzten fünf Jahren beigetragen. Ohne beträchtliche Einwandererzahlen wäre das Wachstum schon längst durch Arbeitskräftemangel abgewürgt worden. Darüber hinaus haben Wissen und Qualifikationen, die zugewanderte Arbeitnehmer dem Staat bringen, die Ausstattung der Wirtschaft mit Qualifikationen beträchtlich verbessert. Wahrnehmung und Auswirkung von Zuwanderung hängen allerdings stark von der sozialen Schicht ab. Die Mittelschicht steht der Zuwanderung alles in allem positiv gegenüber. Sie sieht darin geringer entlohnte Arbeitskräfte in ihren Firmen, billigere haushaltsnahe Dienstleistungen und wenig direkten Wettbewerb um ihre Arbeitsstellen. Wähler aus der Arbeiterklasse scheinen vorsichtiger zu sein. Sie beschäftigen niemanden, geben viel weniger für haushaltsnahe Dienstleistungen aus und sehen sich mit höherer Wahrscheinlichkeit mit Konkurrenz um Arbeitsstelle und -lohn durch Arbeitskräfte aus dem Ausland konfrontiert. Die Anzahl zugewanderter Arbeitskräfte in Irland ist inzwischen beträchtlich und steigt schnell. Im 2. Quartal 2006 waren in Irland 198.100 nicht irische Arbeitskräfte beschäftigt. Das entspricht 9,8 % der Arbeitsbevölkerung. Im Jahr davor stieg ihre Anzahl um 47.800. Was die Branchen angeht, sind so gut wie keine von ihnen im öffentlichen Dienst und in der Verteidigung beschäftigt, wenige in der Landwirtschaft und ein paar im Bildungssektor. Diese drei Branchen zusammen beschäftigen gerade einmal 11.900 der gesamten Zuwanderer.

Es zeigt sich aber, dass Nichtiren jeden vierten Arbeitsplatz in der Gastronomie innehaben sowie jeden achten im Baugewerbe und jeden neunten in der Industrie. In diesen Sektoren ist die Wahrscheinlichkeit am höchsten, dass irische Arbeitnehmer fürchten, ihre Arbeitsplätze, Löhne und Arbeitsbedingungen seien in Gefahr, von ausländischen Arbeitskräften unterminiert zu werden. Bis jetzt weist allerdings alles darauf hin, dass diese Ängste unbegründet sind. In einer Studie im Jahr

2005 fanden Alan Barrett u. a. beim irischen Economic and Social Research Institute heraus, dass der durchschnittliche Zuwanderer in den Jahren 1997 bis 2003 ziemlich hoch qualifiziert war, und dass die Zuwanderung die Entlohnung hochqualifizierter Arbeitskräfte um 4 bis 5 % unter das Niveau gesenkt hat, das sie ohne ausländische Kräfte gehabt hätte. Die Löhne gering Qualifizierter waren im Allgemeinen nicht betroffen und die Beschäftigung von hoch und gering Qualifizierten stieg.

In jüngerer Zeit folgerte die Arbeitsmarktstudie „Fás Labour Market Review 2006“, dass Verdrängung unter den aktuellen Umständen in der irischen Wirtschaft kein wichtiges oder verbreitetes Problem sei. Die beiden vorrangigen Gründe für diese Ansicht sind die noch stets niedrige Arbeitslosigkeit und ein steigendes Lohnniveau in allen wichtigen Bereichen der Wirtschaft. Diese beiden Untersuchungen fanden vor dem Hintergrund einer schnell expandierenden irischen Wirtschaft statt. Wird die Verdrängung ausgeprägter werden, wenn die Geschwindigkeit des Wirtschaftswachstums zu sinken beginnt? Fás nimmt an, dass „bei einer Konjunkturabschwächung Verdrängung bei gering qualifizierter Arbeit ein beträchtliches Ausmaß erreichen könnte“.

Was auch immer die objektiven Anzeichen für die Politik sein mögen, die Wahrnehmung sticht die Realität aus. Bei sinkender Beschäftigung in der Industrie, gefährdeten Arbeitsstellen im Bau und Ängsten, dass in einer langsamer wachsenden Wirtschaft Arbeitsplätze, Löhne und Arbeitsbedingungen irischer Arbeitskräfte durch Ausländer bedroht sein könnten, ist es unwahrscheinlich, dass die Regierungsparteien die Dividende vom Wähler einstreichen, die ihnen ihrer Meinung nach aufgrund der glänzenden Beschäftigungslage in den letzten fünf Jahren zusteht.“

Zwar schwankt die tatsächliche Zahl ausländischer Arbeitskräfte aus EU- und Nicht-EU-Ländern von einem Land zum anderen gewaltig (siehe unten), die Beteiligung an den Diskussionen in den nationalen Seminaren war aber allgemein hoch. Die besprochenen Zerrbilder reichten von der chinesischen Übernahme der norditalienischen Mode-, Bekleidungs- und Schuhbranche und den scheinbar weitverbreiteten Aktivitäten polnischer Klempner bis hin zu illegaler Einwanderung, die bestehende Probleme mit der Schattenwirtschaft weiter verschärft. Uns liegen keine objektiven Daten vor, aber häufig schien es, als korreliere die Sorge um Zuwanderung negativ mit dem tatsächlichen Zuzug von Ausländern in die betreffenden Länder. In nachstehender Abbildung sind die Länder gelb markiert, in denen der Zuzug höher ist als der Wert für die EU-15. Auch der Inhalt der Diskussionen war unterschiedlich: Während manche Länder eine negative Einstellung gegenüber Zuwanderung hatten, hingen die Probleme in Großbritannien, Schweden und Dänemark hauptsächlich mit Methoden zusammen, wie Menschen, die aus wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Gründen zuwandern, integriert werden sollten.

Anteil (in %) der Ausländer im arbeitsfähigen Alter im Wohnland im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung im Arbeitsalter (2005)

Wohnland	Herkunft			
	EU-15	EU-10	Außerhalb EU-25	Insgesamt
Österreich	1.7	1.4	7.1	10.2
Dänemark	0.9	0.2	2.5	3.6
Frankreich	1.8	0.1	3.6	5.4
Griechenland	0.2	0.4	5.3	5.9
Irland	2.7	1.9	2.7	7.3
Italien	Keine Angaben verfügbar			
Niederlande	1.3	0.1	2.6	4.0

Spanien	1.2	0.2	8.4	9.8
Schweden	2.0	0.3	3.1	5.4
Großbritannien	1.7	0.4	4.0	6.1
EU-25	1.2	0.3	3.4	4.9
EU-15	1.5	0.3	4.0	5.8

Employment in Europe, 2006

Die Probleme der skandinavischen Länder lagen etwas anders. Dänemark ermutigt aktiv zum Zuzug ausländischer Arbeitskräfte in Bereichen mit Qualifikationsmangel (siehe Beispiel unten), aber ebenso wie sein Nachbarland Schweden hat es Probleme mit der wirtschaftlichen Integration „nicht wirtschaftlicher“ Zuwanderer. Die skandinavischen Regierungen haben sich traditionell eine Politik zueigen gemacht, bei der Flüchtlinge aus unruhigen oder zerbrechenden Staaten Afrikas, des Balkans, des Mittleren Ostens und Asiens aufgenommen wurden. „Nicht wirtschaftliche“ Zuwanderer (im Gegensatz zu denen aus Zentral- und Osteuropa) lassen sich nur schwer in Lernprogramme und den Arbeitsmarkt integrieren.

MINI-FALLSTUDIE NEUN

DÄNEMARK – Verbesserung des Arbeitsmarkts durch Öffnung des Angebots

Im März 2007 wurde das *Job-Card-Programm* im Zusammenhang mit zukünftiger Zuwanderung erweitert. Es umfasst jetzt auch Hebammen, Zahnärzte, Architekten, Vermesser, Rechtsanwälte, Wirtschaftswissenschaftler, Bau- und Schiffbauingenieure. Die Vereinbarung erweitert das Programm auch dahingehend, dass alle diejenigen Ausländer Aufenthaltserlaubnisse erhalten, die ein konkretes Stellenangebot mit einem Jahresgehalt von mehr als DKK 450.000 zu den üblichen Entlohnungs- und Beschäftigungsbedingungen nachweisen können, unabhängig davon, ob in dem betreffenden Beruf Arbeitskräftemangel herrscht oder nicht. Die Regierung erwägt auch, das Mindestjahresgehalt zu senken.

Eine Vereinbarung für zukünftige Einwanderung wurde abgeschlossen, die ein *Green-Card-Programm* einführt, mit dem besonders qualifizierte Ausländer ein bis zu sechs Monate gültiges Visum erhalten können, um in Dänemark eine Beschäftigung zu suchen. Die Regierung denkt auch darüber nach, das Programm anzupassen, um die Chancen von Unternehmen bei der Suche nach ausländischen Arbeitskräften zu verbessern.

Die Regierung hat 13 neue Initiativen ins Leben gerufen, die den Zugang von Unternehmen zum Arbeitsmarkt durch bessere Kenntnisse und Hilfsmittel erleichtern sollen, und um Dänemark in Schweden, Polen und Deutschland als attraktives Land für Arbeitssuchende zu vermarkten.

Mit Inkrafttreten am 1. Januar 2008 wurde das Übergangsprogramm für die EU-Erweiterung geändert. Jetzt können Unternehmen, die unter einen Tarifvertrag fallen, Bürger aus den neuen EU-Staaten beschäftigen, ohne dass diese sich vorher eine Arbeitserlaubnis besorgen müssen. Die erste Änderung der sogenannten Ostvereinbarung ist im Juni 2006 inkraftgetreten. Ihr zufolge können Unternehmen, die unter einen Tarifvertrag

fallen, vorab die Genehmigung zur Beschäftigung von Bürgern aus den neuen EU-Staaten erhalten, ohne dass sich diese zuvor eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis besorgen müssen. Seit Juni 2006 ist die Anzahl der ausgegebenen Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen deutlich gestiegen

Thema 4: „Perspektiven der geräuschlosen Umstrukturierung“

Bei der Betrachtung von Umstrukturierung in der Wirtschaft konzentriert sich die aktuelle Forschung oftmals auf Entlassungen oder Personalabbau in Großunternehmen. Der beim European Monitoring Centre on Change (EMCC) angesiedelte European Restructuring Monitor (ERM) misst beispielsweise nur Fälle, in denen mehr als 100 Stellen geschaffen werden oder verloren gehen. Ein wichtiges Ziel dieses Projekts war, wirtschaftliche Umstrukturierung nicht nur durch Massenentlassungen in einzelnen Unternehmen zu definieren.

Die Sozialpartner spielen ebenfalls eine Schlüsselrolle darin, was wir in früheren Projektphasen als „geräuschlose Umstrukturierung“ beschrieben haben – ein Ausdruck, der mittlerweile allgemein akzeptiert ist. Die geräuschlose Umstrukturierung hat zwei Hauptformen.

- ✧ Zuerst einmal findet sie statt, wenn Organisationen internen organisatorischen Veränderungen unterworfen werden, bei denen Mitarbeiter üblicherweise neue und andere Verantwortungsbereiche übernehmen müssen, um die Leistung des Unternehmens ohne größeren Arbeitsplatzabbau zu verbessern. Diese Arten von Veränderungen und die Rolle der Sozialpartner dabei sind bedeutsam, weil sie wichtige Träger von Veränderungen im öffentlichen Dienst sind und oftmals Massenentlassungen in Unternehmen unnötig machen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern müssen.
- ✧ Zweitens finden geräuschlose Umstrukturierungen in kleinen und kleinsten Firmen statt, die nicht die Aufmerksamkeit derjenigen erhalten, die Umstrukturierungen untersuchen. Die kumulierte Auswirkung des Stellenabbaus in vielen kleinen Firmen kann für eine Branche, Region oder Volkswirtschaft beträchtlich sein. Sie tritt auf, wenn die Firmen selbst keine Möglichkeit haben, die ausgefeilteren Ansätze des Change Managements zu übernehmen, die häufig bei größeren Unternehmen beobachtet werden.

Im Rahmen von Thema 4 dieses Berichts werden diese beiden Facetten der „geräuschlosen Umstrukturierung“ unter den Überschriften „Veränderungen am Arbeitsplatz“ und „Kleine und kleinste Unternehmen – unbemerkte Veränderungen“ näher untersucht.

Veränderung am Arbeitsplatz ohne erheblichen Arbeitsplatzverlust

Eines der Projektziele war, einen neuen Weg für Untersuchungen zu ebnen, die sich nicht ausschließlich mit dem Management von Massenentlassungen beschäftigen, sondern mit den Herausforderungen für Unternehmen, wenn sie versuchen, mehr und bessere Produkte und Dienstleistungen mit denselben oder weniger Ressourcen herzustellen bzw. anzubieten. Wo qualitative Umstrukturierung stattfindet, versucht das Unternehmen, dieselben Mitarbeiter zu überzeugen, andere Arbeitspraktiken anzuwenden – unter Arbeitsbedingungen und mit einer Beschäftigungssicherheit, die vom Personal oftmals als weniger günstig wahrgenommen werden. In den letzten Jahren hat es in einigen der größten europäischen Unternehmen bedeutende Initiativen zum Wandel durch interne Veränderungen gegeben. Sie wurden häufig dort durchgeführt, wo Management und

Arbeitnehmer Pläne zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit als Alternative zu Outsourcing und Verlagerung ins Ausland entwickelt haben. Es wurde bereits erwähnt, dass die gestiegene Häufigkeit von Verlagerungen ins Ausland und von Private-Equity-Übernahmen beide Seiten der Sozialpartnerschaft zu Projekten zur Verbesserung der Unternehmensergebnisse angeregt hat.

Organisationsveränderungen im öffentlichen Sektor

Qualitative Umstrukturierungen sind nicht auf privatwirtschaftliche Unternehmen beschränkt. Tatsächlich hat der Druck auf öffentliche Einrichtungen, ihren Service zu verbessern, zu einem Strom innovativer Ansätze für das Change Management geführt – häufig im Zusammenhang mit gleich bleibenden oder sinkenden Etats. In etlichen nationalen Berichten von Schweden bis Italien wurde die Sorge für bessere Leistungen und Produktivität im öffentlichen Dienst als wichtiger Punkt genannt, der sich auf den wirtschaftlichen Erfolg auswirkt. Die allgemein akzeptierte Ansicht leitender Personalfachleute im öffentlichen und privaten Sektor ist, dass es oftmals „einfacher“ sei, durch größeren Arbeitsplatzabbau für Effizienz zu sorgen, als mit einer unveränderten Mitarbeiterzahl. Besonders schwer ist es allerdings, wenn viele Kollegen ihre Arbeit verlieren und man von denjenigen, die zurückbleiben, erwartet, ähnliche Ergebnisse mit weniger Personaleinsatz zu erzielen.

Sollen bei Veränderungen im öffentlichen Sektor qualitative Ziele erfüllt werden, bedeutet das häufig, Arbeitskräfte von der Notwendigkeit des Wandels zu überzeugen, die viele Jahre ein beträchtliches Maß an Beschäftigungssicherheit und ein relativ veränderungsfreies Umfeld genossen haben. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und der öffentlichen Einrichtung und ihren Mitarbeitern sogar noch entscheidender für den Erfolg als unter anderen Umständen.

Eines der größten Probleme für den Wandel bei der öffentlichen Hand ist, dass Organisationen oftmals versuchen, zwei logische, aber einander widersprechende Strategien zu fahren. Die erste ist, Beschäftigungsverträge und Personalpraktiken des öffentlichen Diensts zu „privatisieren“ oder „quasi zu privatisieren“. Die zweite ist, Prozess- oder Organisationsveränderungen einzuführen, die von den Mitarbeitern verlangen, entweder anders oder intensiver zu arbeiten. Bewährte Praktiken empfehlen Folgendes: Belastungen von Prozess- oder Organisationsveränderungen sollten von qualifizierten und engagierten Führungskräften und Geschäftsleitungen unterstützt werden; Aktionspläne, die Mitarbeiter und ihre Vertreter vom Wert des Wandels überzeugen; Kommunikationspläne, die das Personal über die Geschehnisse auf dem Laufenden halten; gut terminierte und geplante Schulungen; ein hohes Maß an Unterstützung durch das Personalwesen bei Standortwechseln und beim Management von Arbeitsbelastungen. Das Auftreten des Personalwesens muss allgemein für Gewissheit und Vertrauen sorgen, wenn das Tagesgeschäft voller Ungewissheit und Druck ist. Das ist nicht möglich, wenn Maßnahmen zur Veränderung lange bestehender Vereinbarungen zu Vertrags- und Beschäftigungssicherheit mit Initiativen für interne Veränderungen einhergehen. Im oben erwähnten dänischen Umstrukturierungsprogramm der öffentlichen Verwaltung wurde vor dem Start des Veränderungsprozesses die Kontinuität von Vertrags- und Beschäftigungssicherheit betont.

Bei den nationalen Seminaren wurde eine Reihe von Fallstudien vorgestellt (zusätzlich zur bereits beschriebenen Umstrukturierung der dänischen öffentlichen Verwaltung), die interne Veränderungen im öffentlichen Sektor illustrieren und von der spanischen RTVE bis zur italienischen Post reichen. Zwei andere Fälle aus den nationalen Seminaren werden im Folgenden beschrieben.

MINI-FALLSTUDIE ZEHN

HEALTH SERVICE IN GROSSBRITANNIEN – „Das Krankenhaus bei Nacht“

Das Projekt „The Hospital at Night“ des britischen National Health Service (NHS) versuchte, die Probleme mit der Einhaltung der europäischen Arbeitszeitrichtlinie zu lösen und zugleich einen durchgängigeren Service sicherzustellen sowie die Leistung einer sichereren Patientenversorgung außerhalb der üblichen Arbeitszeiten zu verbessern.

Es wurde ein Ansatz gewählt, der eine ganzheitliche Systemlösung einführte, die auf dem Engagement des Personals für eine Neudefinition der Dienstleistung und einer Produktivitätsverbesserung beruhte. Das Ergebnis war die Bildung fachübergreifender Teams mit gemeinsamer Verantwortung für die nächtliche Patientenversorgung. Das alte Modell langer Arbeitsschichten in Kombination mit Rufbereitschaft wurde durch regelmäßige Schichtarbeit in multidisziplinären Teams ersetzt. Der reguläre „Arbeitstag“ wurde verlängert und die Zahl von Operationen danach vermindert. Bei Nacht verschob sich der Schwerpunkt auf die Erstversorgung und „Treat and Transfer“-Praktiken.

Der Gesamtansatz wurde von den medizinischen und nicht medizinischen Ausbildungsstätten (Royal Colleges), den Gewerkschaften und Verbänden des NHS sowie der NHS-Leitung ausgearbeitet. Im Rahmen eines Pilotprojekts wurde der Ansatz zwei Jahre (von 2004 bis 2006) getestet. Die Reaktionen des Personals und die klinischen Resultate waren sehr positiv. Erste Schlussfolgerungen aus dem Projekt zeigen, dass Ärzte mehr Unterstützung und Schulung für kürzere Arbeitszeiten erhalten haben. Pflegepersonal hatte die Möglichkeit, Fähigkeiten auf neuen Gebieten zu entwickeln und die Erfolge bei den Patienten haben sich deutlich verbessert.

MINI-FALLSTUDIE ELF

FRANKREICH – Veränderungsprozess bei La Poste

Die strategischen Veränderungspläne bei der französischen Post (La Poste) beinhalten quantitative und qualitative Folgen für die Beschäftigung sowie Identifikation und Nutzung von Synergien zwischen sozialen Pflichten, Modernisierung und kommerziellem Erfolg.

Quantitative Auswirkungen auf die Beschäftigung: Die Folgen der Veränderung hinsichtlich der Personalstärke des Unternehmens waren nicht groß. 1999 beschäftigte La Poste 312.439 Mitarbeiter und 2005 waren es 303.041. Es gab jedoch eine wesentliche Veränderung bei der Art der Tätigkeiten und den Beschäftigungsverhältnissen:

- ✧ Die Anzahl der Beamten hat sich deutlich verringert. Sie wurden durch Mitarbeiter mit unbefristeten Verträgen wie in der Privatwirtschaft ersetzt.

- ✧ Im Gegensatz zu vielen Wettbewerbern blieb die Anzahl der befristeten Verträge in den letzten sieben Jahren konstant.
- ✧ Die Zahl der Mitarbeiter mit Zeitarbeitsverträgen ist von etwa 8 % auf 12 % aller Mitarbeiter gestiegen.

Qualitative Auswirkungen auf die Beschäftigung: Schulung und Qualifikationsförderung sind wichtige Prioritäten für La Poste. Die Schulungspläne haben sich geändert. Sie sind nicht mehr standardisiert und von oben vorgegeben, sondern beziehen den einzelnen Mitarbeiter und seinen Vorgesetzten ein und verpflichten beide Parteien dazu, den Mitarbeiter an die Bedürfnisse der Organisation anzupassen.

Besondere Aufmerksamkeit erhalten eine verbesserte Flexibilität und Beschäftigungsfähigkeit sowie ein deutlicher Verbesserungsschritt beim Kundenservice. Ein kompetenzbasierter Ansatz der persönlichen Entwicklung wird mit individuellen Schulungsplänen umgesetzt, die von einem Recht auf Schulung untermauert werden. Mit dem neuen Schulungsansatz hängen auch neue Ansätze für Belohnung und Motivation zusammen, die das Klima der Veränderung unterstützen.

Der Veränderungsprozess und der Sozialdialog

La Poste hat eine lange Geschichte des Sozialdialogs zwischen starken und effektiven Sozialpartnern. Sie sieht ein System des Sozialdialogs, das auf Vertrauen und Überzeugung beruht, als unerlässlich für den Veränderungsprozess an. Sie erkennt auch, dass Praktiken und Vorgehensweisen modernisiert werden müssen, wenn die Maschinerie des Sozialdialogs im neuen Wettbewerbsumfeld funktionieren soll. 2004 schloss La Poste eine neue Vereinbarung über die Organisation des Sozialdialogs mit den Vertretern ihrer Mitarbeiter. Die Vereinbarung enthielt eine Reihe grundlegender Veränderungen der bisherigen Praktiken:

- ✧ Wenn der Sozialdialog in einem dezentralisierten Unternehmen effektiv bleiben sollte, musste der Prozess des Sozialdialogs selbst an den Stellen relevant sein, an denen Entscheidungen gefällt wurden. Das verlangte nach einer Dezentralisierung des Prozesses.
- ✧ Um effektiv zu sein, mussten sich die im Rahmen des Sozialdialogs diskutierten Themen ändern, um dem neuen Umfeld und den neuen geschäftlichen Prioritäten zu entsprechen. Die bei Besprechungen behandelten Themen mussten vielfältiger werden.
- ✧ Wenn der Sozialdialog auf Vertrauen und Überzeugung beruhen soll, müssen beide Parteien die vereinbarten Verpflichtungen einhalten.
- ✧ Um konkrete Ergebnisse bei Verhandlungen über komplexe Themen sicherzustellen, müssen Beschlüsse nach dem Mehrheitsprinzip gefasst und von allen respektiert werden.
- ✧ Wo es bei Themen, die sich auf einige Teile des Personals von La Poste negativ auswirken, unvermeidbare Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien gibt, ist die Aufgabe des Sozialdialogs, als „Sozialalarm“ zu dienen.

Réussir ensemble: Effektive Sozialpartnerschaft unterstützt die wichtige Initiative „Réussir ensemble“ („Gemeinsam können wir es schaffen“). In die Initiative sind mehrere Elemente eingebaut:

- ✧ Der Rahmen der Arbeitsbeziehungen wird von einer allgemeinen Mitarbeitervereinbarung unterstützt.
- ✧ Da die Art der Tätigkeiten und Verträge sich schrittweise verändert, hat sich La Poste verpflichtet, die Nutzung von befristeten Verträgen einzuschränken.
- ✧ Die Notwendigkeit, Qualifikationen und Fertigkeiten der Mitarbeiter durch Schulung zu verbessern, wird durch die Vereinbarung unterstützt, Mitarbeitern lebenslange Schulung anzubieten.
- ✧ Interne Beförderungs- und Entwicklungssysteme werden vereinfacht und beruhen auf der Anerkennung der erreichten Qualifikationen.
- ✧ Wenn Mitarbeiter sich mehr um Kunden kümmern sollen, muss sich diese Einstellung darin widerspiegeln, dass das Unternehmen sich um seine Mitarbeiter kümmert. Rücksichtnahme auf Mitarbeiter wird wichtiger für die Organisation. Das drückt sich auch dadurch aus, dass mehr Wert auf Arbeitsschutz und Gesundheit gelegt wird.
- ✧ Das stärkere Engagement der Organisation für soziale Pflichten zeigt sich auch in mehr Aufmerksamkeit für gleiche Chancen am Arbeitsplatz, insbesondere was Frauen und Behinderte betrifft.
- ✧ Sozialleistungen wird mehr Aufmerksamkeit geschenkt, insbesondere solchen, die mit der Vereinbarkeit von Arbeits-, Privat- und Familienleben zusammenhängen.

La Poste baut für ihre zukünftigen Erfolge klar und deutlich auf die Entwicklung von Qualifikation und Engagement ihrer Mitarbeiter durch Initiativen, die die Bedeutung der Beziehung zwischen dem Unternehmen und dem einzelnen Mitarbeiter (Schulung, Entwicklung, Beschäftigungsfähigkeit, Empowerment) ebenso vergrößern, wie die der Beziehung zwischen dem Unternehmen und denjenigen, die gewählt wurden, um die Arbeitnehmer im neuen Prozess des Sozialdialogs zu vertreten.

Kleine und kleinste Firmen – unbemerkte Änderungen

Kleine und mittlere Unternehmen bilden den größten Teil der Unternehmen in den zehn teilnehmenden Ländern und in der gesamten EU. Von schätzungsweise 23 Millionen europäischen Firmen sind mehr als 99 % kleine und mittlere Unternehmen (KMU)¹². Neun von zehn KMU sind sogenannte Kleinst- oder Mikrounternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern. Sie beschäftigen 30 % aller europäischen Arbeitskräfte. Nachstehende Abbildung aus der Einleitung dieses Berichts zeigt, dass ein beträchtlicher Anteil der Nettoanzahl neuer Arbeitsplätze in Europa in „kleinen“ und „jungen“ Firmen entsteht.

¹² Beschäftigen weniger als 250 Mitarbeiter und haben weniger als 50 Mio. € Umsatz

	Job creation	Job destruction	Job reallocation	Net job creation
By company size				
1-19	10.7	3.5	14.2	6.9
20-49	7.8	3.8	11.6	3.8
50-99	7.4	3.8	11.2	3.3
100-249	7.0	4.0	11.0	2.9
250-499	5.8	3.4	9.2	2.2
500-999	5.7	3.6	9.4	2.0
1000-2499	4.8	3.7	8.5	2.2
2500 and more	3.7	3.8	7.5	-0.4
By age of company				
1 year old	8.9	3.7	12.6	5.2
2-5 years old	8.4	4.1	12.5	4.3
6-10 years old	7.6	4.0	11.6	2.5
more than 10	5.2	3.6	8.8	1.6

Source: ECB based on Amadeus database

Was die Branchen angeht, finden sich KMU am wahrscheinlichsten im Baugewerbe, in der Gastronomie und im Einzelhandel. Firmen mit weniger als 10 Mitarbeitern machen zwischen 40 und 50 % der europäischen Unternehmen in diesen drei Branchen aus. Unternehmen, die weniger als 50 Mitarbeiter beschäftigen, machen beinahe drei Viertel aller Firmen in Bau und Gastronomie aus und rund 60 % der Arbeitgeber im Einzelhandel.

Die Unterscheidung zwischen Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen beim Beitrag zu nationalem BIP, Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen bedarf der Erläuterung. Die bereits seit Langem übliche und allgemein anerkannte Definition einer KMU lautet: „Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern.“ Diese Definition ist nicht sehr praktisch für Entscheidungsträger der Beschäftigungspolitik, da sie drei sehr wichtige Untergruppen mit ganz verschiedenen Merkmalen bezeichnet, die unterschiedliche politische Ansätze verdienen.

- ✧ Die erste Kategorie ist das Ein-Mann-Unternehmen. Die Anzahl dieser Firmen steigt und macht üblicherweise etwa die Hälfte aller KMU aus.
- ✧ Die Mikrounternehmen, die weniger als zehn Arbeitskräfte beschäftigen, machen üblicherweise etwa 40 % aller KMU aus.
- ✧ Von mittleren Unternehmen spricht man im Allgemeinen dann, wenn sie mehr als 50 Mitarbeiter beschäftigen. Sie stellen 1 bis 2 % der KMU. In vielen Branchen würde heutzutage eine Fabrik oder eine Verwaltung mit mehr als 100 Mitarbeitern als „großes“ Unternehmen angesehen und könnte eventuell eine Tochtergesellschaft eines bedeutenden multinationalen Konzerns sein. So ging es bei einer der Fallstudien zu Kleinunternehmen des Projekts um eine Tochtergesellschaft eines der größten Unternehmen Europas, das aufgrund einer Produktionsauslagerung ins Ausland umstrukturiert wurde.

Wenn umfangreiche Arbeiten unternommen werden sollen, bei denen es um KMU geht, sollte sich die Aufmerksamkeit vor allem auf die Bedürfnisse der Ein-Mann-Unternehmen und der Kleinstunternehmen mit weniger als zehn oder zwanzig Arbeitskräften richten. Es sind diese Firmen, die nicht von rechtlichen Verpflichtungen zum Umgang mit Massenentlassungen betroffen sind, bei denen Arbeitsplätze aufgrund finanzieller Schwierigkeiten verloren gehen, weil sie sich keine teuren Abfindungen oder Ausgliederungsarrangements leisten können, bei denen die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass es rechtliche Anforderungen an Systeme für einen Sozialdialog gibt, bei denen Gewerkschaftsmitgliedschaft und -vertretung am seltensten ist und die es schwieriger finden, in Mitarbeiterschulungen zu investieren.

Wer eine gründliche Analyse der Umstrukturierung bei KMU sucht, findet eine gute Zusammenfassung von Forschungsergebnissen und die verfügbare Literatur im

Grundlagendokument für das Umstrukturierungsforum der Europäischen Kommission mit dem Titel „Anpassung der KMU an den Wandel“, das Ende 2007 stattfand.¹³ Dieses Dokument enthält eine gründliche Analyse aktueller Dokumente und Gedanken, aber auch den Hinweis, dass das Thema angesichts seiner tatsächlichen und potentiellen Folgen für die europäische Wirtschaft zu wenig erforscht ist.

In den nationalen Seminaren standen Klein- und Kleinstunternehmen nicht im Mittelpunkt und wurden nur beschränkt diskutiert. Das unterstreicht die Bemerkung über den Bedarf an intensiverer Erforschung. Allerdings wurden drei wichtige Punkte erwähnt:

- ✧ Ein-Mann-Unternehmen wachsen in manchen Ländern wahrscheinlich eher durch Zukauf von Leistungen als durch Beschäftigung von Mitarbeitern.
- ✧ In manchen Ländern und Branchen war die Rolle wichtig, die Unternehmen in ähnlichen Branchen in derselben Region spielten, die gemeinsam in „Clustern“ oder „Industriebezirken“ auftreten, um Innovationen zu fördern und den Übergang zu unterstützen.
- ✧ Obwohl kleine Unternehmen im Allgemeinen weniger geneigt sind, ihre Mitarbeiter zu entlassen, wenn sie in finanzielle Schwierigkeiten geraten, ist die Geschwindigkeit des Wandels in kleinen Unternehmen hoch. Wenn sich der Arbeitsplatzabbau auf viele Firmen einer Branche oder Region konzentriert, kann die Auswirkung auf die Wirtschaft als Ganzes beträchtlich sein.

Wachstum und das Ein-Mann-Unternehmen: Zwar steigt die Anzahl der Ein-Mann-Unternehmen, aber diese Firmen expandieren kaum im Hinblick auf das Einstellen von Mitarbeitern. Aus den anekdotischen Informationen (die in Schweden substantieller waren) im Laufe der Seminare, ergibt sich der Eindruck, dass diese Unternehmen häufig wachsen und ihre Umsätze erhöhen, ohne „Arbeitgeber“ zu werden. Sie erreichen dieses Wachstum dadurch, dass sie lieber bei anderen kleinen Firmen Leistungen zukaufen als Arbeitskräfte zu beschäftigen. In Österreich und Italien wurde vermutet, dass Unternehmen, die nur aus ihrem Inhaber bestehen, heute oftmals lieber Waren und Dienstleistungen im In- und Ausland zukaufen, als ihr Unternehmen als Arbeitgeber wachsen zu lassen. Diese Vermutung ist sehr bedeutsam in Bezug auf die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Mehr und detailliertere Analysen wären lohnend, um festzustellen, ob sie auf Fakten beruht, und wenn ja, warum Unternehmensgründer zögern, durch Beschäftigung von Arbeitnehmern zu wachsen.

Industriebezirke: Beispiele kooperativen Verhaltens durch eine große Zahl von Klein- und Kleinstunternehmen auf den Gebieten Forschung und Entwicklung, Innovation, Schulung und Management von beruflichen Übergangsmaßnahmen wurden im Laufe der nationalen Seminare vorgestellt, und zwar in Italien (Textilbezirk Prato) und in Österreich (Kunststoff-Cluster in Oberösterreich). Die folgende Mini-Fallstudie 12 beschreibt diese österreichische Initiative.

MINI-FALLSTUDIE ZWÖLF

ÖSTERREICH – Kunststoff-Cluster Oberösterreich

¹³ Umstrukturierungsforum der Europäischen Kommission „Anpassung der KMU an den Wandel“, 26. und 27. November 2007, Grundlagendokument, herausgegeben und verfasst von Eckard Voss

Die Kunststoff-Cluster-Initiative in Oberösterreich ist beispielhaft für die erfolgreiche Bewältigung der Herausforderungen des strukturellen Wandels und der Globalisierung, mit denen sich die überwiegend kleinen und mittelgroßen Unternehmen konfrontiert sehen. Der Kunststoff-Cluster ist Teil des branchenübergreifenden Dachverbands Clusterland Oberösterreich GmbH, der fünf Cluster und drei Netzwerke in Oberösterreich mit mehr als 1.300 einzelnen Firmen und 217.000 Mitarbeitern umfasst.

Seit 1998 haben sich nach und nach derartige Cluster in den wichtigen Wirtschaftszweigen Oberösterreichs entwickelt:

- ✧ Rund 255 Partner sind Mitglieder des *Automobil-Clusters*, des größten Netzwerks der Automobilzulieferindustrie in Österreich. Seit 1998 arbeitet der Automobil-Cluster mit Herstellern und Kundendiensten sowie mit Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen im Bereich Straßenfahrzeuge (Pkw, Lkw, Spezialfahrzeuge, Motorräder) zusammen.
- ✧ 1999 hat Oberösterreich einen *Kunststoff-Cluster* gegründet, der sich darauf konzentriert, die Stärke der Unternehmen in der Branche zu bündeln, und der als erfolgreiches Beispiel für eine erfolgreiche Cluster-Politik mit internationaler Anerkennung und 400 Partnern steht. Mehr als 200 Partner arbeiten im *Möbel- und Holzbau-Cluster* zusammen und bilden ein Netzwerk für Tischler, Möbel-, Holz- und Bauelementehersteller, deren Zulieferer und Weiterbildungs- und Forschungseinrichtungen.
- ✧ Mehr als 160 Partner haben sich im *Gesundheitstechnologie-Cluster* organisiert – einem Netzwerk für Medizintechnik und Medizintechnikunternehmen, deren Zulieferer, entsprechende Weiterbildungs- und Technologieeinrichtungen sowie Gesundheitseinrichtungen. Rund 220 Partner kooperieren im *Mechatronik-Cluster* – dem größten Netzwerk der österreichischen Mechatronikindustrie. Seit 2003 arbeitet das *Macaroni-Cluster* mit Unternehmen aus den Bereichen Maschinen- und Anlagenbau, Geräte- und Apparatebau, spezielle Technologieliieferungen und -Dienstleistungen, Forschungs- und Entwicklungs- sowie Bildungseinrichtungen zusammen.

Seit 2004 haben sich drei Netzwerke als Plattform für branchenspezifischen Informationsaustausch, Kommunikation und Kompetenzentwicklung in Oberösterreich etabliert. In Zusammenarbeit mit kompetenten Partnern aus Wissenschaft und Praxis unterstützen diese Netzwerke die Kompetenzentwicklung der oberösterreichischen Wirtschaft, besonders bei kleinen und mittelständischen Unternehmen: das *Netzwerk Human Resources*, das *Netzwerk Design & Medien* und das *Netzwerk Umwelttechnologie* als Plattform für Zulieferer, Kompetenzträger und Technologienutzer auf den Gebieten Wasser, Entsorgung, Luft, Lärm und Boden.

Alle Cluster und Netzwerke, die bis Ende 2005 unter Verwaltung der Technologie- und Marketinggesellschaft Oberösterreich (TMG) standen, gehören nun zur Clusterland Oberösterreich GmbH, die im Januar 2006 gegründet wurde. Besitzer sind die Technologie- und Marketinggesellschaft Oberösterreich (TMG) mit einem Anteil von 61 %, die oberösterreichische Wirtschaftskammer und der Industrieverband Österreich mit jeweils 19,5 %.

Abgesehen von der Dachverbandsorganisation Oberösterreich existieren noch zwei weitere Cluster und ein Netzwerk mit einer abweichenden Eigentumsstruktur: ein Lebensmittel-Cluster, der von der oberösterreichischen Wirtschaftskammer koordiniert wird, ein *Ökoenergie-Cluster*, der vom oberösterreichischen Energiesparverband koordiniert wird, und das *Netzwerk Logistik*, das vom Verband für Netzwerklogistik koordiniert wird.

Profil und Struktur von „Clusterland Oberösterreich“

		Start	Partner	Umsatz in (Mrd.) €	Mitarbeiter in 1000
Automobil		07.1998	255	16,5	85,9
Kunststoff		04.1999	410	13,7	55,0
Möbel- und Holzbau		01.2000	231	2,3	19,3
Gesundheitstechnologie		03.2002	169	3,1	22,5
Mechatronik		01.2003	234	4,6	27,1
Netzwerke Design & Media, Human Resources und Umwelttechnologien		2004 und 2006	57	1,6	7,8
Gesamt			1.356*	41,8*	217,6*

Quelle: www.clusterland.at, *Stand 31.12.2007

Hintergrund und Hauptgründe für Umstrukturierung

Die Lage der Kunststoffindustrie in Oberösterreich am Ende der 1980er Jahre und am Anfang der 1990er Jahre war durch folgende strukturelle Probleme geprägt:

- ✧ Eine starke Struktur von mittelständischen Unternehmen, aber nur wenige größere Unternehmen
- ✧ Privatisierung von ehemals öffentlichen Unternehmen, zum Beispiel „Chemie Linz“, mit negativen Auswirkungen auf Unternehmen als Zulieferer und Kunden
- ✧ Keine regionalen Forschungs- und Weiterbildungseinrichtungen – bereits existierende Institutionen beziehen sich auf große Chemieunternehmen

Zugleich ist die Region Oberösterreich durch starke Industrietraditionen in der Chemie- und Kunststoffproduktion mit innovativen Herstellerfirmen und Chemieunternehmen geprägt.

Aufgrund dieser Umstände hat die Regierung Oberösterreichs zusammen mit Geschäftspartnern 1999 die Kunststoff-Cluster-Initiative als Teil der übergeordneten oberösterreichischen Cluster-Initiative gegründet. Grundlegende Idee der Cluster-Initiative war es, die Wettbewerbsfähigkeit und das Innovationspotential der Unternehmen dieser Branche durch Kooperationen und verschiedene Serviceangebote zu stärken, die die Clusterland-Initiative zur Verfügung stellt. Übergeordnete Philosophie ist, dass die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht durch Preisrivalität, sondern nur auf Basis von Qualität, mit qualifizierten Mitarbeitern und Innovationen erreicht werden kann.

Hauptsächliche Aktionsfelder sind:

- ✧ Information und Kommunikation

- ✧ Wissenstransfer und Qualifikation
- ✧ Kooperation und Netzwerkbildung
- ✧ Unterstützung bei Marketing- und PR-Kampagnen
- ✧ Unterstützung beim Zugang zu internationalen Märkten und bei stärkerer Exportorientierung

Heute sind rund 400 Unternehmen mit nahezu 60.000 Mitarbeitern unter dem Dach der Kunststoff-Cluster-Initiative organisiert. Der Cluster umfasst sämtliche Teile der Wertschöpfungskette, darunter Kunststoffproduktion, Maschinenproduktion und -herstellung sowie Serviceanbieter, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen.

Ergebnisse und Erfolg der Initiative

Nach acht Jahren kann die Kunststoff-Cluster-Initiative bereits beeindruckende Ergebnisse vorweisen:

- ✧ Mehr als 330 Unternehmen waren bislang in rund 80 verschiedene Innovationsprojekte eingebunden, von denen die meisten nur mithilfe der Initiative stattfinden konnten.
- ✧ Rund drei Viertel der beteiligten Unternehmen beteiligten sich nach dem offiziellen Projektabschluss weiterhin an Kooperationen und Netzwerken.
- ✧ Die Kunststoffindustrie konnte in den vergangenen Jahren im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen in Oberösterreich ein wesentlich höheres Wachstum mit einem jährlichen Umsatzanstieg von 7 bis 8 % vorweisen.
- ✧ In den letzten drei Jahren wurden von den Unternehmen der Kunststoffindustrie durchschnittlich 750 bis 800 neue Arbeitsplätze pro Jahr geschaffen.

Dieser Erfolg illustriert auch den Mehrwert von Kooperation und Netzwerkbildung insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen beim Change Management, bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Entwicklung von Innovationspotentialen.

Klein- und Kleinstunternehmen und die Geschwindigkeit des Wandels: Obgleich breiter Konsens darüber herrscht, dass Klein- und Kleinstunternehmen ihr Personal nicht so leicht entlassen¹⁴, so können Kündigungen doch rasch vonstattengehen, wenn sie in finanziellen Schwierigkeiten sind. Die starke Konzentration von Arbeitskräften in vielen Unternehmen in bestimmten Branchen bedeutet, dass die kumulierten Auswirkungen des Handelns der Arbeitgeber bei wirtschaftlichen Problemen schwerwiegende Folgen haben können.

Besonders besorgniserregend ist die Konzentration von Klein- und Kleinstunternehmen in der Baubranche, die in manchen Ländern vor einer Wirtschaftskrise steht. Im April bzw. Mai 2008 äußerten die Zeitschrift Economist und BBC World die Vermutung, dass die spanische Baubranche im nächsten Jahr zwischen 400.000 und 900.000 Stellen verlieren könnte. Irland könnte vor einem ähnlichen, wenn auch weniger umfangreichen Problem stehen. Ständen größere Unternehmen vor denselben Herausforderungen, würde der Prozess langsamer ablaufen, weil zuerst die Arbeitnehmervertreter konsultiert

¹⁴ Umstrukturierungsforum der Europäischen Kommission „Anpassung der KMU an den Wandel“, 26. und 27. November 2007, Grundlagendokument, herausgegeben und verfasst von Eckard Voss

werden müssten. Dann würden Sozialpläne ausgearbeitet, um die Probleme von Abfindungen und beruflichen Übergangsmaßnahmen zu lösen. Außerdem wäre das Medieninteresse enorm.

Territorialpakte und Cluster-Initiativen sind ein Teil der Antwort, aber die Sozialpartner sollten vielleicht mehr die Auswirkungen für die Zukunft genauer untersuchen, wenn es immer mehr große Cluster von Klein- und Kleinstarbeitgebern gibt.

Abschließende Bemerkungen

Ziel des abschließenden Syntheseberichts, der zu Beginn des Jahres 2010 erarbeitet wird, ist eine Vervollständigung der nationalen Überblicke in jedem der 27 EU Mitgliedsstaaten. Dabei können anhand des Abschlusses dieser Studie über 10 Länder, die in der Grösse und vom wirtschaftlichen Aufbau her sehr unterschiedlich sind, einige kurze abschließende Bemerkungen über die Rolle der Sozialpartner in der Umstrukturierung gemacht werden.

- ✧ Es scheint, daß die effektivsten und nachhaltigsten Ansätze zu Flexicurity auf einem umfassenden und konsistenten Ansatz der Arbeitsmarktpolitik aufbauen.
- ✧ Nicht alle innovativen oder effektiven Initiativen und Ansätze sind direkt transferierbar von einem Land zum anderen. Um eine effektive Umsetzung zu gewährleisten, müssen die oft einzigartigen nationalen Voraussetzungen für effektives Engagement und Einfluss der Sozialpartner in Betracht gezogen werden. Beispiele in diesem Bericht beinhalten die lange und im Allgemeinen erfolgreiche Geschichte des sozialen Dialogs in Schweden; der Ansatz zu Innovation und Risiko in Dänemark; und die Rolle, welche von der Regierung im Vereinigten Königreich eingenommen wird.
- ✧ In einigen Ländern gibt es einen klaren Konflikt zwischen den Zielen der Aushandlung von beruflichen Übergangsmassnahmen und der Einigung auf finanzielle Abfindungen für den Arbeitsplatzverlust. In einigen Ländern gibt es einen deutlichen Unterschied in der Gewichtung zwischen dem Management von Übergängen und dem Schutz von bestehenden Arbeitsplätzen.
- ✧ Wichtige Voraussetzungen für effektives Engagement der Sozialpartner in der Antizipierung und im Management von Wandel sind die Entwicklung einer gemeinsamen Diagnose über die Herausforderungen der Umstrukturierung; Übereinstimmung bei der erforderlichen Strategien, und die Bereitstellung der Regierung eines angemessenen „Raums“ für die Initiativen der Sozialpartner.
- ✧ In der Entwicklung einer gemeinsamen Diagnose und Agenda haben nationale oder Industrie unabhängige Beobachtungsgremien geholfen die traditionelle Agenda der Arbeitsbeziehungen in manchen Ländern zu verändern.
- ✧ Erfolg beim Erreichen der Ziele der Lissabon-Agenda beruht auf Spitzenleistungen im formellen Bildungs- und Ausbildungssystem; dem Zusammenhang zwischen den Bedürfnissen von Arbeitgebern und den Qualifikationen von Studenten; der Berufsausbildung; dem ständigen „lebenslangen“ Lernen, der Rolle informellen Lernens und auf Schulungen am Arbeitsplatz. Die Sozialpartner können eine wichtige Rolle bei der Gestaltung dieser Facetten von Bildungssystemen spielen.
- ✧ Auf kurze Sicht wird die Mobilität von Arbeitern wichtig sein, um die Qualifikationsdefizite auf verschiedenen Ebenen des Arbeitsmarkts aufzufüllen. Die Sozialpartner haben eine wichtige Rolle zu spielen, indem sie helfen das Gleichgewicht bei der wirtschaftlichen und

sozialen Debatte, die fast in jedem europäischen Land zu dem Thema stattfindet, herzustellen.

- ✧ Einführung qualitativer Veränderungen unter Umständen in denen Arbeitskräfte seit langer Zeit eine hohe Beschäftigungssicherheit und wenig Wandel erlebt haben und bei denen der wirtschaftliche Zwang, der den Wandel verursacht, weniger klar ist, ist besonders schwierig. Ein positives Engagement der Sozialpartner wird in vielen Ländern besonders wichtig sein, wo die Agenda zukünftiger Umstrukturierung mit einem verstärkten Fokus auf Service- und Produktivitätsverbesserungen im öffentlichen Sektor in Verbindung gebracht wird.
- ✧ In den meisten Ländern haben Sozialpartner einen geringen Einfluss auf das wichtige Gebiet der Klein- und Kleinstunternehmen, wo Arbeitsplatzverluste in einer bestimmten Branche oder Region sehr schnell und mit einem dramatischen, kumulierten Effekt erfolgen können. Dies Problem ist besonders wichtig, da Kleinstunternehmen sich weniger wahrscheinlich eine hohe finanzielle Abfindung oder die Einführung von beruflichen Übergangsmassnahmen leisten können. Ein Gebiet auf dem die Aktionen der Sozialpartner zielstrebig sein könnten, ist, sich stärker bei dem Thema kleiner Lieferanten und Subunternehmer zu engagieren, die besonders stark betroffen sind, wenn ein wichtiger oder der einzige Lieferant vor Umstrukturierungen steht.

Nach der Diskussion dieses Berichts beim abschließenden Syntheseminar in Brüssel wurde ein Seminarbericht verfaßt, der die geführten Diskussionen und Bemerkungen zu vier Themen wiedergibt. Sie stammen aus den Wortmeldungen der Diskussionsteilnehmer, von den Sitzungsteilnehmern der Plenarsitzungen und aus den Vorträgen der leitenden Mitarbeiter der EU-Sozialpartner und der Europäischen Kommission. Dieser Seminarbericht sollte zusammen mit dem Synthesebericht gelesen werden, da dieser nützliche Reflektionen zu dem Inhalt des Dokuments enthält.



Projekt der europäischen Sozialpartner mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission