



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 31.3.2005  
KOM(2005) 120 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**Umstrukturierung und Beschäftigung**

**Umstrukturierungen antizipieren und begleiten und die Beschäftigung fördern:  
die Rolle der Europäischen Union**

## **MITTEILUNG DER KOMMISSION**

### **Umstrukturierung und Beschäftigung**

#### **Umstrukturierungen antizipieren und begleiten und die Beschäftigung fördern: die Rolle der Europäischen Union**

Die Kommission hat einen Vorschlag vorgelegt für eine Neubelebung der Lissabon-Strategie im Sinne eine Fokussierung auf ein stärkeres und nachhaltigeres Wachstum sowie auf die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen. Sollen diese Ziele erreicht werden, bedarf es einer Mobilisierung aller nationalen und gemeinschaftlichen Ressourcen im Rahmen einer verstärkten Partnerschaft zwischen Union und Mitgliedstaaten, aber auch im Miteinander mit Sozialpartnern, Zivilgesellschaft und sämtlichen anderen Akteuren.

Voraussetzung für Wohlstand und Wohlergehen der europäischen Bürger ist eine rasche Anpassung der Wirtschaftsakteure und der Beschäftigten an die sich derzeit vollziehenden tief greifenden sozioökonomischen Veränderungen. Diese manifestieren sich in der Schaffung und Entwicklung neuer wirtschaftlicher Aktivitäten, gleichzeitig aber auch im Rückgang oder gar im Verschwinden bestehender Aktivitäten und der damit verbundenen Arbeitsplätze.

Zudem sind Unternehmensumstrukturierungen häufig mit unter Umständen sehr hohen Kosten verbunden, nicht nur für die betroffenen Arbeitnehmer, sondern auch für die örtliche bzw. regionale Wirtschaft. Die Bewahrung des sozialen Zusammenhalts – ein spezifisches Charakteristikum des europäischen Sozialmodells – erfordert die Implementierung flankierender Maßnahmen, die darauf abzielen, die sozialen Kosten möglichst gering zu halten und alternative Quellen für die Generierung von Beschäftigung und Einkommen zu erschließen.

Vor diesem Hintergrund kommt es entscheidend auf ein gutes Management der Umstrukturierungsprozesse an. Dies ist gleichermaßen ein wirtschaftliches und ein soziales Erfordernis. Für die Unternehmen ist die Anpassung an den Wandel von essenzieller Bedeutung: eine rasche Abwicklung der entsprechenden Prozesse ermöglicht es ihnen, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu steigern. Das Bestreben, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte zu sichern und ihnen den Wechsel in einen anderen Arbeitsplatz vergleichbarer Qualität zu erleichtern, kommt ebenfalls der Wirtschaft zugute, denn hier geht es schließlich darum, einen der größten Trümpfe auszuspielen, auf den die Europäische Union im Wettbewerb setzen kann, nämlich die Qualität ihrer Arbeitskräfte – Garant künftigen Wachstums. Im Übrigen muss den Umstrukturierungen eine langfristige Vision für die Entwicklung und Ausrichtung der europäischen Wirtschaft zugrunde liegen, wenn gewährleistet sein soll, dass die Veränderungen auch tatsächlich zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

Antizipation und Begleitung der Umstrukturierungsprozesse fügen sich somit voll und ganz in die Lissabon-Strategie ein. In der Pflicht sind hier staatliche Stellen, Unternehmen und Sozialpartner gemeinsam.

Entsprechend sieht die von der Kommission am 9. Februar 2005 angenommene Sozialagenda – ebenso wie die Mitteilung zur Überprüfung der Strategie für nachhaltige Entwicklung – vor,

dass die Kommission eine Strategie zur Bewältigung von Umstrukturierungsprozessen entwickelt und dabei auf eine bessere Interaktion der einschlägigen europäischen Politiken, auf eine stärkere Einbeziehung der Sozialpartner, auf eine größere Synergie zwischen Politiken und Finanzierungsinstrumenten und auf eine Anpassung der rechtlichen und tarifvertraglichen Rahmenbedingungen setzt.

Umstrukturierungen sind kein neues Phänomen. Bereits seit langem entwickelt die Union einschlägige Strategien und Instrumente. So hat sie in der Vergangenheit eine wesentliche Rolle gespielt bei der Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie und in jüngster Zeit bei der Umstrukturierung der Schiffsbau- und der Textilindustrie.

Entsprechende Maßnahmen betreffen nicht ausschließlich Wirtschaftsbereiche, die sich in der Krise befinden. In den vergangenen Jahren wurden in zahlreichen Bereichen hochrangige sektorale Gruppen eingesetzt mit dem Auftrag, strategische Perspektiven für die betreffenden Branchen zu entwickeln.

Überdies leisten – unter horizontaler Perspektive betrachtet – zahlreiche europäische Politiken einen Beitrag zur Antizipation und Begleitung von Umstrukturierungsprozessen: die Richtlinien zur Anhörung und Unterrichtung der Arbeitnehmer, der europäische soziale Dialog, die Beschäftigungspolitik, die finanziellen Förderinstrumente, die Industrie- und Unternehmenspolitik, die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums usw.

In der vorliegenden Mitteilung wird dargelegt, welche Maßnahmen die Union auf den Weg bringen oder verstärken muss, um das ihr zur Verfügung stehende Potenzial zu mobilisieren. Dabei wird sowohl eine horizontale als auch eine sektorale Perspektive eingenommen. Bei der Umsetzung der Maßnahmen wird es darauf ankommen, die Belastungen für die Unternehmen so gering wie möglich zu halten, gleichzeitig aber eine bessere Antizipation und Bewältigung der Umstrukturierungsprozesse zu gewährleisten.

Wie in der Mitteilung zur Lissabon-Strategie gefordert, ist den europäischen Sozialpartnern auf branchenübergreifender Ebene und auf sektoraler Ebene eine besondere Rolle bei der Umsetzung der im Folgenden umrissenen Maßnahmen zugeordnet. Sie sind somit aufgefordert, der unter Punkt 2.4 der vorliegenden Mitteilung an sie gerichteten Aufforderung nachzukommen. Mit dieser Mitteilung wird gleichzeitig die zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner – gemäß Artikel 138 Absatz 3 EG-Vertrag – zu den Themen „Unternehmensumstrukturierungen“ und „Europäische Betriebsräte“ eingeleitet.

## **1. DIE AKTUELLEN HERAUSFORDERUNGEN**

### **1.1. Analyse des Phänomens**

Unternehmensumstrukturierungen werden häufig als etwas im Wesentlichen Negatives gesehen, wobei meist auf die unmittelbaren Auswirkungen auf die Beschäftigung oder die Arbeitsbedingungen verwiesen wird. Doch sind Umstrukturierungen häufig für das Überleben und für die Entwicklung von Unternehmen unverzichtbar. Somit wird es erforderlich, diese Entwicklungen in einer Weise zu begleiten, dass ihre Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen möglichst vorübergehender Natur und möglichst begrenzt bleiben.

In den Umstrukturierungen auf Unternehmensebene spiegelt sich die ständige Umgestaltung der Produktionsstrukturen unter dem Einfluss einer Vielzahl von Faktoren.

Die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes und die internationale Öffnung der Volkswirtschaften bieten neue Chancen für eine wirtschaftliche Belebung und für eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie für die Schaffung von Arbeitsplätzen hoher Qualität. Generell wirkt sich die Konkurrenz auf dem EU-Binnenmarkt förderlich auf Wohlstand und dauerhafte Beschäftigung aus, insoweit als dies der wichtigste Faktor ist für Innovation, für die Schaffung neuer Produkte und Dienstleistungen und für wirtschaftliche Erneuerung.

Auch die technologische Innovation ist eine Triebfeder für Umstrukturierungen. Zum einen werden durch die Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien der internationale Handel und die Koordinierung der Produktion beschleunigt und deutlich verbilligt, und es entstehen neue Anwendungen und damit auch kreativere und hochwertigere Arbeitsplätze. Zum anderen geht die Entwicklung neuer Herstellungsverfahren und Produktionsmethoden einher mit einem Trend hin zu Arbeitsplätzen hoher Qualität, die andere Ausbildungsanforderungen stellen. Auch ökologische Innovationen schaffen neue Beschäftigungsmöglichkeiten und leisten einen Beitrag zum sozialen Wohlergehen.

Die Entwicklung des Regelungsrahmens (Einführung neuer Vorschriften oder Deregulierung) bringt Veränderungen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten mit sich.

Es vollziehen sich erhebliche Veränderungen der Verbrauchernachfrage. Ihren Grund haben diese beispielsweise in den neuen Bedürfnissen einer alternden Bevölkerung, in einem stärkeren Bewusstsein für Umweltprobleme und in der Entwicklung der Geografie der weltweiten Nachfrage.

Die Umgestaltung der Produktionsstrukturen hat kontinuierliche Anpassungen zur Folge:

**Quantitative Aspekte:** Die Anpassungen manifestieren sich in einer Neuverteilung der Erwerbstätigen zwischen produzierendem Gewerbe und Dienstleistungsgewerbe. In Europa entstehen durchaus auch weiterhin neue Arbeitsplätze: Zwischen 1977 und 2002 wurden netto 30 Millionen Arbeitsplätze geschaffen. Im Dienstleistungssektor war ein Zuwachs von über 44 Millionen zu verzeichnen, in Industrie und Landwirtschaft hingegen kam es zu Arbeitsplatzverlusten in einer Größenordnung von mindestens 7 Millionen bzw. 7,5 Millionen. Alljährlich entstehen und verschwinden 10 % der europäischen Unternehmen, und Schätzungen zufolge werden in jedem Mitgliedstaat täglich im Durchschnitt 5 000 bis 15 000 Arbeitsplätze geschaffen und vernichtet.

**Qualitative Aspekte:** In bestimmten Sektoren zeichnet sich in Europa ein Trend ab hin zu Arbeitsplätzen höherer Qualität und höherer Produktivität. Die Beschäftigung im Dienstleistungssektor hat in den vergangenen 20 Jahren zugenommen: Im Jahr 2003 waren zwei von drei Beschäftigten in diesem Sektor beschäftigt. Die Beschäftigung im Bereich Dienstleistungen für Unternehmen ist in den vergangenen fünf Jahren um 25 % gestiegen. Zwischen 1998 und 2003 hatte Europa (EU15) bei allen drei Kategorien von Arbeitnehmern ein Beschäftigungswachstum zu verzeichnen (**Geringqualifizierte:** +2,2 %; **Personen mit mittlerer Qualifikation:** +14,2 %; **Hochqualifizierte:** +25,1 %). Der Anteil der Beschäftigten mit geringer Qualifikation an der Gesamtbeschäftigung ist allerdings rückläufig.

Der Übergang von Beschäftigten von einem Wirtschaftszweig zu einem anderen vollzieht sich nicht automatisch. Das Verschwinden bestimmter besonders gefährlicher, beschwerlicher oder mit Schadstoffexpositionen verbundener Tätigkeiten ist durchaus positiv zu bewerten, wenn die Arbeitsplatzverluste kompensiert werden. Doch werden die neu geschaffenen Arbeitsplätze nicht unbedingt mit Personen besetzt, die entlassen wurden, da weder die

Standorte der betreffenden Arbeitsplätze noch die Qualifikationsanforderungen unbedingt dieselben sind.

Von diesen Entwicklungen in besonderem Maße betroffen sind die vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen, insbesondere geringqualifizierte Arbeitskräfte. Mit Blick auf die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts kommt es hier entscheidend auf die Fähigkeit der Europäischen Union an, diesen Arbeitskräften angemessene Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten.

Sieht man einmal von diesem sich permanent vollziehenden Prozess ab, können auch Schocks im Zusammenhang mit technologischen Umbrüchen, mit Entwicklungen im Handel und mit Entscheidungen der Politik dramatische Auswirkungen für bestimmte Industrien und/oder bestimmte Regionen – im Sinne einer Vernichtung von Humankapital und einer Reduzierung des Wachstumspotenzials – haben. Diese negativen Konsequenzen können durch angemessene Maßnahmen der staatlichen Stellen und eine wirksame Abstimmung zwischen den Akteuren abgemildert werden.

#### **Die Auswirkungen der Vertiefung des Binnenmarktes und der Öffnung des Handels müssen durch geeignete Maßnahmen flankiert werden**

Eine Öffnung ist zwar global gesehen förderlich für Wachstum und Beschäftigung, doch geht sie mit Transformationsmaßnahmen einher, die mit hohen Kosten sowohl für die Unternehmen als auch für die Beschäftigten verbunden sind. Zuerst trifft es die weniger qualifizierten und vulnerableren Beschäftigten. Somit führt die Öffnung zu einer Art versteckten Umverteilung, die einer Korrektur bedarf. Dies ist nicht nur ein **Erfordernis der sozialen Gerechtigkeit**, sondern auch eine **politische Notwendigkeit** angesichts der Asymmetrie zwischen den Kosten – die global gesehen zwar begrenzt, aber sichtbar und spürbar sind und konzentriert anfallen – und dem Nutzen der Öffnung – der selbst auf höherer Ebene nicht eindeutig erkennbar ist. Diese Asymmetrie hat unmittelbar eine Ablehnung der wirtschaftlichen Öffnung zur Folge. Und schließlich haben wir es hier auch mit einer **wirtschaftlichen Notwendigkeit** zu tun, da gezielte antizipative Maßnahmen es ermöglichen können, die mit dem Wandel verbundenen Kosten einzudämmen und den Übergang zu erleichtern.

Empirische Studien zeigen im Allgemeinen, dass der Umfang der Kosten, wenngleich dieser nur schwer abzuschätzen ist, sehr begrenzt ist, verglichen mit den Vorteilen, die eine Öffnung verspricht, wobei vielfach von einem Verhältnis 1:20 ausgegangen wird. Die Wirkung kann jedoch noch viel größer sein, und zwar aus mehreren Gründen:

- Die durch die Öffnung bedingten Kosten konzentrieren sich im Allgemeinen auf bestimmte Sektoren oder Regionen.
- Eine direkte Kompensation zwischen der Art der Kosten und der Art des Nutzens der Öffnung ist nicht gegeben.
- Kosten und Nutzen der Öffnung entstehen erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung.
- Auch findet eine räumliche Verlagerung zwischen Kosten und Nutzen statt.

Klar erkennbar ist die Beziehung zwischen der wirtschaftlichen Öffnung und der Begleitung ihrer Auswirkungen in den Vereinigten Staaten. Dort wurden stets die Welthandelsgespräche und die Implementierung von Maßnahmen zur Flankierung der Folgen der wirtschaftlichen Öffnung als zwei Seiten ein und derselben Politik der internationalen Integration verstanden. Mit dem „Trade Adjustment Assistance Reform Act“ von 2002 wurden die für das betreffende Programm bereitgestellten Finanzmittel mehr als verdoppelt (1,4 Mrd. \$ für das Jahr 2004), was sowohl den betroffenen Unternehmen als auch deren Beschäftigten zugute gekommen ist, die unter den Auswirkungen der Öffnung zu leiden haben.

Es ist nur logisch, dass die EU die Kosten der von ihr auf den Weg gebrachten politischen Maßnahmen trägt. Dies ist in den kommenden Jahren umso dringender geboten, als die vor uns

liegende Periode gekennzeichnet sein wird durch wichtige Entwicklungen hinsichtlich der Umsetzung von Handelsabkommen (Ende der Textilquoten, Freihandelsabkommen EU/Chile) und hinsichtlich der Aushandlung neuer Abkommen (Doha-Runde, Freihandelsabkommen EU/Mercosur, Freihandelsabkommen EU/Golfkooperationsrat). In genau diese Richtung gehen auch die unter Punkt 2.1.3 der vorliegenden Mitteilung angesprochenen Maßnahmen zur Intervention der Gemeinschaft im Krisenfall.

Jeden Tag schafft Europa Arbeitsplätze. Sollen jedoch die neu in den Arbeitsmarkt Eintretenden und die von Umstrukturierungen Betroffenen davon profitieren, muss für ein besseres Funktionieren des Arbeitsmarktes gesorgt werden und es müssen die aktiven Beschäftigungspolitiken verstärkt, die Veränderungen antizipiert und Mechanismen geschaffen werden, die einen Beschäftigungswechsel erleichtern. Somit gilt es, die Partnerschaft zwischen allen Akteuren zu stärken – im Bemühen, potenzielle komparative Vorteile zu ermitteln – und für die einzelnen Marktsegmente, für die einzelnen Berufe und damit auch für die einzelnen Arbeitsmarktregionen die zu erwartenden Entwicklungen vorherzusagen. Anzustreben ist, dass die Akteure künftige Entwicklungen besser antizipieren unter Berücksichtigung der Gegebenheiten unmittelbar vor Ort und der Bedürfnisse der potenziell Betroffenen. Ähnliche komparative Vorteilen können in bestimmten Regionen ausgemacht werden, beispielsweise in kleinen und mittelgroßen Städten mit einer geringeren Ballungsdichte oder in attraktiven ländlichen Regionen, wo man einen höheren Lebensstandard und bessere Arbeitsbedingungen bei geringeren Kosten vorfindet.

## **1.2. Antizipation des Wandels und Change-Management zum Nutzen aller**

Die im Vorangehenden vorgenommene Analyse zeigt, dass Europa nicht vor einem unausweichlichen wirtschaftlichen und sozialen Niedergang steht, sondern vielmehr vor einer derzeit noch unbewältigten Herausforderung, nämlich der Herausforderung, den Wandel zu antizipieren und zu bewältigen.

Man darf nicht aus dem Blick verlieren, welche beträchtliche Auswirkungen das Phänomen in bestimmten europäischen Ländern hat, die sich noch in der Transitionsphase befinden und derzeit einen Prozess einer tief greifenden wirtschaftlichen und sozialen Umstellung durchlaufen. Hier sind besondere Anstrengungen und Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik erforderlich. Nichtsdestoweniger betreffen die Umstrukturierungen die Gesamtheit der Union. Politiken und Instrumente der Gemeinschaft müssen der – regional bedingten – Unterschiedlichkeit der Auswirkungen Rechnung tragen und Lösungen für alle Regionen in der Europäischen Union bieten.

## **2. ANTWORTEN AUF GEMEINSCHAFTSEBENE – DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN UNION**

Diese Antworten sind Teil der Strategie für Wachstum und Beschäftigung (Vorschlag der Kommission vom 2. Februar 2005), einer Politik, die alle verfügbaren Möglichkeiten nutzen und verhindern soll, dass Umstrukturierungen zu menschlichen und sozialen Tragödien führen.

Die meisten konkreten Antworten auf die aktuellen Herausforderungen sind natürlich auf sub-europäischer Ebene zu finden. Die Europäische Union ihrerseits verfügt über Instrumente, mit denen sie Wandel antizipieren und Veränderungen begleiten kann. In der Praxis sind es drei Bereiche, in denen sie eine wichtige Aufgabe zu erfüllen hat:

- Die von ihr durchgeführten, koordinierten oder initiierten horizontalen Maßnahmen schaffen u. a. die Voraussetzungen für eine langfristige wirtschaftliche und technologische Entwicklung und helfen, sich abzeichnende Veränderungen frühzeitig zu erkennen.
- Da die Europäische Union in der Lage ist, sektorale Entwicklungen zu verfolgen und Instrumente besitzt, um bei unvorhergesehenen Ereignissen mit starken Auswirkungen auf bestimmte Sektoren oder Regionen einzugreifen, fördert sie die effiziente Koordinierung zwischen allen betroffenen Parteien.
- Indem sie die Rolle anerkennt, die die Sozialpartner bei der Antizipation und Bewältigung von Veränderungen spielen können, gibt sie ihnen die Möglichkeit, einen positiven Beitrag zu leisten.

## **2.1. Mobilisierung der horizontalen Gemeinschaftsmaßnahmen**

- *Verstärkte Koordinierung der Maßnahmen*
- *Reform der europäischen Beschäftigungsstrategie*
- *Reform der Finanzinstrumente und der Aufgaben der Strukturfonds, auch in Krisenfällen*
- *Industriepolitik*
- *Wettbewerbspolitik*
- *Außenpolitik*
- *Verbesserung der Messinstrumente*

### *2.1.1. Verstärkte Koordinierung der Gemeinschaftsmaßnahmen*

Konvergenz und Synergien der verschiedenen internen Politikbereiche, Aktionen und Zielsetzungen müssen weiter ausgebaut werden.

Das erfordert straffe Koordinierung innerhalb der Kommission – zu erzielen durch die Einrichtung einer internen Taskforce, in die alle betroffenen Abteilungen der Kommission eingebunden sind – sowie einen regelmäßigen Dialog mit dem Europäischen Parlament und dem Rat.

### *2.1.2. Reform der europäischen Beschäftigungsstrategie*

Auf der Grundlage ihres Vorschlags für die Neuausrichtung der Lissabonner Strategie schlägt die Kommission für das Jahr 2005 eine Überprüfung der Beschäftigungsstrategie vor. Der beschäftigungspolitische Rahmen soll auf drei Prioritäten ausgerichtet werden, die alle für die Antizipation und den Umgang mit Umstrukturierungen eine Rolle spielen: Erhöhung der Attraktivität des Arbeitsmarktes und der Verweildauer der Menschen im Arbeitsprozess; Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer/innen und der Unternehmen; höhere Investitionen in das Humankapital.

In Übereinstimmung mit dieser Neuausrichtung wird die europäische Beschäftigungsstrategie die nationalen Maßnahmen für die Antizipation und Begleitung von Umstrukturierungen stärker unterstützen.

### *2.1.3. Reform der gemeinschaftlichen Finanzinstrumente für bessere Antizipation und besseres Management von Umstrukturierungen*

In ihrem Vorschlag für die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 schlägt die Kommission vor, die Strukturfonds mit Hilfe der gemeinschaftlichen strategischen Leitlinien, die die Grundlage für die nationalen Strategien bilden, stärker auf die Ziele der Lissabonner Agenda auszurichten. Der Europäische Sozialfonds finanziert bereits Maßnahmen zur Antizipation und zum Management von Umstrukturierungen. Der Entwurf der neuen ESF-Verordnung bestätigt diese Aufgabe insbesondere durch

- die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer/innen und der Unternehmen im Zusammenhang mit sektoralen und Unternehmensumstrukturierungen.
- die Förderung von Investitionen in das Humankapital und in lebenslanges Lernen. In diesem Kontext wird der EFS die Entwicklung von Qualitätssystemen für die Aus- und Weiterbildung fördern können, die auf die lokalen Bedürfnisse abgestimmt sind und sich auf eine breite Partnerschaft stützen.
- die Einrichtung von nationalen, regionalen und lokalen Partnerschaften und Pakten für Beschäftigung und Innovation. Der ESF wird z. B. die Entwicklung von Systemen und Instrumenten fördern, mit denen wirtschaftliche und soziale Veränderungen antizipiert werden können.
- die Stärkung der institutionellen Leistungsfähigkeit und der Effizienz der Akteurinnen und Akteure, zum Beispiel durch eine Ausbildung in „Change Management“.
- die Stärkung von Synergien und Partnerschaften zwischen den Akteurinnen und Akteuren im Bereich der Berufsbildung und der regionalen Entwicklung.

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung spielt aufgrund der Investitionen in Forschung und Entwicklung, der Verbreitung von Innovationen und dem Aufbau einer Infrastruktur für nachhaltiges Ressourcen-Management bei der Erarbeitung neuer Maßnahmen ebenfalls eine wichtige Rolle.

Im Hinblick auf die ländliche Entwicklung wird der Beitrag ländlicher Gebiete zu diesen Zielen anders aussehen als der von städtischen erwartete: in Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte lässt sich Wettbewerbsfähigkeit oft besser durch Diversifizierung, Modernisierung des traditionellen Handwerks und traditioneller Techniken, das Angebot innovativer Dienstleistungen, die Nutzung des Umweltsektors usw. erreichen.

Der Fonds für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung wird den Mitgliedstaaten in diesem Bereich die wichtigsten Finanzinstrumente bieten. In diesem Kontext müssen sektorale (Landwirtschaft, Industrie, Dienstleistungen) und territoriale Maßnahmen (regional, ländlich, urban, lokal) sich gegenseitig ergänzen und integriert werden, um ihre Auswirkung auf Wachstum und Beschäftigung zu optimieren.

Auch andere Programme werden dazu beitragen, wirtschaftliche Veränderungen besser zu antizipieren und zu integrieren. Das Forschungsrahmenprogramm soll die wissenschaftliche und technologische Basis der europäischen Industrie stärken, um Kompetenz und Kreativität in der europäischen Forschung zu fördern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu erhöhen.



Die Bildungs- und Berufsbildungsprogramme tragen ganz wesentlich zur Entstehung einer wettbewerbsfähigen und dynamischen, wissensbasierten Wirtschaft bei, die die Mobilität fördert. Die Verabschiedung des neuen integrierten Programms für lebenslanges Lernen für den Zeitraum 2007-2013 wird diesen Aspekt noch verstärken.

### Fähigkeit der Gemeinschaft zur Intervention im Krisenfall

Trotz der Bemühungen um eine verbesserte Antizipation von Veränderungen können unvorhergesehene Ereignisse oder Ereignisse mit starken regionalen oder sektoralen Auswirkungen eintreten (siehe Punkt 1.1. oben), die ein öffentliches Eingreifen erfordern, um die nötigen Übergänge zu erleichtern.

Die Regionalpolitik hat sich in diesem Kontext als sehr wirksam erwiesen. Daher hat die Kommission im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 vorgeschlagen, bei den Strukturfonds eine Reserve für unvorhergesehene Ereignisse zu bilden (1 % der Mittel für das Ziel „Konvergenz“ und 3 % der Mittel für das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ pro Jahr und pro Mitgliedstaat), die in enger Absprache mit den regionalen Behörden und den Sozialpartnern auch für diesen Zweck verwendet werden soll. Darüber hinaus hat die Kommission die Schaffung eines Wachstumsanpassungsfonds (1 Mrd. €/Jahr) vorgeschlagen.

#### *2.1.4. Industrie- und Unternehmenspolitik*

##### a) Follow-up zur Mitteilung vom April 2004

Die Kommission führt die Umsetzung der im April 2004 vorgelegten, überarbeiteten Industriepolitik fort. Dazu gehören vor allem eine Verbesserung der für Unternehmen geltenden Rechtsvorschriften, die Unterstützung ihrer Bemühungen in den Bereichen Innovation und Wettbewerbsfähigkeit sowie ein besser koordiniertes Vorgehen vor allem auf sektoraler Ebene.

##### b) Vestärktes sektorales und regionales Follow-up

Bessere Antizipation von Veränderungen setzt bessere Kenntnis der Sektoren, ihrer Perspektiven und der Hebel voraus, die zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung eingesetzt werden können. In den letzten Jahren hat die Kommission hochrangige Gruppen eingerichtet – informelle, zeitlich befristete Gremien, in denen alle Betroffenen zusammenkommen, um ihre Sichtweisen der Probleme und Chancen für jeden einzelnen Sektor auszutauschen und eine gemeinsame Perspektive zu entwickeln.

Darüber hinaus machen einige Sektoren rasche und tief greifende Veränderungen durch, mit besonders starken Auswirkungen auf bestimmte Regionen, in denen das Arbeitsplatzangebot und die Qualifikationen der Erwerbstätigen nicht ausreichen diversifiziert sind. Angesichts dieser Erfahrung und der damit verbundenen Risiken plant die Kommission ein intensiveres Follow-up für jene Sektoren, in denen in naher Zukunft mit signifikanten Veränderungen zu rechnen ist. Das Follow-up wird vor allem die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit, die Chancen und Gefahren für die Umwelt, die Auswirkungen auf regionaler Ebene und die Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene analysieren, mit denen die Veränderungen antizipiert und begleitet werden sollen. Bei Beschäftigungs- und Bildungsfragen wird die Kommission gegebenenfalls die Ausschüsse für den europäischen sektoralen sozialen Dialog einbinden.

Diese Vereinbarungen sollen in einer in Vorbereitung befindlichen Mitteilung über die sektorale Dimension der Industriepolitik dargelegt werden. Im Jahr 2005 wird die Kommission ihre Bemühungen neben der Automobilindustrie auf die Entwicklung im Textilsektor und auf den Schiffsbau konzentrieren.

c) Sonstige Maßnahmen

Die Kommission hat darüber hinaus vorgeschlagen, gemeinsame Technologieinitiativen zu starten, um Entwicklungsprogramme für sozial sinnvolle Produkte und Dienstleistungen zu finanzieren, die der Union einen Wettbewerbsvorteil verschaffen sowie neue Märkte und neue Arbeitsplätze entstehen lassen können.

Technologieplattformen sollen ein Forum bieten, in dem alle Interessierten – auf der Grundlage des aktuellen Forschungsstandes und der technologischen Entwicklung – die Bedürfnisse festlegen.

Weiters müssen unbedingt alle neuen Chancen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ausgeschöpft werden, die die aktuellen Entwicklungen bieten. Der Aktionsplan für Umwelttechnologien ist ein wichtiger Teil dieser Strategie.

*2.1.5. Wettbewerbspolitik*

Insgesamt betrachtet, trägt die strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln, einschließlich der Kontrolle staatlicher Beihilfen, deutlich zu langfristigem Wachstum und zur Beschäftigung bei und fördert bessere Produkte und Dienstleistungen, die sowohl typische europäische Werte verkörpern, vor allem Respekt für die Umwelt, als auch für vertretbare Arbeitsbedingungen stehen.

Im Bereich der staatlichen Beihilfen arbeitet die Kommission an einer Reform der einschlägigen Politik, vor allem um einen Beitrag zur Umsetzung der Lissabonner Agenda dadurch zu leisten, dass sie die staatlichen Beihilfen in Bereiche umlenkt, die am stärksten zu Wachstum und Beschäftigung beitragen.

Was die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen betrifft, erleichtert die neue Fusionskontrollverordnung industrielle Umstrukturierungen und das Reagieren auf die Herausforderungen einer globalisierten Wirtschaft, während gleichzeitig gewährleistet wird, dass wettbewerbsschädigende Fusionsvorhaben verhindert oder abgeändert werden.

Im Rahmen von Untersuchungen können Arbeitnehmervertreter/innen die Kommission über ihre Sicht bestimmter Wettbewerbsfälle informieren:

- Gemäß der Fusionskontrollverordnung und auch gemäß kartellrechtlicher Verfahren haben Arbeitnehmervertreter/innen bereits jetzt das Recht, als dritte Partei gehört zu werden. Sie können schriftliche Anmerkungen vorlegen, an den Anhörungen teilnehmen und eine Sitzung verlangen.
- Laut staatlichen Beihilfenbestimmungen und –verfahren können Arbeitnehmervertreter/innen als Dritte der Kommission Informationen vorlegen, die diese berücksichtigen kann, nachdem sie sie dem Mitgliedstaat zur Stellungnahme weitergeleitet hat. Die Kommission kann Arbeitnehmervertreter/innen treffen, um ihre Meinung zu einem bestimmten Fall einzuholen.

### 2.1.6. Außenpolitik

Die Sozialagenda sieht externe Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung, der Sozialpolitik und zumutbarer Arbeitsbedingungen für alle vor. Die Umsetzung soll insbesondere durch die Förderung der sozialen Grundrechte, den Ausbau des sozialen Dialogs, die soziale Verantwortung von Unternehmen und die Abdeckung des Sozialschutzes sowie die Förderung des aktiven Umgangs mit Veränderungen auf globaler Ebene erfolgen. Die EU verfolgt diese Ziele im Rahmen des Austausches mit ihren Partnern sowie mit internationalen Organisationen (IAO, OECD, UN und den an der Economic Governance beteiligten Organisationen – IWF, Weltbank und WTO).

Was den Handel betrifft, wird die Kommission weiterhin versuchen dafür zu sorgen, dass die Doha-Runde als Entwicklungsfaktor wirksam wird. Sie wird sich auch bemühen, den Schutz des geistigen Eigentums und den Kampf gegen Nachahmungen zu verstärken. Schließlich wird sie die erforderlichen, in WTO-Vereinbarungen festgelegten Maßnahmen ergreifen, um die negativen Auswirkungen von Praktiken zu bekämpfen, die die Grundprinzipien der Marktwirtschaft verletzen (Dumping und illegale Subventionen).

### 2.1.7. Stärkung der Messinstrumente für Umstrukturierungen

Die Europäische Beobachtungsstelle für Wandel in Dublin ist aufgerufen, die Instrumente für die quantitative und qualitative Analyse und die begleitende Kontrolle von Umstrukturierungen zu entwickeln, um die öffentliche Debatte über Umstrukturierungen und Standortverlegungen auf eine fundierte Basis zu stellen.

## 2.2. Ausbau der Partnerschaft für den Wandel

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>➤ <i>Ausbau des sektoralen sozialen Dialogs</i></li><li>➤ <i>Soziale Verantwortung der Unternehmen</i></li><li>➤ <i>Einrichtung eines Forums „Umstrukturierungen“</i></li></ul> |
|---|

Neben der unter Punkt 2.4 formulierten Aufgabe kommt den Sozialpartnern insbesondere in zwei Bereichen eine entscheidende Rolle zu:

- im Rahmen der europäischen Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog obliegt es ihnen, sich mit der Problematik der Antizipation des Strukturwandels zu befassen und zwar unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen der unter Punkt 2.4 genannten Verhandlungen sowie der Arbeiten, die im Bereich des sektoralen und regionalen Monitoring durchgeführt werden;
- aufgrund ihrer Branchenkenntnisse können sie die Behörden über bestimmte Entwicklungen in Kenntnis setzen und eine Warnfunktion ausüben und dies auf allen Ebenen. Kommen die Sozialpartner überein, die Kommission über eine Besorgnis erregende Entwicklung in Kenntnis zu setzen, kann diese die Durchführung eines vertieften sektoralen und regionalen Monitoring entsprechend den Punkten 2.1.3 und 2.1.4 beschließen.

Die Kommission wird demnächst eine Mitteilung über die soziale Verantwortung der Unternehmen vorlegen, die insbesondere die positiven Initiativen betrifft, die die Unternehmen in Abstimmung mit den betroffenen Parteien im Fall einer Umstrukturierung ergreifen. Erwiesenermaßen verzeichnen Unternehmen, die Umstrukturierungen sozialverträglich gestalten, häufig bessere Ergebnisse in puncto Wettbewerbsfähigkeit und Solidität.

Die Kommission wird im Jahr 2005 ein Forum „Umstrukturierungen“ einrichten. Diesem Gremium kommt die Aufgabe zu, die einschlägigen Entwicklungen ständig zu verfolgen und die Abstimmung der einzelnen Initiativen zu fördern, wobei es sich auf die Arbeiten der bereits bestehenden Einrichtungen stützen soll. Voraussetzung ist die Einbeziehung der Kommission, der anderen europäischen Organe sowie der Sozialpartner und der Vertreter aus Wissenschaftskreisen.

### **2.3. Anpassung der rechtlichen und tarifvertraglichen Rahmenbedingungen**

- *Modernisierung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften*
- *Grünbuch zur Entwicklung des Arbeitsrechts*
- *Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer*

In diesem Zusammenhang sei zunächst auf die im Lissabon-Aktionsprogramm vorgesehenen Maßnahmen zur Modernisierung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften hingewiesen.

Im Grünbuch zur Entwicklung des Arbeitsrechts wird die Kommission die derzeitigen Trends bei der Entwicklung neuer Arbeitsstrukturen analysieren und untersuchen, welche Bedeutung das Arbeitsrecht für die Bewältigung dieser Entwicklungen haben könnte, so durch Schaffung eines sichereren Umfelds, das die Anpassung an neue Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt wirksam fördert.

Um die Mobilität innerhalb der Union zu fördern, wird die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Portabilität ergänzender Rentenansprüche unterbreiten.

### **2.4. Zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner zu den Themen Unternehmensumstrukturierungen und Europäische Betriebsräte**

In dieser zweiten Anhörungsphase sollen die Sozialpartner – die Schlüsselakteure für ein wirksames Vorgehen bei Umstrukturierungen – aufgefordert werden, sich eingehender mit der Frage zu befassen, wie Umstrukturierungen antizipiert und bewältigt werden können.

In erster Linie sollen die europäischen Sozialpartner ersucht werden, die laufenden Arbeiten fortzusetzen, indem sie die Annahme ihrer Leitlinien für bewährte Verfahren für Umstrukturierungen und für die Europäischen Betriebsräte fördern.

Die Kommission hat die Sozialpartner bereits im Januar 2002 mit der Umstrukturierungsproblematik befasst und sie ersucht, europaweit bewährte Umstrukturierungsverfahren aufzuzeigen und zu fördern. In der Folge haben die Sozialpartner Orientierungspunkte für die Bewältigung des Wandels festgelegt. In dieser neuen Phase gilt es, die Anwendung und Weiterentwicklung dieser Leitlinien zu gewährleisten. Insbesondere ist deren Annahme zu fördern.

Darüber hinaus hat die Kommission im April 2004 die erste Phase der Anhörung zur Überarbeitung der Richtlinie über Europäische Betriebsräte eingeleitet. Den Europäischen Betriebsräten kommt eine ausschlaggebende Rolle bei der Antizipation und Bewältigung von Umstrukturierungen zu. Auch in diesem Bereich haben die Sozialpartner einen Denkprozess auf europäischer Ebene angestoßen, der darauf ausgerichtet ist, Grundsätze oder Leitlinien zu formulieren, die auf der Prüfung der bestehenden Betriebsräte beruhen.

In Anbetracht dieser Arbeiten und Beiträge hält die Kommission es für angezeigt, den europäischen sozialen Dialog über diese beiden eng miteinander verknüpften

Themenkomplexe im Rahmen der Partnerschaft für den Wandel und die Beschäftigung, die im Mittelpunkt der erneuerten Lissabon-Strategie steht, auszubauen. Sie ersucht daher die europäischen Sozialpartner, die laufenden Arbeiten voranzutreiben und Verhandlungen aufzunehmen, mit dem Ziel, zu einer Vereinbarung über Mittel und Wege zu gelangen, die es ermöglichen,

- Mechanismen für die Anwendung und das Follow-up der bereits festgelegten Umstrukturierungsleitlinien sowie eine Diskussion über deren Weiterentwicklung in die Wege zu leiten,
- oder – gegebenenfalls – die Annahme der in den bereits vorliegenden Umstrukturierungsleitlinien dargelegten bewährten Verfahren zu fördern;
- bewährte Verfahren für die Arbeitsweise der Europäischen Betriebsräte zu fördern, um ihre Wirksamkeit, vor allem bei der Wahrnehmung ihrer Rolle als Akteure des Wandels zu verbessern;
- ein gemeinsames Konzept für die weiteren sie betreffenden Aspekte der vorliegenden Mitteilung, u. a. Bildung, Mobilität, sektorale Dimension und Antizipation, zu entwickeln.

Die Kommission wird die Arbeiten der Sozialpartner verfolgen und eine Analyse der bis zum Dreigliedrigen Sozialgipfel im Jahr 2006 erzielten Fortschritte durchführen.

### **3. SCHLUSSFOLGERUNG**

Die Kommission ist der Überzeugung, dass Umstrukturierung nicht mit sozialem Rückschritt und Einbuße an wirtschaftlicher Substanz gleich lautend sein darf. Vielmehr können Umstrukturierungen ein Garant für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt sein. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass sie korrekt antizipiert werden, die Unternehmen sie wirksam und zügig bewältigen können und die öffentlichen Instanzen dazu beitragen, dass sie unter angemessenen Bedingungen erfolgen.

Politiken, die darauf ausgerichtet sind, den Wandel zu blockieren und die wirtschaftlichen Strukturen einzufrieren, würden das Problem lediglich zeitlich verlagern und die negativen Folgen verschärfen. Sie würden eine Verlangsamung der Innovation und einen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen begünstigen. Zudem hätten Politiken, die sich in einer rückläufigen Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte niederschlagen würden, schwer wiegende Auswirkungen auf das Wachstumspotenzial und den sozialen Zusammenhalt.

Im Mittelpunkt der auf Gemeinschaftsebene zu ergreifenden Maßnahmen müssen folglich vier Anforderungen stehen:

- Erfordernis der Kohärenz zwischen den entsprechenden Strategien, damit Wachstum und damit einhergehende Umstrukturierungen nicht eine Vernichtung des Humankapitals mit sich ziehen;
- Erfordernis einer Langzeitperspektive, dem die verschiedenen Gemeinschaftspolitiken Rechnung tragen müssen. Die Wirtschafts- und Sozialakteure brauchen Planungssicherheit;

- Erfordernis der Beteiligung aller betroffenen Akteure, in erster Linie der Sozialpartner;
- Berücksichtigung der territorialen Dimension, denn gerade auf lokaler Ebene ist die Antizipation des Wandels am wirksamsten. Die Regional- und Kohäsionspolitik der Europäischen Union muss hier eine Katalysatorrolle übernehmen.

## Anhang

### Vorgeschlagene Maßnahmen

- Revision der Europäischen Beschäftigungsstrategie nach Maßgabe von drei Prioritäten: Erhöhung der Beschäftigungsquote, Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen, stärkere Investitionen zugunsten des Humankapitals
- Reform der Finanzinstrumente, vor allem zwecks Erhöhung des Beitrags der Kohäsionspolitik, des ESF und der europäischen Programme im Bereich des lebenslangen Lernens zur Lissabon-Strategie
- Schaffung eines Wachstumsanpassungsfonds (1 Mrd. €/Jahr) und Bildung einer Reserve (1 % der Mittel für das Ziel „Konvergenz“, 3 % der Mittel für das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“) für Maßnahmen im Falle unvorhergesehener Ereignisse im Rahmen der Kohäsionspolitik
- Förderung der grundlegenden sozialen Normen, von würdigen Arbeitsbedingungen und des sozialen Dialogs im Rahmen der außenpolitischen Beziehungen
- Verstärktes Monitoring der Umstrukturierungen mit Hilfe des *European Restructuring Monitor*
- Intensiveres sektorales und regionales Monitoring der Sektoren, in denen sich kurzfristig signifikante Veränderungen in der Wettbewerbsfähigkeit ergeben dürften
- Stärkere Einbindung der Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog bei Umstrukturierungsfragen
- Einsetzung einer kommissionsinternen Taskforce „Umstrukturierungen“
- Einrichtung eines Forums „Umstrukturierungen“
- Erstellung eines Grünbuchs zur Entwicklung des Arbeitsrechts
- Erleichterung der Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der EU
- Einleitung der zweiten Phase der Anhörung der Sozialpartner zu den Themen Umstrukturierungen und Europäische Betriebsräte, vor allem in Hinblick auf die Förderung der Annahme ihrer Leitlinien für bewährte Verfahren für Umstrukturierungen und die Europäischen Betriebsräte