

# ERM-Bericht 2020: Grenzübergreifende Umstrukturierungen

## Einleitung

Mit diesem Bericht werden zwei Ziele verfolgt: erstens ein Rückblick auf die Umstrukturierungen der letzten Zeit in der Europäischen Union bis einschließlich zu den ersten Auswirkungen der durch das Coronavirus (COVID-19) verursachten Krise, und zweitens eine eingehendere Analyse länderübergreifender Umstrukturierungsaktivitäten in multinationalen Unternehmen (MNU). Anlass zu dieser Analyse gibt der Umstand, dass Unternehmen Entscheidungen über die strategische Planung zunehmend unter länderübergreifenden Gesichtspunkten treffen, was auch für die Entscheidung gilt, wo Produktionsstätten und Beschäftigung angesiedelt werden sollen. In größeren MNU wirken sich Entscheidungen, die von den weltweiten Konzernzentralen getroffen werden, zunehmend auf das Geschäft auf nationaler und lokaler Ebene aus. Dies stellt die Arbeitnehmervertretung vor große Herausforderungen, einschließlich der Europäischen Betriebsräte (EBR), deren Aufgabe darin besteht, eine Plattform für die Unterrichtung und Anhörung der Beschäftigten von MNU über Entscheidungen, die sich auf sie auswirken, zu bieten.

Die wichtigste Quelle für die Analyse ist die spezielle Datenbank des Europäischen Beobachtungsinstruments für Umstrukturierungen (European Restructuring Monitor, ERM), in der seit ihrer Einrichtung im Jahr 2002 Daten zu mehr als 25 000 großen Umstrukturierungen zusammengetragen wurden. Seit Anfang 2019 waren es fast 2 000. Die Analyse länderübergreifender Umstrukturierungen wird durch Fallstudien im Zusammenhang mit internationalen Produktionsverlagerungen ergänzt.

## Politischer Kontext

Die Arbeitsmärkte in der EU waren 2020 von der ersten Welle der COVID-19-Krise überschattet. Einige der am meisten befürchteten Folgen konnten durch die umfassenden fiskalpolitischen Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zumindest anfänglich abgefedert werden. Doch die Auswirkungen der Krise, insbesondere in den am stärksten betroffenen Wirtschaftszweigen, werden eine kontinuierliche staatliche Unterstützung zum Schutz von privaten Haushalten und Unternehmen und zur Schaffung

einer Grundlage für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung notwendig machen. Darüber hinaus wird für strategische Ziele der EU, etwa das Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050, eine Umgestaltung der Produktionstätigkeit erforderlich werden, die mit umfangreichen Umstrukturierungen einhergehen wird.

MNU sind in der Regel widerstandsfähige Unternehmen, die bei der wirtschaftlichen Erholung und der Verwirklichung dieser längerfristigen Ziele eine aktive Rolle spielen können. Auf sie entfallen große Anteile der Weltproduktion (28 %) und der Beschäftigung (23 %) und ein sogar noch größerer Anteil am Welthandel. Die Entscheidungen dieser Unternehmen über die Frage, wo sie ihre Geschäftstätigkeiten ansiedeln, haben Einfluss auf den Beschäftigungsstatus mehrerer Millionen Europäer sowie den Wohlstand ihrer Gemeinden und Regionen. Die EU hat zum Teil als Reaktion auf ihren wachsenden wirtschaftlichen Einfluss politische Maßnahmen zur Förderung der Arbeitnehmervertretung auf länderübergreifender Ebene entwickelt (die Richtlinien über die Einsetzung von EBR und über das Recht auf Unterrichtung und Anhörung), um die Vorrechte der Sozialpartner wieder in ein Gleichgewicht zu bringen, insbesondere im Fall von länderübergreifenden Umstrukturierungen. Die Finanzierung der Umschulung von Beschäftigten, die aufgrund von großen Umstrukturierungen entlassen wurden, wird über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) bereitgestellt und kommt Hunderttausenden europäischer Arbeitnehmer zugute.

## Wichtigste Erkenntnisse

- Die COVID-19-Krise hat dazu geführt, dass in der ersten Jahreshälfte 2020 im Vergleich zum gleitenden Durchschnittswert doppelt so viele Arbeitsplätze im Rahmen von Umstrukturierungen abgebaut wurden. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt waren äußerst selektiv, wobei fast die Hälfte aller angekündigten Stellenstreichungen auf zwei große Wirtschaftszweige – den Verkehr (einschließlich Luftverkehr) und das Hotel- und Gaststättengewerbe – entfielen (gegenüber weniger als 10 % in „normalen“ Zeiten). Dies sind genau die Wirtschaftszweige, die durch die Abstandsregelungen, die zur Eindämmung des Virus

ergriffen wurden, am stärksten beeinträchtigt wurden. Eine umfassendere Bilanz der ersten Auswirkungen der COVID-19-Krise wird erst dann möglich sein, wenn die vorläufigen steuerlichen Unterstützungsmaßnahmen der Regierungen zur Abfederung der Auswirkungen der Krise zurückgefahren oder ganz zurückgenommen werden.

- Von 20 im ERM erfassten großen Umstrukturierungen ist etwa eine länderübergreifend, denn sie wirkt sich auf die Geschäftstätigkeit in mindestens zwei Ländern aus. Demzufolge sind die Beschäftigungseffekte in solchen Fällen in der Regel erheblich größer und die Umstrukturierungsprozesse länger und komplexer. Jede länderübergreifende Umstrukturierung (mit Ausnahme einer Unternehmensexpansion) geht im Durchschnitt mit einem angekündigten Abbau von mehr als 3 000 Stellen einher, dies sind sieben Mal mehr als bei Umstrukturierungen im nationalen Rahmen.
- Alle Umstrukturierungen hängen stark vom Wirtschaftszyklus ab, wobei Spitzen mit Rezessionen zusammenfallen, was jedoch auf länderübergreifende Umstrukturierungen in besonderem Maße zutrifft. Sowohl die Häufigkeit der Fälle als auch der Umfang des Stellenabbaus steigen während eines Konjunkturabschwungs vergleichsweise schneller an, was auch auf den durch die COVID-19-Krise ausgelöste wirtschaftlichen Abschwung zutrifft.
- Bei Fallstudien zu länderübergreifenden Umstrukturierungen wurde festgestellt, dass für Entscheidungen von MNU, die Produktion ins Ausland zu verlagern, eine Vielzahl von Beweggründen ausschlaggebend ist, geringere Kosten für den Faktor Arbeit allerdings nach wie vor den wichtigsten Beweggrund darstellen.
- Die Fallstudien veranschaulichen die Schichtung der gemeinsamen Vertretungsstrukturen zwischen der lokalen, nationalen, EU- und der globalen Ebene. Dies kann für die Stärkung der Beziehungen und die Koordinierung des Informationsaustauschs zwischen Arbeitnehmervertretern und möglicherweise auch für die von ihnen ergriffenen Maßnahmen von Vorteil sein, es kann jedoch auch ihren Einfluss darauf, wie länderübergreifende Umstrukturierungen bewältigt werden, schwächen.

## Empfehlungen für die Politik

- Die weltweite Finanzkrise 2008–2009 hat sich negativ auf internationale Investitionsströme ausgewirkt, da MNU Trends der internationalen Ausweitung umgekehrt haben. Die Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen anteilig am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) waren 2018 und 2019 niedriger als 2010. Die COVID-19-Krise wird voraussichtlich einen weiteren Rückgang dieser Investitionsströme, eine Verkürzung und Vereinfachung der globalen Wertschöpfungsketten sowie Einschränkungen der Wirtschaftstätigkeit im nationalen Rahmen nach sich ziehen.

- Angesichts ihres Ausmaßes und ihrer Auswirkungen über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg, einschließlich ihres Potenzials, grenzüberschreitende Streitigkeiten in Fällen von Produktionsverlagerungen hervorzurufen, gibt es gewichtige Gründe für eine Einschaltung der EU in die Überwachung länderübergreifender Umstrukturierungen. Finanzierungsinstrumente wie der EGF sehen grenzübergreifende Anwendungen vor, doch in der Praxis sind die Anwendungsfälle für aktive arbeitsmarktpolitische Interventionen nach einer Umstrukturierung weitgehend eher nationaler Natur.
- Ein weiterer Bereich für potenzielle grenzüberschreitende Streitigkeiten bei länderübergreifenden Umstrukturierungen betrifft den tatsächlichen oder vermeintlichen Einsatz regionaler oder nationaler Beihilfen zur Schaffung von Anreizen für multinationale Unternehmen, die Produktion zu verlagern. Subventionen dieser Art untergraben dort, wo sie gewährt werden, die Wahrnehmung, dass alle Unternehmen gleichberechtigt miteinander in Wettbewerb treten, da diese Beihilfen eher für größere Unternehmen bestimmt sind und diesen auch eher zugutekommen. Außerdem beschwören sie das Gespenst herauf, dass unternehmerische Entscheidungen, die zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten und menschlichen Härtefällen führen, von der Verfügbarkeit von Subventionen mindestens ebenso geleitet werden wie von anderen kaufmännischen Erwägungen.
- Die Personalpolitik in MNU wird zunehmend auf weltweiter (und nicht mehr auf EU-) Ebene gestaltet, während die gesetzlichen Vorgaben für Arbeitgeber (in Bezug auf Arbeitszeit, Gesundheit und Sicherheit, Sozialschutz und Vergütung) weitgehend nationaler Natur sind. Zwar fallen länderübergreifende Umstrukturierungen unmittelbar in den Zuständigkeitsbereich Europäischer Betriebsräte, doch sind ihre Fähigkeit und ihre Rechte, Einfluss auf diese Vorgänge zu nehmen, begrenzt. Diese Beschränkungen werden noch augenfälliger, wenn sich die Entscheidungsfindung in multinationalen Unternehmen auf die globale Ebene konzentriert und dabei der Geschäftsleitung auf lokaler oder nationaler Ebene kaum Ermessensspielraum zugestanden wird.

### Weitere Informationen

Der Bericht „ERM report 2020: Restructuring across borders“ (ERM-Bericht 2020: Grenzübergreifende Umstrukturierungen) ist abrufbar unter <http://eurofound.link/ef20024>

Forschungsleiter: John Hurley

[information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)